

Beschouwingen bij enkele bepalingen van internationaal recht betreffende de strijd tegen het terrorisme.

Rede, door de heer J.F. LECLERCQ, procureur-generaal bij het Hof van Cassatie, uitgesproken op de plechtige openingszitting van het Belgische Hof van Cassatie op 1 september 2009.

Afdeling 1. - De erkenning van een staatsrecht op zelfbescherming en de eerbiediging van de rechten van de mens.

§ 1. - De "vastbesloten" aanpak van de strijd tegen het terrorisme.

1. "There is a difference, however, between leading a coalition of many nations and submitting to the objections of a few. America will never seek a permission slip to defend the security of our country" ⁽¹⁾.

Mijnheer de Eerste Voorzitter,

Mevrouwen, Mijne heren,

⁽¹⁾ Ik dank van harte Michael TRAEST, referendaris bij het Hof van Cassatie, voor zijn kostbare medewerking.

Dit zijn de woorden die de Amerikaanse president George W. BUSH uitsprak bij de inval in Irak door de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk en hun bondgenoten, en, dus, na de terroristische aanslagen van 11 september 2001⁽²⁾.

Die verklaringen hebben zowel een politieke als een juridische strekking. Vanuit juridisch oogpunt immers beklemtonen zij het fundamentele recht van elke Staat op overleven. Dat recht wordt niet noodzakelijk alleen door het internationaal recht geregeld. In de rangorde der normen heeft het voorrang op artikel 51 van het Handvest van de Verenigde Naties. Dat recht impliceert de mogelijkheid om geweld te gebruiken met de bedoeling te straffen en niet alleen met de bedoeling de status quo ante te herstellen. Dat recht doet zich voor als een actie of een reactie tegen een handeling die afbreuk doet aan of een bedreiging vormt voor de belangen van een Staat, en die actie of reactie kunnen bestaan in het gebruik van geweld. Anders dan een reactie houdt de actie minder direct verband met de handeling die geacht wordt afbreuk te doen aan of een bedreiging te vormen voor de belangen van de betrokken Staat, omdat de actie eventueel enkel een preventief oogmerk heeft. Het gebruik van geweld is dus volgens de opvatting die men over dat fundamentele recht heeft, niet alleen toegestaan in geval van gewapende agressie, maar ook ter voorkoming van een aanval, in geval van humanitaire interventie met het doel onder meer de onderdanen op het grondgebied van een derde Staat te beschermen of nog in geval van militair optreden tegen

⁽²⁾ Zie V.P. TZEVELEKOS, "Vers la reconnaissance d'un droit étatique à l'autoprotection? Entre le droit et la politique", Rev. gén. dr. internat., deel 112/2008/2, p. 295.

beneden het niveau van de Staat opererende groeperingen zoals terroristische groeperingen.

Artikel 51 van het Handvest van de Verenigde Naties is restrictiever. Het luidt als volgt: "Nothing in the present Charter shall impair the inherent right of individual or collective self-defence if an armed attack occurs against a Member of the United Nations, until the Security Council has taken measures necessary to maintain international peace and security. Measures taken by members in the exercise of this right of self-defence shall be immediately reported to the Security Council and shall not in any way affect the authority and responsibility of the Security Council under the present Charter to take at any time such action as it deems necessary in order to maintain or restore international peace and security".

2. Het recht van de Staat op overleven en dus op zelfbescherming in een situatie waarin het bestaan zelf van de Staat wordt bedreigd is op zich weinig opzienbarend. Dat begrip verwijst immers naar de wil van elk "levend wezen" om weerstand te bieden en naar zijn instinct om zijn overleven veilig te stellen en, derhalve, zichzelf te beschermen⁽³⁾. Het begrip valt ook te verklaren vanuit de vaststelling dat er met diplomatieke middelen geen resultaat meer kan worden behaald en dat het systeem van collectieve veiligheid niet langer toereikend is, zodat het gebruik van geweld om te kunnen overleven ook toegestaan is buiten het toepassingsgebied van het recht dat de Verenigde Naties

⁽³⁾ Zie V.P. TZEVELEKOS, "Vers la reconnaissance d'un droit étatique à l'autoprotection? Entre le droit et la politique", Rev. gén. dr. internat., deel 112/2008/2, p. 296. Het is dus evenmin een verrassing dat na de Verenigde Staten ook andere staten zich op dezelfde rechtsleer hebben beroepen in hun strijd tegen het terrorisme: Rusland, Australië, Indië en Israël.

hebben aangenomen in de geest van artikel 103 van het Handvest van de Verenigde Naties⁽⁴⁾. Dat artikel 103 bepaalt dat, "in the event of a conflict between the obligations of the Members of the United Nations under the present Charter and their obligations under any other international agreement, their obligations under the present Charter shall prevail".

3. Traditiegetrouw verdedigt de Amerikaanse rechtsleer de opvatting dat zelfbescherming afwijkt van de regel dat gebruik van geweld verboden als drie voorwaarden vervuld zijn. Vooreerst dient de Staat in een noodtoestand te verkeren. Vervolgens is vereist dat tegen de Staat een onrechtmatige daad wordt gesteld. Ten slotte mogen de instellingen van de internationale gemeenschap niet in staat zijn om die toestand op passende wijze het hoofd te bieden, zodat zelfbescherming een middel is om de deficiënties van die instellingen, die nochtans belast zijn met de regeling van de internationale geschillen die de internationale vrede en veiligheid bedreigen, te "corrigeren"⁽⁵⁾.

Deze derde voorwaarde is ongetwijfeld de meest delicate omdat zij de betrokken Staat noopt tot een oordeel waardoor hij weleens zijn internationale verplichtingen niet meer zou nakomen, met name die welke voortvloeien uit artikel 2, § 4, van het Handvest van de Verenigde Naties. Artikel 2, § 4, van het Handvest van de Verenigde Naties luidt als volgt: "The Organization and its Members, in pursuit of the Purposes stated in Article 1, shall act in accordance with the

⁽⁴⁾ Zie in verband met de militaire interventie tegen BAGDAD die plaatsvond zonder de goedkeuring van de Verenigde Naties, B. TERTRAIS, "Légale, sur le strict plan du droit international", Le Soir (Forum), 20 maart 2003, p. 19.

⁽⁵⁾ Zie V.P. TZEVELEKOS, "Vers la reconnaissance d'un droit étatique à l'autoprotection? Entre le droit et la politique", Rev. gén. dr. internat., deel 112/2008/2, p. 300.

principle that all Members shall refrain in their international relations from the threat or use of force against the territorial integrity or political independence of any state, or in any other manner inconsistent with the Purposes of the United Nations". Het is duidelijk dat het recht van de Staat op zelfbescherming, zoals dit door de Bush-administratie wordt opgevat, welk recht buiten het strikte toepassingsgebied valt van de wettige zelfverdediging in de zin van artikel 51 van het Handvest van de Verenigde Naties, botst met artikel 2, § 4, van dat Handvest van de Verenigde Naties, tenzij de in artikel 2, § 4, vervatte regel opgevat wordt als een norm die weliswaar in politiek opzicht fundamenteel is, maar in juridisch opzicht elke dwingende uitwerking mist⁽⁶⁾. In laatstgenoemd geval immers kan het gebruik van geweld zelfs buiten het kader van voormeld artikel 51 gewettigd zijn.

Tot staving van de zienswijze volgens welke de Staat ook kan optreden buiten het strikte kader van het Handvest van de Verenigde Naties wordt een beroep gedaan op een vroegere gewoonte die nog altijd van kracht is. Onder meer het incident met de "Carolina" in 1837 wordt aangevoerd tot staving van het recht van de Staat op zelfbescherming. Waarover ging het hier? De Britse strijdkrachten waren binnengedrongen op het Amerikaanse grondgebied en hadden hun leger ingezet tegen een Amerikaans schip met militair materieel aan boord bestemd voor de Canadese opstandelingen. De Britse autoriteiten verantwoordden die voorzorgs- en preventiemaatregelen niet alleen door wettige

⁽⁶⁾ Zie V.P. TZEVELEKOS, "Vers la reconnaissance d'un droit étatique à l'autoprotection? Entre le droit et la politique", Rev. gén. dr. internat., deel 112/2008/2008/2, p. 307 tot 309.

zelfverdediging, maar ook door de noodzaak van zelfbehoud aan te voeren⁽⁷⁾. Het doorslaggevende argument dat naar voren geschoven werd ligt evenwel thans besloten in de formulering zelf van artikel 51 van het Handvest van de Verenigde Naties dat met de woorden "Inherent right" verwijst naar het gewoonterecht en het dus niet uitsluit.

In paragraaf 176 van zijn arrest ten gronde van 27 juni 1986 (Nicaragua t/ Verenigde Staten van Amerika) merkt het Internationaal Gerechtshof bijvoorbeeld op dat, wat betreft het Handvest van de Verenigde Naties, "this convention by no means covers the whole area of the regulation of the use of force in international relations. On one essential point, this treaty itself refers to pre-existing customary international law; this reference to customary law is contained in the actual text of Article 51, which mentions the "inherent right" (in de Franse tekst the "le droit naturel") of individual or collective self-defence, which 'nothing in the ... Charter shall impair' and which applies in the event of an armed attack"⁽⁸⁾.

Het Internationaal Gerechtshof drukt zich verder in dezelfde paragraaf als volgt uit: "The Court therefore finds that Article 51 of the Charter is ontly meaningful on the basis that there is a 'natural' or 'inherent' right of self-defence, and it is hard to see how this can be other than of customary nature, even if its present content has been confirmed and influenced by the Charter. Moreover the Charter, having itself recognized the existence of this right,

⁽⁷⁾ Zie V.P. TZEVELEKOS, "Vers la reconnaissance d'un droit étatique à l'autoprotection? Entre le droit et la politique", Rev. gén. dr. internat., deel 112/2008/2, p. 314 et de noot 82.

⁽⁸⁾ Zie C I J, Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci, (Nicaragua t/ Verenigde Staten van Amerika), arrest ten gronde van 27 juni 1986, par. 175 en par. 176 (www.icj-cij.org/cijwww/ccases/cnus-cjudgment/cnus-cjudgment-1986-0627.pdf).

does not go on to regulate directly all aspects of its content. For example, it does not contain any specific rule whereby" -wat dat punt betreft hebben we evenwel al gezien dat de opvatting van de BUSH-administratie hiervan grondig verschilt door haar punitieve oogmerken- "self-defence would warrant only measures which are proportional to the armed attack and necessary to respond to it, a rule well established in customary international law. Moreover, a definition of the 'armed attack' which, if found to exist, authorizes the exercise of the 'inherent right' of self-defence, is not provided in the Charter, and is not part of treaty law. It cannot therefore be held that Article 51 is a provision which 'subsumes and supervenes' customary international law. It rather demonstrates that (...) customary international law continues to exist alongside treaty law. The areas governed by the two sources of law thus do not overlap exactly and the rules do not have the same content".

Uiteraard wordt deze interpretatie van artikel 51 betwist door degenen die van oordeel zijn dat zij in de praktijk elk nuttig gevolg ontnemt aan die bepaling⁹).

4. Laatstgenoemde overweging brengt ons tot de vaststelling dat de normatieve draagwijdte van de zelfbescherming fel ter discussie staat. Zo dadelijk zullen we nochtans ook vaststellen dat de erkenning van die normatieve draagwijdte wel haar nut heeft.

⁹) Zie V.P. TZEVELEKOS, "Vers la reconnaissance d'un droit étatique à l'autoprotection? Entre le droit et la politique", Rev. gén. dr. internat., deel 112/2008/2, p. 315.

De terroristische aanslagen van "11 september" tegen de Verenigde Staten zijn in dat opzicht veelbetekenend, daar de Verenigde Staten zelf de kwestie toen aan de orde hebben gesteld in termen van wettige zelfverdediging en niet in termen van het recht van de Staat op zelfbescherming, hoewel de vraag of wettige zelfverdediging als rechtsgrondslag kan dienen sterk controversieel was.

De Amerikaanse militaire actie in Afghanistan was immers eveneens als strafexpeditie bedoeld. Dit gezegd zijnde kan men zich met evenveel recht en reden afvragen of deze Amerikaanse militaire actie in juridisch opzicht niet eerder verantwoord wordt door het recht van de Staat op zelfbescherming - op voorwaarde dat dit recht erkend wordt - dan door de aan de Amerikaanse reactie voorafgaande eenparige goedkeuring van Resolutie 1368 (2001) van 12 september 2001 door de Veiligheidsraad, waarin de Raad het recht erkend heeft om zich op wettige zelfverdediging te beroepen in de strijd tegen daden van internationaal terrorisme, die als bedreigingen voor de internationale vrede en veiligheid worden beschouwd⁽¹⁰⁾. Of anders heeft de Veiligheidsraad, zonder het met zoveel woorden te zeggen, heeft de Veiligheidsraad zich op dat moment meer laten inspireren door het gewoonterecht dan door het Handvest van de Verenigde Naties. Resolutie 1368 (2001) die in de Veiligheidsraad werd goedgekeurd, citeert artikel 51 van het Handvest van de Verenigde Naties niet uitdrukkelijk. De Resolutie vermeldt onder meer het volgende: "The Security Council, recognizing the inherent right of individual or collective self-defence in accordance with the Charter, unequivocally condemns in the strongest terms the horrifying terrorist attacks

⁽¹⁰⁾ Zie V.P. TZEVELEKOS, "Vers la reconnaissance d'un droit étatique à l'autoprotection? Entre le droit et la politique", Rev. gén. dr. internat., deel 112/2008/2, p. 324.

which took place on 11 September 2001 in New York, Washington (D.C.) and Pennsylvania and regards such acts, like any act of international terrorism, as a threat to international peace and security; (...) calls on all States to work together urgently to bring to justice the perpetrators, organizers and sponsors of these terrorist attacks and stresses that those responsible for aiding, supporting or harbouring the perpetrators, organizers and sponsors of the acts will be held accountable". In dezelfde Resolutie 1368 (2001) verklaart de Veiligheidsraad zich "determined to combat by all means threats to international peace and security caused by terrorist acts". Door een Resolutie met een zo ruime draagwijdte goed te keuren die verwijst naar "the inherent right of individual or collective self-defence in accordance with the Charter", zonder te preciseren voor welke interpretatie van het Handvest de Raad kiest, heeft de Veiligheidsraad zich dus misschien gebaseerd op het gewoonterecht. Deze interpretatie van voormelde Resolutie is m.i. in elk geval verdedigbaar.

5. De aanvaarding of de verwerping van het juridisch standpunt van de BUSH-administratie dat bij de invasie van Irak verdedigd werd en waarop ik reeds in het begin van mijn openingsrede gewezen heb, blijft niet zonder praktische gevolgen voor de burgers van ons land.

Ook al waren de Belgische autoriteiten formeel gekant tegen de oorlogsvoering in Irak, toch hebben zij erin toegestemd dat het nationaal grondgebied door de strijdkrachten van de Verenigde Staten zou worden gebruikt voor transport van militair materieel naar de Golf. Gaf die houding aanleiding tot

problemen van internationaal recht zoals dit vervat is in en afgeleid is uit het Handvest van de Verenigde Naties?

Sommigen hebben het standpunt verdedigd dat de oorlog tegen Irak een daad was die indruiste tegen het internationaal recht, enerzijds, omdat die oorlog in strijd was met artikel 2, § 3, van het Handvest van de Verenigde Naties dat luidt als volgt: "All Members shall settle their international disputes by peaceful means", en met artikel 2, § 4, van dat Handvest dat luidt als volgt: "All members shall refrain in their international relations from the use of force", anderzijds, omdat die oorlog in strijd was met Resolutie 1441 (2002) van de Veiligheidsraad van 8 november 2002⁽¹⁾. Paragraaf 2 van die Resolutie vermeldt met name dat de Veiligheidsraad "decides (...) to afford Iraq, by this resolution, a final opportunity to comply with its disarmament obligations under relevant resolutions of the Council; and accordingly decides to set up an enhanced inspection regime". Paragraaf 4 vermeldt dat de Veiligheidsraad "decides that false statements or omissions in the declarations submitted by Iraq pursuant to this resolution and failure at any time to comply with, and cooperate fully in the implementations of this resolution shall constitute a further material breach of Iraq's obligations and will be reported to the Council for assessment in accordance with paragraphs 11 and 12 below". Voornoemde paragrafen 11 en 12 bepalen respectievelijk, enerzijds, dat de Veiligheidsraad "directs the Executive Chairman of UNMOVIC and the

⁽¹⁾ Zie O. CORTEN, "Le comportement de la Belgique pendant la crise irakienne: respect ou violation du droit international?", J.T. 2003, p. 474; in verband met de militaire interventie tegen BAGDAD die plaatsvond zonder de goedkeuring van de Verenigde Naties, zie tevens, P. d'ARGENT, "Une intervention contraire au droit international", Le Soir (Forum), 20 maart 2003, p. 19; J. WOUTERS, "Juridische argumentatie Irak-oorlog in strijd met het internationaal recht", De juristenkrant, 26 maart 2003, nr 66, p.11.

Director-General of the IAEA to report immediately to the Council any interference by Iraq with inspection activities, as well as any failure by Iraq to comply with its disarmament obligations, including its obligations regarding inspections under this resolution", anderzijds, dat de Veiligheidsraad "decides to convene immediately upon receipt of a report in accordance with paragraphs 4 or 11 above, in order to consider the situation and the need for full compliance with all of the relevant Council resolutions in order to secure international peace and security". Sommigen hebben uit die bepalingen van Resolutie 1441 (2002) van de Veiligheidsraad van 8 november 2002 afgeleid dat geen enkele Staat, ook de Verenigde Staten niet, eenzijdig kunnen beslissen om Irak aan te vallen, daar de Veiligheidsraad hiervoor bevoegd blijft.

Sommigen hebben dus ook staande gehouden dat België geen hulp of bijstand mocht verlenen aan een oorlog die beschouwd werd als in strijd met het recht van de Verenigde Naties. Als juridische grondslag werd een regel van gewoonterecht voorgesteld volgens welke de Staat die aan een andere Staat hulp of bijstand verleent bij het plegen van een daad die in strijd is met het internationaal recht, internationaalrechtelijk aansprakelijk is voor die handelwijze, ook al is de hulpbiedende Staat verdragsrechtelijk verbonden met de Staat die de hulp ontvangt. Artikel 103 van het Handvest van de Verenigde Naties luidt immers als volgt: "in the event of a conflict between the obligations of the Members of the United Nations under the present Charter and their obligations under any other international

agreement, their obligations under the present Charter shall prevail" ⁽¹²⁾).

Het onderzoek naar de juridische verplichtingen van België bij de invasie van Irak in 2003 valt uiteraard buiten het bestek van deze openingsrede.

Daarentegen -en dit alleen met de bedoeling een verklaring te vinden- stelt de nadruk op het fundamenteel recht op overleven van elke Staat, met alles wat dit recht inhoudt, een recht dat volgens President W. BUSH aan iedere Staat toekomt en niet noodzakelijk alleen in het internationaal recht geregeld wordt en dat in de rangorde der normen, voorrang heeft op artikel 51 van het Handvest van de Verenigde Naties ⁽¹³⁾, ons m.i. ten slotte beter in staat te begrijpen waarom de Verenigde Staten zich in deze zaak ten aanzien van België logischerwijs hebben beroepen op een zeer ruime interpretatie en toepassing van artikel 5 van het Noord-Atlantisch Verdrag, dat op 4 april 1949 opgemaakt is te Washington. Deze bepaling scheidt tussen de partijen bij dit Verdrag verplichtingen tot collectieve verdediging en tussen bondgenoten bestaat er een traditie om elkaar goede diensten te bewijzen, wat de machtiging om het grondgebied te overvliegen en de machtiging om over elkaars grondgebied doortocht te verlenen, insluit ⁽¹⁴⁾.

⁽¹²⁾ Zie O. CORTEN, "Le comportement de la Belgique pendant la crise irakienne: respect ou violation du droit international?", J.T. 2003, p. 475 en 478.

⁽¹³⁾ Zie O. CORTEN, "Le comportement de la Belgique pendant la crise irakienne: respect ou violation du droit international?", J.T. 2003, p. 475. Zoals we hebben gezien (zie *supra*, nr. 1), impliceert zulks dat het gebruik van geweld onder meer is toegestaan in geval van preventieve verdediging of in geval van humanitaire interventie.

⁽¹⁴⁾ Zie in verband met het militair optreden tegen BAGDAD dat plaatsvond zonder de goedkeuring van de Verenigde naties, B. TERTRAIS, "Légale, sur le strict plan du droit international", Le Soir (Forum), 20 maart 2003, p. 19.

Artikel 5 van het Noord-Atlantisch Verdrag luidt inderdaad als volgt:

"The Parties agree that an armed attack against one or more of them in Europe or North America shall be considered an attack against them all and consequently they agree that, if such an armed attack occurs, each of them, in exercise of the right of individual or collective self-defence recognised by Article 51 of the Charter of the United Nations, will assist the Party or Parties so attacked by taking forthwith, individually and in concert with the other Parties, such action as it deems necessary, including the use of armed force, to restore and maintain the security of the North Atlantic area.

Any such armed attack and all measures taken as a result thereof shall immediately be reported to the Security Council. Such measures shall be terminated when the Security Council has taken the measures necessary to restore and maintain international peace and security".

Artikel 5 van het Navo-verdrag verwijst dus blijkens de bewoordingen ervan, apart beschouwd, naar "the exercise of the right of individual or collective self-defence recognized by Article 51 of the Charter of the United Nations".

Dit gezegd zijnde is het eveneens waar dat het internationaal recht niet alleen een kwestie

van teksten en woorden is, maar ook één van gewoonte en zelfs van praktijk⁽¹⁵⁾.

Tevens dient hier opgemerkt dat er nog een andere juridische grondslag werd voorgesteld voor de door België verleende machtiging om zijn grondgebied te gebruiken.

De Belgische autoriteiten hebben zich immers ook beroepen op een met de Verenigde Staten op 16 en 19 juli 1971 gesloten Verdrag ter verdediging van het standpunt dat zij niet mochten weigeren in te gaan op de verzoeken van de Verenigde Staten om het nationaal grondgebied te gebruiken, inzonderheid om de communicatielijnen te activeren, die bestemd waren voor de overbrenging van militair materieel tussen België en Duitsland.

In werkelijkheid staat dat Verdrag van 1971 niet los van artikel 5 van het Noord-Atlantisch Verdrag waarover ik gesproken heb. Dat Verdrag van 1971 maakt deel uit van het verdragsrecht van de NAVO, want het is bedoeld om de Verenigde Staten in staat te stellen hun strijdkrachten te verplaatsen teneinde militaire acties waartoe besloten werd overeenkomstig het Noord-Atlantisch Verdrag, voor te bereiden of te ondernemen⁽¹⁶⁾.

Het Verdrag dat op 16 en 19 juli 1971 met de Verenigde Staten werd gesloten, is dus geen juridische grondslag die werkelijk losstaat van die welke

⁽¹⁵⁾ Zie in verband met het militair optreden tegen BAGDAD dat plaatsvond zonder de goedkeuring van de Verenigde Naties, B. TERTRAIS, "Légale, sur le strict plan du droit international", Le Soir (Forum), 20 maart 2003, p. 19.

⁽¹⁶⁾ Voir O. CORTEN, "Le comportement de la Belgique pendant la crise irakienne: respect ou violation du droit international?", J.T. 2003, p. 478 en 479.

gevormd wordt door artikel 5 van het Noord-Atlantisch Verdrag.

Om het standpunt van de BUSH-administratie te begrijpen is het wellicht interessanter te wijzen op de onbetwistbare dubbelzinnigheid van bepaalde passages uit Resolutie 1441 (2002) van de Veiligheidsraad van 8 november 2002, andere dan de passages die ik boven heb aangehaald.

Resolutie 1441 (2002) herhaalt immers in de aanhef ervan uitdrukkelijk dat "its resolution 678 (1990) - zij is dus nog steeds van toepassing - authorized Member States to use all necessary means to uphold and implement its resolution 660 (1990) of 2 August 1990 and all relevant resolutions subsequent to resolution 660 (1990) and to restore international peace and security in the area".

In dezelfde Resolutie 1441 (2002) herinnert de Veiligheidsraad er ook aan dat "the Council has repeatedly warned Iraq that it will face serious consequences as a result of its continued violations of its obligations".

6. De juridische controverse die, met name in de strijd tegen het terrorisme, bestaat tussen, enerzijds, het erkennen dat elke Staat een grondrecht op overleven heeft en, anderzijds, de eventueel meer beperkende draagwijdte die wordt toegekend aan het Handvest van de Verenigde Naties moet, volgens mij, eveneens worden herbekeken in de soms ambigue context van de verhouding tussen de UNO en de NAVO.

Het zou volgens mij gewaagd zijn staande te houden dat de natuurlijke roeping van de NAVO erin bestaat de strijdkrachten van de UNO te zijn, overeenkomstig hoofdstuk VII "Optreden met betrekking tot bedreiging van de vrede, verbreking van de vrede en daden van agressie" van het Handvest van de Verenigde Naties, dan wel het regionale orgaan te zijn voor de toepassing van overeenkomstig hoofdstuk VIII "Regionale akkoorden" van dat Handvest ondernomen dwangacties.

Het gebeurt soms echter wel dat de NAVO de politieagent van de UNO is.

In zijn antwoord van 22 oktober 2008 voor de Commissie voor de Buitenlandse Betrekkingen van de Belgische Kamer van volksvertegenwoordigers op de samengevoegde vragen van de kamerleden Jean-Luc CRUCKE en Georges DALLEMAGNE over de strijd tegen de piraterij voor de kust van Somalië heeft de heer Olivier CHASTEL, staatssecretaris voor Buitenlandse Zaken onder meer het volgende verklaard: "Les types d'opérations menées doivent être l'escorte et la protection des navires du Programme alimentaire mondial et d'autres bateaux vulnérables, la dissuasion de la piraterie par la surveillance des mers et une présence visible, l'appréhension des pirates et le transfert vers les autorités compétentes pour jugement. Pour ce qui est de l'impact sur d'autres opérations en cours, l'O.T.A.N. - sur requête du secrétaire général des Nations Unies- a décidé de détourner une partie de la flotte installée actuellement dans le golfe d'Aden pour prêter assistance aux navires du Programme alimentaire mondial. Cette mission O.T.A.N. est aussi destinée à établir un pont avec l'opération de l'Union (européenne...). A plus long

terme, l'O.T.A.N. réfléchit sur la meilleure manière de coordonner son action sur place avec celle de l'Union (européenne). En outre, cette opération aura pour cadre la PESD. Elle constituera la réponse européenne à l'appel du Conseil de sécurité à lutter contre la piraterie dans la région exprimée au travers des différentes Résolutions du Conseil de sécurité" (17).

De strijd tegen de zeepiraterij is op zich alleen al een onderwerp voor een openingsrede en ik ben dus niet van plan om vandaag uit te wijden over die bizarre zeeslag, namelijk de strijd tussen kracht en snelheid, tussen goed bewapende politieagenten en moderne zeerovers die snel genoeg zijn om zich in exact tien minuten van een reuzenschip meester te maken(18).

Ik zou toch willen beklemtonen dat de Veiligheidsraad van de Organisatie der Verenigde Naties, meer bepaald in de Resolutie 1816 (2008) die hij op 2 juni 2008 heeft aangenomen en die een van de bekendste is over de toestand in Somalië:

1) Gravely concerned by the threat that acts of piracy and armed robbery against vessels pose to the prompt, safe and effective delivery of humanitarian aid to Somalia, the safety of commercial maritime routes and to international navigation;

(17) Samengevoegde vragen van de heer Jean-Luc CRUCKE aan de minister van Buitenlandse Zaken over "de piraterij voor de kust van Somalië" (nr. 7434) en van de heer Georges DALLEMAGNE aan de minister van Buitenlandse Zaken en aan de minister van Landverdeling over "de eventuele deelname van België aan de strijd tegen de piraterij voor de Somalische kust" (nr. 7654), Antwoord van de heer Olivier CHASTEL, staatssecretaris voor Buitenlandse Zaken, Integraal Verslag met vertaald beknopt verslag van de toespraken, Kamer, Commissie voor de Buitenlandse Betrekkingen, zitt. 2008-2009, zitting van woensdag 22 oktober 2008, Voormiddag, p. 14.

(18) Over de militaire operaties tegen piraterij voor de kust van Somalië, zie met name V. HUGEUX, "Somalie Opération anti-pirates", *Le Vif/L'Express*, van 9 tot 15 januari 2009, p. 72 e.v.; over de internationale politieke toestand, zie W. van GENUGTEN en N. SCHRIJVER, "Kroniek van het Internationaal Publiekrecht; Mare liberum en piraterij", *NJB (Nederlands juristenblad)* 10 april 2009, Afl. 14, jaargang 84, p. 909 en 910.

2) Affirming that international law, as reflected in the United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December 1982, sets out the legal framework applicable to combating piracy and armed robbery, as well as other ocean activities;

3) Acting under Chapter VII of the Charter of the United Nations, concerning the action with respect to threats to the peace, breaches of the peace, and acts of aggression,

A) Calls upon States and interested organizations, including the International Maritime Organization, to provide technical assistance to Somalia and nearby coastal States upon their request to enhance the capacity of these States to ensure coastal and maritime security, including combating piracy and armed robbery off the Somali and nearby coastlines;

B) Decides that for a period of six months from the date of this resolution, States cooperating with the Transitional Federal Government of Somalia in the fight against piracy and armed robbery at sea off the coast of Somalia, for which advance notification has been provided by the Transitional Federal Government of Somalia; to the Secretary-General, may:

(a) Enter the territorial waters of Somalia for the purpose of repressing acts of piracy and armed robbery at sea, in a manner consistent with such action permitted on the high seas with respect to piracy under relevant international law; and

(b) Use, within the territorial waters of Somalia, in a manner consistent with action permitted on the high seas with respect to piracy under relevant international law, all necessary means to repress acts of piracy and armed robbery;

C) Calls upon all States, and in particular flag, port and coastal States, States of the nationality of victims

and perpetrators of piracy and armed robbery, and other States with relevant jurisdiction under international law and national legislation, to cooperate in determining jurisdiction, and in the investigation and prosecution of persons responsible for acts of piracy and armed robbery off the coast of Somalia, consistent with applicable international law including international human rights law, and to render assistance by, among other actions, providing disposition and logistics assistance with respect to persons under their jurisdiction and control, such victims and witnesses and persons detained as a result of operations conducted under this resolution;

D) Expresses its intention to review the situation and consider, as appropriate, renewing the authority provided in paragraph B above for additional periods upon the request of the Transitional Federal Government of Somalia;

16. Decides to remain seized of the matter.

Resolutie 1816 (2008) van 2 juni 2008 van de Veiligheidsraad werd met vergelijkbare bewoordingen vernieuwd door de Resolutie 1846 (2008) van 2 december 2008 van de Veiligheidsraad. De machtigingen die hierboven onder punt B zijn vermeld, worden echter toegekend voor een periode van twaalf maanden te rekenen van de datum waarop Resolutie 1846 (2008) werd aangenomen, namelijk 2 december 2008. De Resolutie 1846 (2008) verwijst uitdrukkelijk naar de Noord-Atlantische Verdragsorganisatie. Acting under Chapter VII of the Charter of the United Nations, the Security Council, welcomes the decision by the North Atlantic Treaty Organization (NATO) to counter piracy off the Somalia coast, including by escorting vessels of the World Food Programme (WFP).

7. Elkeen zal uiteraard zijn eigen mening in rechte kunnen vormen over de vraag of het recht van een staat op zelfbescherming al dan niet moet worden erkend.

Toch kan aan die vraag niet stilzwijgend worden voorbijgegaan wanneer we de internationaalrechtelijke bepalingen over de strijd tegen het terrorisme onderzoeken.

Immers, enerzijds, is het onderzoek van de kwestie vereist om het juridische standpunt van de Bush-administratie in haar strijd tegen het terrorisme te begrijpen.

Anderzijds heeft het al dan niet erkennen dat een staat recht heeft op zelfbescherming onvermijdelijk gevolgen op de politieke, militaire en politionele strategieën die men wil uitstippelen.

In het kader van deze rede is het uiteraard niet mijn taak om commentaar te geven op de politieke, militaire en politionele strategieën van president George W. BUSH. Ik neem echter wel de vrijheid om u enkele bespiegelingen voor te leggen van André KASPI, professor Noord-Amerikaanse geschiedenis aan de Sorbonne: "Il est périlleux de le -president BUSH- juger si vite (...). Il est toujours périlleux de porter un jugement sur le moment même. Je pense toujours à Harry TRUMAN. Lorsqu'il a quitté le pouvoir, en janvier 1953, il était considéré comme un très mauvais président, sa popularité était au plus bas et il était attaqué de toutes parts. Mais par la suite, on s'est aperçu qu'il

avait très bien terminé la Seconde Guerre mondiale, qu'il avait mis en place le plan Marshall et le Traité de l'Atlantique Nord, qu'il avait résisté aux Coréens du Nord, assuré la reconversion des Etats-Unis de l'économie de guerre à l'économie de paix, etc. (...). Parmi les actes positifs (du Président George W. BUSH), on peut constater que depuis septembre 2001, il n'y a eu aucun attentat sur le territoire américain. En tout état de cause, s'il y en avait eu un, il aurait été responsable"¹⁹).

§ 2. - De "liberale" benadering van de strijd tegen het terrorisme.

8. Indien we zo objectief mogelijk willen zijn, moeten we echter erkennen dat sommige auteurs een andere visie hebben van de politieke, militaire en politionele strategie die ik zonet besproken heb.

Bjørn LOMBORG en Todd SANDLER zijn respectievelijk de organisator van de Consensus van Kopenhagen, assistent-professor aan de Copenhagen Business School en professor economie en politieke economie aan de Universiteit van Texas te Dallas.

Toen ze vaststelden dat, op wereldniveau, de uitgaven voor binnenlandse veiligheid steeds maar bleven stijgen, hebben ze getracht om het antiterrorisme opnieuw uit te denken. Zo vroegen ze zich af of de internationale samenwerking en het internationale denkwerk in de strijd tegen de

⁽¹⁹⁾ A. KASPI, "Quelle place BUSH. Il est périlleux de le juger si vite", Le Soir (Forum), 17 en 18 januari 2009, p. 18.

financiering van het terrorisme niet geïntensiveerd moest worden.

Reeds in 2008 schreven ze het volgende, in een haast provocerende stijl:

"La présence de gardes-frontières à l'air mauvais et l'instauration de mesures de sécurité strictes dans les aéroports internationaux montrent que le monde développé dépense des centaines de millions de dollars pour se protéger du terrorisme. Mais le jeu en vaut-il la chandelle?

Les citoyens des pays riches considèrent le terrorisme international comme l'une des plus grandes menaces qui pèsent sur la planète, alors qu'il ne fait en moyenne que 420 victimes dans le monde chaque année. On peut se demander si les terroristes n'ont pas réussi à faire que le monde développé investisse à fonds perdu dans le contre-terrorisme, tout en ignorant des problèmes urgents portant sur des questions de santé, d'environnement, de conflit ou de gouvernance?

Récemment ⁽²⁰⁾, le Consensus de Copenhague -il a pour objectif d'évaluer coûts et bénéfices des différentes solutions aux principaux problèmes de la planète- a commandé une nouvelle étude sur les mérites respectifs des différentes méthodes de lutte contre le terrorisme. Le résultat est à la fois surprenant et troublant.

⁽²⁰⁾ Het onderzoek dat door LOMBORG en SANDLER wordt aangehaald, is gepubliceerd in maart 2008.

Au niveau mondial, les dépenses de sécurité intérieure ont augmenté de quelque 70 milliards de dollars depuis 2001. Cela s'est traduit par une baisse de 34 p.c. du terrorisme international, ce qui n'est pas surprenant. Par contre, il est surprenant de constater qu'il y a eu en moyenne 67 morts supplémentaires chaque année.

Ce nombre de morts à la hausse tient à ce que les terroristes réagissent de manière rationnelle aux risques plus importants liés à l'augmentation des mesures de sécurité: ils sont passés à des attentats plus meurtriers pour compenser la diminution de leur nombre.

Le renforcement des mesures de contre-terrorisme a simplement poussé les terroristes à tourner leur attention vers de nouvelles cibles. En 1973, l'installation de détecteurs de métaux dans les aéroports a permis de diminuer le nombre de détournements d'avion, mais s'est traduite par une augmentation des kidnappings; le renforcement de la protection des ambassades américaines a réduit le nombre d'attentats contre ces bâtiments, mais s'est conclu par davantage d'assassinats de diplomates. Depuis le renforcement des mesures de contre-terrorisme en Europe, aux USA et au Canada, les attentats sont dirigés contre les intérêts américains au Moyen-Orient et en Asie.

Dépenser toujours plus d'argent pour protéger les cibles potentielles est un mauvais choix. L'augmentation de 25 p.c. des mesures défensives dans le monde coûterait plus de 75 milliards de dollars

sur cinq ans. Inévitablement, les terroristes se tourneront alors vers des objectifs moins bien protégés.

(...)

Contrairement au renforcement des mesures défensives, une plus grande coopération internationale dans la lutte contre le financement du terrorisme serait relativement peu coûteuse et très efficace. Cela suppose plus de facilité pour l'extradition des terroristes, une surveillance accrue des contributions aux institutions charitables et des échanges commerciaux, le renforcement de la lutte contre le trafic de drogue, la contrefaçon et les activités illégales qui permettent aux terroristes de réaliser leurs plans.

Cette approche ne diminuerait pas le nombre d'attentats de 'routine' ou les assassinats politiques, mais elle créerait un sérieux obstacle aux actions spectaculaires qui nécessitent des préparatifs et des ressources importantes.

Il est vrai qu'intensifier la coopération internationale n'est pas facile, car les différents pays veillent jalousement à leur autonomie en matière de police et de sécurité. Les réticences d'un seul pays suffiraient à porter atteinte aux mesures prises par tous les autres. Mais les avantages seraient de taille. Doubler le budget d'Interpol et allouer un dixième du budget annuel du FMI consacré au développement des capacités d'action et à la surveillance destinée à identifier les fonds qui alimentent le terrorisme, reviendraient à environ 128 millions de dollars par an.

Empêcher un attentat de grande envergure économiserait plus d'un milliard de dollars au niveau mondial. Les bénéfices rapportés par ces mesures pourraient donc représenter dix fois leur coût.

Une autre solution pour les pays susceptibles d'être visés par des attentats serait d'avoir une approche un peu différente du contre-terrorisme. Certains observateurs estiment que les USA - une cible potentielle privilégiée- pourraient faire davantage pour améliorer leur image et contrer la propagande des terroristes.

Ils pourraient y parvenir en accroissant leur aide à l'étranger (...). L'accroissement de l'aide humanitaire inconditionnelle permettrait (aux USA) de faire davantage dans la lutte contre la faim, contre les maladies et la pauvreté et d'en tirer un profit considérable en termes d'image et de diminution du risque d'actions terroristes" ⁽²¹⁾.

Bjørn LOMBORG en Todd SANDLER besluiten: "Nous ne sommes pas partisans de céder aux exigences des terroristes, mais nous recommandons une politique étrangère plus habile et plus inspirée" ⁽²²⁾.

9. Ook de keuzes die de nieuwe president van de Verenigde Staten, Barack OBAMA, gemaakt heeft, geven de indruk dat hij een andere opvatting van de strijd tegen het terrorisme voorstaat.

⁽²¹⁾ B. LOMBORG en T. SANDLER, "Repenser le contre-terrorisme", La Libre Belgique (Opinion - International), 6 maart 2008. Over een andere suggestieve titel, zie P. GRECIANO, "Lutte antiterroriste ou le retour aux années de plomb?", Noot onder Paris 20 juni 2007, D.H. 31 januari 2008, p. 331 e.v.

⁽²²⁾ B. LOMBORG en T. SANDLER, "Repenser le contre-terrorisme", La Libre Belgique (Opinion - International), 6 maart 2008.

In zijn antwoord op drie vragen over de sluiting van het centrum op de Amerikaanse marinebasis te GUANTANAMO in Cuba, die hem in maart van dit jaar werden gesteld door de Recueil Dalloz (Hebdomadaire), heeft Pascal MBONGO, professor publiek recht aan de Universiteit van Poitiers en als onderzoeker uitgenodigd in de Verenigde Staten, geantwoord dat men terecht kon stellen dat President OBAMA zijn ambtstermijn is gestart met belangrijke herzieningen van de antiterrorismewetgeving van zijn voorganger.

Professor MBONGO verklaarde met name het volgende:

"De fait, tel est l'objet des trois décrets (executive order) signés par le nouveau président des Etats-Unis le 22 janvier 2009. Un premier décret prévoit le réexamen, par une commission spéciale (Special Interagency Task Force) codirigée par l'Attorney General Eric HOLDER et le secrétaire à la Défense Robert GATES, des politiques de détention initiées dans le cadre de la lutte contre le terrorisme.

Un deuxième décret (executive order ensuring lawful interrogations) abroge tous les actes administratifs qui ont permis depuis 2001 des actes de torture ou des traitements inhumains ou dégradants (tels le waterboarding, l'usage de chiens dans les interrogatoires, l'alimentation forcée ou l'isolement continu des détenus) contre des personnes qualifiées d' 'ennemis combattants'. Ce décret soumet par ailleurs toutes les agences fédérales et tous les acteurs de la lutte antiterroriste (y compris la CIA) aux prescriptions de l'Armée en matière d'interrogatoires, telles que

consignées dans l'un des bréviaires militaires (Army Field Manual). Ces prescriptions militaires sont réputées respecter la Constitution et le droit international, dont les conventions de Genève.

Enfin, il y a précisément le décret relatif à la fermeture des centres de détention de GUANTANAMO, lesquels ont vu passer près de 800 personnes depuis 2002 (pas moins de 420 d'entre elles étant libérées faute de charges) et qui comptent encore environ 270 personnes (...). L'executive order sur GUANTANAMO définit plutôt un calendrier et un protocole de fermeture des camps de détention. En effet, si ce décret prévoit la fermeture de GUANTANAMO 'aussitôt que possible et au plus tard le 22 janvier 2010', il ne considère pas moins que la fermeture des installations de GUANTANAMO doit être précédée d'un réexamen de la situation juridique et des perspectives judiciaires des personnes qui y sont détenues. D'où, dans le même décret, l'extinction des commissions militaires spéciales compétentes à l'égard des personnes détenues à GUANTANAMO et la création d'une commission interministérielle et inter-agences fédérales (...).

(Le Président) Barack OBAMA doit gérer deux séries de difficultés techniques et de politique juridique dans la mise en œuvre de son idée de fermer GUANTANAMO. Il y a d'abord une forme de 'désordre institutionnel' de GUANTANAMO dont la nouvelle Administration hérite, avec l'arrêt des transferts des détenus, les arrêts de la Cour suprême reconnaissant aux détenus des droits constitutionnels (habeas corpus, droit d'en appeler à des cours fédérales, etc.) dont leur rétention à GUANTANAMO était supposée les priver, la

compromission de certaines procédures en cours par suite de l'annulation par certains juges fédéraux de charges fondées sur des informations obtenues par des moyens illicites (tortures ou traitements inhumains).

Surtout, la nouvelle Administration (OBAMA) doit élaborer une politique juridique, au besoin par une intervention législative du Congrès, sur plusieurs points, (par exemple) quels sont ceux des détenus qui seront jugés (... et) sur la base de quelles preuves? (...) Et, question suprêmement taboue aux Etats-Unis, certains détenus de GUANTANAMO sont-ils susceptibles d'être libérés sur le territoire américain?"⁽²³⁾.

10. Persoonlijk lijkt het mij niet noodzakelijk juist om een "vastbesloten" aanpak van de strijd tegen het terrorisme, zoals die van de regering BUSH, tegenover een "liberale" aanpak te stellen, zoals die waartoe de regering OBAMA de aanzet heeft gegeven. Enerzijds zijn noch de ene noch de andere een "romantische" aanpak van de strijd tegen het terrorisme. Anderzijds dient de erkenning van een staatsrecht op zelfbescherming niet noodzakelijk het niet-eerbiedigen van de procedure van *habeas corpus*, die met name toestaat de wettigheid te testen van een twijfelachtige opsluiting, als het gerecht oordeelt dat de Uitvoerende Macht mensen opsluit, niet alleen in strijd met de Grondwet maar tevens met de (federale) wetten en met de door de Staat geratificeerde verdragen, of nóg, een gevangene in staat stelt aan te tonen dat hij is

⁽²³⁾ P. MBONGO, "La fermeture du centre de GUANTANAMO", D.H. 12 maart 2009, p. 712. Inzake de Amerikaanse rechtspraak sedert 2004, zie A.J. BULLIER, "La procédure d'habeas corpus reconnue par la Cour suprême pour les détenus de GUANTANAMO va-t-elle enfin s'appliquer effectivement?", Rev. dr. intern. comp. 2009/1, p. 157 e.v.

aangehouden op grond van een verkeerde interpretatie en toepassing van de wet⁽²⁴⁾.

Zowel uit oogpunt van het internationaal recht als uit dat van het intern recht is het probleem: waar liggen de grenzen van de uitoefening van het staatsrecht op zelfbescherming, eens men dit toelaat? Staat dat recht bijv. het gebruik van atoomwapens toe of het opmaken, met een preventieve én met een defensieve bedoeling, van internationale of Europese terroristenlijsten⁽²⁵⁾?

De kern van het debat is of de beperkingen van de gemeenrechtelijke vrijheden, die in de antiterroristische wetgevingen zijn bepaald, in verhouding staan tot het nagestreefde doel, ook al is dat een erkend staatsrecht op zelfbescherming dat wordt nagestreefd.

Professor Pascal MBONGO antwoordt daarop:

"C'est ici que l'espace du débat est grand et que la discussion est difficile. D'un côté, nous, 'simples citoyens' ou commentateurs, n'avons pas nécessairement les moyens de démontrer rationnellement que les nouvelles prérogatives dont les forces de police

⁽²⁴⁾ Zie A.J. BULLIER, "La procédure d'habeas corpus reconnue par la Cour suprême pour les détenus de GUANTANAMO va-t-elle enfin s'appliquer effectivement?", Rev. dr. intern. comp. 2009/1, p. 158.

⁽²⁵⁾ Zie P. DE HERT et K. WEIS, "Europese terrorismelijsten. Beperkte rechtsbescherming", NjW 25 maart 2009, nummer 199, p. 242 e.v. Het is nooit eenvoudig geweest om een gemeenschappelijke wereldvisie te vinden van de grondrechten. Nog begin 2009 relativeerde China de burgerlijke en politieke rechten ten voordele van de economische: zie B. PEDROLETTI, "A l'O.N.U., la Chine défend une 'vision différente' des droits de l'homme", Le Monde, 12 februari 2009. Voor een interessante syllabus over de problematiek, zie HUMAN RIGHTS NETWORK INTERNATIONAL (HRNi) en INTERNATIONAL LEGAL ASSISTANCE CONSORTIUM (ILAC), Syllabus à destination des participants, Formation, Lutte contre le terrorisme et droits de l'homme, Rabat, 2007. Deze syllabus bevat onder meer een studie van Damien VANDERMEERSCH, advocaat-generaal bij het Hof van Cassatie van België, over "Le mandat d'arrêt européen et la protection des droits de l'homme".

et les services de renseignements disent avoir besoin pour être efficaces ne servent à rien. De l'autre côté, nous devons avoir la prudence civique de nous dire que ces institutions étatiques peuvent, de bonne ou de mauvaise foi, se tromper sur la réalité de la menace et des risques"⁽²⁶⁾.

Bij wijze van provocatie

herinnert Jean-Paul MARTHOZ eraan dat Serge LAMA in 1978 zong: "Au Chili comme à Prague, toujours la même vague. Toujours les mêmes murs bouchant le même azur. Au nom de mots en 'isme', on torture et on tue, dans un même lyrisme auquel, hélas, on s'habitue". En Jean-Paul MARTHOZ durft nog verder te gaan: "Depuis les attentats du 11 septembre, l'attaque contre la Déclaration universelle des droits de l'homme est menée, suprême paradoxe, au nom de la liberté, rappelant cette phrase d'un soldat américain lors de la guerre du Vietnam: 'Nous avons dû détruire le village pour le sauver'. Les Etats-Unis (...) ont gommé de leurs tablettes de la loi plusieurs articles de la Déclaration: sur la torture ou le droit à un procès équitable"⁽²⁷⁾.

Op minder provocerende maar even besliste wijze, antwoordt Karel DE GUCHT, minister van Buitenlandse Zaken, op 20 februari 2008, voor de Commissie voor de Buitenlandse Betrekkingen van de Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers, op de gezamenlijke vragen van volksvertegenwoordigers Bruno

⁽²⁶⁾ P. MBONGO, "La fermeture du centre de GUANTANAMO", D.H. 12 mars 2009, p. 712. Zie ook I. COUZIGOU, "La lutte du Conseil de sécurité contre le terrorisme international et les droits de l'homme", Rev. gén. dr. internat. 2008, dl. CXII, p. 49 e.v.

⁽²⁷⁾ J.P. MARTHOZ, "L'horizon moral de notre temps", Le Soir, 10 december 2008, p. 19. Er dient opgemerkt dat de aftredende President George W. BUSH, begin 2009, niettegenstaande de verklaringen van de gepensioneerde militaire rechter Susan CRAWFORD, toch maar heeft beweerd dat de Verenigde-Staten niet folterden (Le Monde, 16 januari 2009).

TUYBENS en Hilde VAUTMANS met betrekking tot de gevangenis GUANTANAMO BAY, onder meer als volgt: "België heeft zich, net als zijn Europese partners, duidelijk voor de sluiting van GUANTANAMO uitgesproken. In een land dat de mensenrechten en de rechtsstaat respecteert, is GUANTANAMO een anomalie. Ik verheug mij dus erop dat president BUSH de wil van de Amerikaanse regering om bedoeld detentiecentrum te sluiten, bevestigde"⁽²⁸⁾.

11. De verwijzing naar Europa door de Belgische Minister van Buitenlandse Zaken, is geen verrassing.

Het EG-Hof van Justitie heeft immers de grondrechten onder hoge bescherming geplaatst. In de relatie tussen de strijd tegen het terrorisme en de grondrechten heeft de gemeenschapsrechter het internationaal recht zelfs onder zijn toezicht geplaatst. Het communautaire rechtscollege heeft een opzienbarend signaal van weerstand geboden aan een strijd tegen het terrorisme die de rechten van de Mens miskent. Door een communautaire verordening ter uitvoering van internationale sancties tegen vermoedelijke terroristen nietig te verklaren, heeft het EG-Hof van Justitie de internationale rechtsorde overhoop gehaald om naar voren te treden als waarborg voor de grondrechten op een terrein waar deze vaak zwaar worden genegeerd.

In het arrest KADI en AL BARAKAAT van 3 september 2008 bijv., zegt het EG-Hof van Justitie:

⁽²⁸⁾ Samengevoegde vragen van de h. Bruno TUYBENS aan de minister van Buitenlandse zaken over "de houding van de Belgische regering met betrekking tot het detentiecentrum GUANTANAMO BAY" (nr. 1469) en mevr. Hilde VAUTMANS aan de minister van Buitenlandse Zaken over "de gevangenis van GUANTANAMO BAY" (nr. 1716), Antwoord van de h. Karel DE GUCHT, minister van Buitenlandse Zaken, Integraal verslag, Kamer, Commissie voor de Buitenlandse Betrekkingen, zitting 2007-2008, vergadering van woensdag 20 februari 2008, Voormiddag, p. 15.

"283. (...) volgens vaste rechtspraak maken de grondrechten een integrerend deel uit van de algemene rechtsbeginselen waarvan het Hof de eerbiediging verzekert.

(...)

293. De verplichting tot nakoming van de in het kader van de Verenigde Naties onderschreven verbintenissen geldt evenzeer op het gebied van de handhaving van de internationale vrede en veiligheid, wanneer de (Europese) Gemeenschap op grond van de artikelen 60 EG en 301 EG, communautaire maatregelen neemt ter uitvoering van de krachtens hoofdstuk VII van het Handvest van de Verenigde Naties vastgestelde resoluties van de Veiligheidsraad⁽²⁹⁾.

294. Bij de uitoefening van deze bevoegdheid moet de Gemeenschap namelijk bijzonder belang hechten aan het feit dat, wanneer de Veiligheidsraad resoluties vaststelt uit hoofde van hoofdstuk VII van het handvest van de Verenigde Naties, hij hiermee overeenkomstig artikel 24 van dit Handvest zijn voornaamste taak als internationaal orgaan vervult, die erin bestaat op mondiaal niveau de vrede en de veiligheid te handhaven, welke taak in het kader van dit hoofdstuk VII de bevoegdheid omvat om te bepalen wat een bedreiging van de internationale vrede en veiligheid vormt en om de noodzakelijke maatregelen voor de handhaving of het herstel daarvan te nemen.

⁽²⁹⁾ Ik herinner eraan dat hoofdstuk VII van het Handvest van de Verenigde Naties gaat over "optreden met betrekking tot bedreiging van de vrede, verbreking van de vrede en daden van agressie".

(...)

298. Het Handvest van de Verenigde Naties schrijft evenwel niet voor dat wordt geopteerd voor een bepaalde wijze van uitvoering van de krachtens hoofdstuk VII van dit Handvest vastgestelde resoluties van de Veiligheidsraad. Deze uitvoering dient te geschieden volgens de in de nationale rechtsorde van elk van de leden van de VN toepasselijke regels. Het Handvest van de Verenigde Naties laat de leden namelijk in beginsel de vrije keuze tussen verschillende mogelijkheden voor de omzetting van deze resoluties in hun nationale rechtsorde.

299. Uit al het bovenstaande volgt dat de beginselen die de in het kader van de Verenigde Naties tot stand gekomen internationale rechtsorde beheersen, niet impliceren dat de rechter de materiële wettigheid van de litigieuze verordening niet kan toetsen aan de grondrechten omdat deze verordening beoogt uitvoering te geven aan een krachtens hoofdstuk VII van het Handvest van de Verenigde Naties vastgestelde resolutie van de Veiligheidsraad.

300. Verder vindt de stelling dat een gemeenschapshandeling als de litigieuze verordening, ten gevolge van het beginsel van internationaalrechtelijke voorrang van de uit het Handvest van de Verenigde Naties voortvloeiende verplichtingen, in het bijzonder van die tot uitvoering van de krachtens hoofdstuk VII van dit Handvest vastgestelde resoluties van de Veiligheidsraad, immuniteit van jurisdictie zou genieten, geen steun in het EG-Verdrag.

(...)

305. Een vrijstelling van de litigieuze verordening van iedere vorm van rechterlijke controle van de verenigbaarheid ervan met de grondrechten, die haar oorsprong zou vinden in de vermeende absolute voorrang van de resoluties van de Veiligheidsraad waaraan deze verordening uitvoering beoogt te geven, kan evenmin worden gebaseerd op de positie die de uit het Handvest van de Verenigde Naties voortvloeiende verplichtingen zouden innemen in de hiërarchie van de normen in de communautaire rechtsorde, indien deze verplichtingen een plaats krijgen toebedeeld in deze hiërarchie.

(...)

326. Uit het bovenstaande volgt dat de gemeenschapsrechter overeenkomstig de hem bij het EG-Verdrag verleende bevoegdheden de wettigheid van alle gemeenschapshandelingen, daaronder begrepen de gemeenschapshandelingen die, zoals de litigieuze verordening, beogen uitvoering te geven aan krachtens hoofdstuk VII van het Handvest van de Verenigde Naties vastgestelde resoluties van de Veiligheidsraad, in beginsel volledig dient te toetsen aan de grondrechten die behoren tot de algemene beginselen van gemeenschapsrecht" ⁽³⁰⁾.

Het EG-Hof van Justitie beslist daarop als volgt.

⁽³⁰⁾ H.v.J. 3 september 2008 (KADI, AL BARAKAAT FOUNDATION t. RAAD EUROPESE UNIE en COMMISSIE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN), gevoegde zaken c-402/05 en c-415/05, Sem. jur. 5 november 2008, Hebd., nr. 45-46, Jurisprudence, II10186, p. 36 en 37, Noot M. GAUTIER.

"327. Bijgevolg heeft het Gerecht (van eerste aanleg van de Europese Gemeenschappen) blijk gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door in de punten 212 tot en met 231 van het bestreden arrest KADI en de punten 263 tot en met 282 van het bestreden arrest YUSUF en AL BARAKAAT te oordelen dat uit de beginselen die het verband tussen de in het kader van de Verenigde Naties tot stand gekomen internationale rechtsorde en de communautaire rechtsorde beheersen, voortvloeit dat, aangezien de litigieuze verordening beoogt uitvoering te geven aan een resolutie van de Veiligheidsraad die is vastgesteld krachtens hoofdstuk VII van het Handvest van de Verenigde Naties, dat dienaangaande geen enkele beoordelingsruimte laat, de inhoud ervan vrijgesteld dient te zijn van iedere vorm van rechterlijke wettigheidscontrole, behalve voor wat de verenigbaarheid ervan met de regels van het jus cogens betreft.

328. De middelen van rekwiranten zijn dus in dit opzicht gegrond, zodat de bestreden arresten op dit punt dienen te worden vernietigd (...) "³¹).

³¹) H.v.J. 3 september 2008 (KADI, AL BARAKAAT FOUNDATION t. COMM. en RAAD E.U.), gevoegde zaken c-402/05 en c-415/05, Sem. jur. 5 november 2008, Hebd., nr. 45-46, Jurisprudence, II10186, p. 37, Noot M. GAUTIER, eveneens op p. 37. Over het onderwerp, zie onder meer T.P.I.C.E 21 september 2005, T-306/01, Ahmed Ali Yusuf en Al Barakaat International Foundation t. Raad van de Europese Unie en Commissie van de Europese Gemeenschappen, *Jur. HvJ.* 2005, II-3533, nr. 281; T.P.I.C.E 21 september 2005, T-315/01, Yassin Abdullah Kadi t. Raad van de Europese Unie en Commissie van de Europese Gemeenschappen, *Jur. HvJ.*, 2005, II-3649, nr. 230; Verordening (EG) nr. 467/2001 van de Raad van 6 maart 2001 tot instelling van een verbod op de uitvoer van bepaalde goederen en diensten naar Afghanistan, tot versterking van het verbod op vluchten en de bevestiging van tegoeden en andere financiële middelen ten aanzien van de Taliban van Afghanistan en tot intrekking van verordening (EG) nr. 337/2000., *Pb. L.* 9 maart 2001, Nr. 67/1; V. JOOSTEN, *R.W.* 2005-06, 1191 e.vlg.. N. ANGELET en A. WEERTS, "La mise en œuvre par la Communauté européenne des mesures adoptées par les Nations unies en matière de lutte contre le financement du terrorisme. A propos des arrêts rendus le 21 septembre 2005 par le Tribunal de première instance des Communautés européennes", *J.T. dr. eur.* 2006, (73) 74; P. STANGOS en G. GRYLLOS, "Le droit communautaire à l'épreuve des réalités du droit international: leçons tirées de la jurisprudence communautaire récente relevant de la lutte contre le terrorisme international", *Cah. dr. eur.* 2006, (429) 478; N.J. SCHRIJVER, "Kroniek van het volkenrecht", *NJB* 2006, 535; L. VERSTEEGH, "Rechtsbescherming door het Gerecht van Eerste Aanleg aan van terrorisme verdachte personen", *NJB* 2008, (224) 224; *Pb. C.* 25 februari 2006, Nr 48/11; *Pb. C.* 11 februari 2006, Nr 36/19; www.curia.eu;

12. Uit dit arrest KADI en AL BARAKAAT FOUNDATION volgt dat, volgens het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen, de voorrang van het internationale recht boven het recht van de Europese Unie beperkt wordt door de eerbiediging van de rechten van de mens.

De keuze voor de door mij uiteengezette oplossing is m.i. belangrijk en ik wens er dus onmiddellijk aan toe te voegen dat het Hof en zijn parket, los van het bijzondere geval dat ons hier bezighoudt in verband met de bestrijding van het terrorisme, de stoutmoedigheid van de oplossing niet uit het oog mogen verliezen en in de toekomst daaruit eventueel nuttige lering moeten trekken voor de delicate kwestie van de hiërarchie van de rechtsregels in het algemeen.

Om evenwel terug te komen op het eigenlijke onderwerp dat ons bezighoudt, ging het in deze zaak om de SMART SANCTIONS die na de aanslagen van 11 september werden opgelegd door de Verenigde Naties.

We herinneren eraan dat de Veiligheidsraad ervoor gekozen heeft om onder meer financiële sancties op te leggen aan personen en niet aan Staten. Met dat doel heeft de Raad een sanctiecomité opgericht, belast met het opmaken van "zwarte lijsten" van vermoedelijke terroristen wier tegoeden worden bevroren en wier bewegingsvrijheid aan banden wordt

R.o. 326; R.o. 327; C. JANSSENS, "Het KADI-arrest van het Hof van Justitie inzake terrorismelijsten. De beslechting van enkele hete hangijzers met betrekking tot interne en externe bevoegdheidsafbakening en rechtsbescherming", R.W. 2008-09, p. 1410 e.vlg.; S. ADAM, "Les résolutions du Conseil de sécurité de l'O.N.U. à l'épreuve des juridictions communautaires. Variations autour de la justiciabilité", te verschijnen in een werk dat door Professor SNYDER wordt uitgegeven.

gelegd. De toepassing van die sancties in de Europese ruimte vereist evenwel het optreden van de instellingen van de Europese Unie die dus diverse teksten hebben goedgekeurd, waarvan sommige de teksten van de UNO zonder meer overnemen. Dat was meer bepaald het geval met de bestreden verordening die een door het sanctiecomité opgemaakte zwarte lijst overnam en de namen van de rekwiranten in deze zaak overschreef naar een identieke Europese lijst waardoor meteen hun financiële tegoeden op het grondgebied van de Unie werden bevroren. Die rekwiranten waren evenwel van mening dat hun plaatsing op die lijst niet tot de bevoegdheid behoorde van de instellingen van de Gemeenschap en in ieder geval verschillende grondrechten schond die door de communautaire rechtsorde worden beschermd, met name het recht van verdediging en het eigendomsrecht.

Op grond hiervan hadden de rekwiranten bij het Gerecht in eerste aanleg van de Europese Gemeenschappen een beroep tot nietigverklaring van de litigieuze verordening ingesteld.

Het Gerecht van eerste aanleg van de Europese Gemeenschappen had de eisen van de rekwiranten niet toegewezen.

Door de betwiste communautaire verordening nietig te verklaren in zoverre ze de grondrechten van de personen schendt, veroordeelt het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen meteen de inhoud van de handelingen van de organen van de UNO en miskent het de voorrang van die handelingen.

Over de kwestie van de rechten van de mens stond het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen op het standpunt dat respectievelijk het recht van verdediging en het eigendomsrecht waren geschonden omdat de redenen voor de plaatsing op de lijst van vermoedelijke terroristen nooit waren medegedeeld en de betrokkenen volstrekt in de onmogelijkheid verkeerden tegenspraak te voeren.

Tot welke moeilijkheden het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen ook mag leiden, we verheugen ons over het feit dat, dank zij de in dit arrest vervatte leer, niet gelijk welke methode mag worden gebruikt bij de bestrijding van het terrorisme.

Professor Marie GAUTIER schreef het volgende: "La lutte contre le terrorisme est, on le sait, toujours un défi pour les démocraties; la Cour de Justice des Communautés européennes vient opportunément de rappeler qu'elle ne peut et ne doit se faire au détriment de ce qui constitue peut-être le fondement même de l'ordre juridique communautaire, à coup sûr le socle de notre système juridique et politique"⁽³²⁾.

13. We mogen ons echter geen illusies maken: de kwestie van de autonomie van de communautaire rechtsorde ten aanzien van het internationale recht is een bijzonder moeilijk probleem, vooral dan de kwestie betreffende de autonomie van de communautaire rechtsorde ten aanzien van het recht van de Veiligheidsraad van de UNO.

⁽³²⁾ M. GAUTIER, Noot onder Hv.J. 3 september 2008 (KADI, AL BARAKAAT FOUNDATION t. COMM. en RAAD E.U.), gevoegde zaken c-402/05 en c-415/05, Sem. jur. 5 november 2008, Hebd., nr. 45-46, Jurisprudence, II10186, p. 37 en 40.

Het recht van de Veiligheidsraad is -volkomen terecht- gebonden aan de politieke keuzes die worden gemaakt door de leden van de Raad, in het bijzonder door de permanente leden, die, krachtens artikel 27 van het Handvest van de Verenigde Naties, in principe over een vetorecht beschikken. Het recht van de Veiligheidsraad is een noodrecht en een injunctierecht gericht op de verwezenlijking van doelstellingen op het terrein veeleer dan op de goedkeuring van regels⁽³³⁾.

Het gemeenschapsrecht moet zijn plaats bepalen tegenover dat recht van de Veiligheidsraad van de UNO, zoals het dat heeft moeten doen tegenover het recht van de Lid-Staten van de Europese Unie⁽³⁴⁾. Dit houdt het gevaar in dat het geen gevolg geeft aan de door de Veiligheidsraad gegeven bevelen op het vlak van de terrorismebestrijding⁽³⁵⁾. Het betreft hier een moeilijke kwestie te meer daar de Europese Gemeenschap, anders dan de UNO, de integratie van haar leden beoogt, wat de uitbouw van een eigen rechtsorde impliceert⁽³⁶⁾.

Ik kan geen mirakeloplossing voorstellen maar in elk geval moet worden uitgemaakt hoe de regels van de internationale rechtsorde kunnen worden afgestemd op die van de communautaire rechtsorde zonder dat tussen beide stelsels bressen worden geslagen en dit

⁽³³⁾ Zie M. BEULAY, "Les arrêts KADI et AL BARAKAAT INTERNATIONAL FOUNDATION, réaffirmation par la Cour de Justice de l'autonomie de l'ordre juridique communautaire vis-à-vis du droit international", R.M.C. et U.E. nr. 524 januari 2009, p. 38.

⁽³⁴⁾ Zie M. BEULAY, "Les arrêts KADI et AL BARAKAAT INTERNATIONAL FOUNDATION, réaffirmation par la Cour de Justice de l'autonomie de l'ordre juridique communautaire vis-à-vis du droit international", R.M.C. et U.E. nr. 524 januari 2009, p. 32.

⁽³⁵⁾ Zie J.M. THOUVENIN, "Le choc du droit communautaire et du droit international, encore l'arrêt KADI", R.M.C. et U.E. nr. 524 januari 2009, p. 30.

⁽³⁶⁾ Zie M. BEULAY, "Les arrêts KADI et AL BARAKAAT INTERNATIONAL FOUNDATION, réaffirmation par la Cour de Justice de l'autonomie de l'ordre juridique communautaire vis-à-vis du droit international", R.M.C. et U.E. nr. 524 januari 2009, p. 32.

louter en alleen om polemische redenen. De Europese Gemeenschap is een internationaal rechtssubject, zij speelt een rol in de internationale gemeenschap en niemand heeft er belang bij dat artikel 103 van het Handvest van de Verenigde Naties krachtens hetwelk, het weze hier herhaald, "in the event of a conflict between the obligations of the Members of the United Nations under the present Charter and their obligations under any other international agreement, their obligations under the present Charter shall prevail" zonder dwingende reden wordt overtreden.

Een eventuele oplossing zou kunnen bestaan in een versterking van de waarborgen voor de mensenrechten in de procedures die het Handvest van de Verenigde Naties en het daaruit afgeleide recht hebben ingesteld. In dit geval moet men wel bereid zijn vooraf te erkennen dat de uitverkoop van de mensenrechten de smadelijkste nederlaag is die een rechtsstaat kan lijden in de strijd tegen het internationale terrorisme⁽³⁷⁾.

Op de leden van de Veiligheidsraad van de UNO, vooral dan op de permanente leden, rust een enorme juridische verantwoordelijkheid.

Afdeling 2. - Het Europees Verdrag tot bestrijding van het terrorisme, opgemaakt te Straatsburg op 27 januari 1977 en het Protocol tot wijziging van dat Verdrag, gedaan te Straatsburg op 15 mei 2003.

§ 1. - Inleiding.

⁽³⁷⁾ Zie J.P. MARGUENAUD, "Lutte contre le terrorisme international et respect des droits de l'homme (CEDH, Grande Chambre, 28 februari 2008, SAADI t. Italië)", Rev. sc. crim. juli/september 2008 nr 3, p. 694.

14. Het is niet overdreven te zeggen dat de strijd tegen het terrorisme op internationaal en zeker ook op Europees vlak als gevolg van de terroristische aanslagen en in het bijzonder sedert 11 september 2001 in een stroomversnelling is terechtgekomen. Exemplarisch voor dit laatste is ongetwijfeld de bijzonder snelle aanneming van het Kaderbesluit van de Raad van 13 juni 2002 betreffende het Europees aanhoudingsbevel en de procedures van overlevering tussen de lidstaten⁽³⁸⁾; hoewel de draagwijdte van dit rechtsinstrument de strijd tegen het terrorisme uiteraard overschrijdt en een veel ruimer toepassingsgebied heeft, bestaat er geen twijfel over dat de aanslagen van 11 september 2001 en de daaropvolgende terreurdreiging het aannemen van dat kaderbesluit hebben versneld⁽³⁹⁾. Er werd dan ook opgemerkt dat - althans wat de Europese Unie betreft - *"au lendemain du 11 septembre 2001, la lutte antiterroriste est vraiment devenue l'objet primordial des travaux menés au sein de l'Union européenne en matière de coopération policière et judiciaire pénale. Elle leur a donné une impulsion essentielle: c'est en son nom que les Etats membres de l'Union se sont montrés plus que jamais prêts à moderniser les mécanismes traditionnels de coopération et*

⁽³⁸⁾ *P.B. L.* 18 juli 2002, Nr. 190/1.

⁽³⁹⁾ In die zin onder meer: E. BARBE, "Une triple étape pour le troisième pilier de l'Union européenne. Mandat d'arrêt européen, terrorisme et Eurojust", *R.M.C.U.E.* 2002, (5) 5; S. COMBEAUD, "Première réussite pour le principe de reconnaissance mutuelle: le mandat d'arrêt européen", *Rev. int. dr. pénal* 2006, (131) 132; B. DEJEMEPPE, "La loi du 19 décembre 2003 relative au mandat d'arrêt européen", *J.T.* 2004, (112) 112; G. GILBERT, *Responding to International Crime*, Leiden, Martinus Nijhoff, 2006, 35; B. GILMORE, "Introduction", *Rev. int. dr. pénal* 2006, (15) 17; J. PRADEL, "Le mandat d'arrêt européen. Un premier pas vers une révolution copernicienne dans le droit français de l'extradition", *D.* 2004, (1392) 1394; S. PEERS, "EU Responses to Terrorism", *I.C.L.Q.* 2003, (227) 227-228; L. RINUY, "Le rôle de la coopération judiciaire pénale dans la lutte contre le terrorisme", *R.A.E.* 2003-04, (391) 391; J.M. SOREL, "Existe-t-il une définition universelle du terrorisme?", in K. BANNELIER, O. CORTEN, T. CHRISTAKIS en B. DELCOURT (eds.), *Le droit international face au terrorisme. Après le 11 septembre 2001*, Paris, Cedim, 2002, (35) 56; G. STESENS, "Het Europees aanhoudingsbevel. De wet van 19 december 2003", in *CBR-Jaarboek 2004-2005*, Antwerpen, Maklu, 2005, (21) 25; D. VAN DAELE, "België en het Europees aanhoudingsbevel: een commentaar bij de Wet van 19 december 2003", *T. Strafr.* 2005, (151) 152; J. VOGEL, "Europäischer Haftbefehl und deutsches Verfassungsrecht", *JZ* 2005, (801) 802.

à faire progresser la construction d'un espace judiciaire pénal européen. En témoignent les quelques réalisations importantes sous Présidence belge, principalement celles touchant au rapprochement des législations nationales en matière de terrorisme et au mandat d'arrêt européen"⁽⁴⁰⁾.

15. Toch werden reeds vóór de aanslagen van 11 september 2001 gedurende verschillende decennia in het kader van een aantal internationale organisaties inspanningen geleverd om rechtsinstrumenten uit te werken met het oog op het bestrijden van het terrorisme⁽⁴¹⁾. Zowel in de Verenigde Naties als in het kader van de Raad van Europa en de Europese Unie werden aldus verschillende verdragen, resoluties en verklaringen opgesteld waarvan de onderliggende idee steeds was te komen tot een zekere harmonisatie inzake strafbaarstelling van misdrijven van terroristische aard dan wel een betere juridische samenwerking op dat terrein op punt te stellen⁽⁴²⁾.

16. Het is in het licht daarvan ongetwijfeld nuttig een aantal van deze rechtsinstrumenten -zowel van recente als van iets minder recente datum- aan een analyse te onderwerpen en na te gaan op welke wijze deze in de Belgische rechtsorde invulling hebben gekregen. Daarbij zal overigens ook worden vastgesteld dat het voormelde Kaderbesluit van de Raad van 13 juni 2002 betreffende het Europees aanhoudingsbevel en de procedures van overlevering tussen de lidstaten op bepaalde van de besproken

⁽⁴⁰⁾ A.WEYEMBERGH, "La coopération pénale européenne face au terrorisme: rupture ou continuité?", in K. BANNELIER, O. CORTEN, T. CHRISTAKIS en B. DELCOURT (eds.), *Le droit international face au terrorisme. Après le 11 septembre 2001*, Paris, Cedin, 2002, (279) 280.

⁽⁴¹⁾ Zie A. WEYEMBERGH, *l.c.*, 279.

⁽⁴²⁾ Zie L. MOREILLON en A. WILLI-JAYET, *Coopération judiciaire pénale dans l'Union européenne*, Brussel, Bruylant, Paris, L.G.D.J., 2005, 497.

rechtsinstrumenten een onmiskenbare invloed heeft uitgeoefend⁽⁴³⁾. Hierbij zal in de eerste plaats aandacht worden besteed aan rechtsinstrumenten die tot stand kwamen in het kader van de Raad van Europa. Aansluitend zal ook kort aandacht worden besteed aan een verdrag dat weliswaar werd afgesloten in de schoot van de toenmalige Europese Gemeenschap maar dat niet los kan worden gezien van het hierna besproken Europees Terrorisme­verdrag dat zelf tot stand kwam in de schoot van de Raad van Europa. Vervolgens zal gekeken worden naar een aantal inspanningen die in de Verenigde Naties werden gedaan om tot een rechtsinstrument te komen in de strijd tegen het terrorisme waarna tenslotte een analyse volgt van bepaalde werkzaamheden die werden verricht in het kader van de Europese Unie.

17. Het eerste rechtsinstrument dat onze aandacht krijgt is het Europees Verdrag tot bestrijding van het terrorisme, opgemaakt te Straatsburg op 27 januari 1977 en goedgekeurd bij Wet van 2 september 1985⁽⁴⁴⁾ (hierna: Europees Terrorisme­verdrag) en het Protocol tot wijziging van dat Verdrag, gedaan te Straatsburg op 15 mei 2003 en goedgekeurd bij Wet van 27 april 2007⁽⁴⁵⁾. Op dit ogenblik⁽⁴⁶⁾ is het Europees Terrorisme­verdrag – dat op 4 augustus 1978 in werking getreden is – van toepassing in 46 landen, waaronder alle Lid­Staten van de Europese Unie. Het Protocol van 15 mei 2003 tot wijziging van het Verdrag is evenwel op dit ogenblik nog niet in werking getreden. Overeenkomstig artikel 18 ervan, treedt het Protocol in werking op de eerste dag van de maand die volgt op het verstrijken van

⁽⁴³⁾ Wegens het invoeren van het Europees Aanhoudingsbevel, zal het Europees Terrorisme­verdrag niet meer spelen tussen de Lid­Staten van de Europese Unie in zoverre het de uitlevering betreft.

⁽⁴⁴⁾ B.S. 5 februari 1986.

⁽⁴⁵⁾ B.S. 17 september 2007.

⁽⁴⁶⁾ Meer bepaald op 25 juni 2009.

een periode van drie maanden na de datum waarop alle Partijen bij het Verdrag in overeenstemming met de bepalingen van artikel 17 hun instemming door het Protocol te worden gebonden tot uitdrukking hebben gebracht.

18. Het is wellicht nuttig hierbij reeds op te merken dat ingevolge artikel 31.1 van het Kaderbesluit 2002/584/JBZ van de Raad van 13 juni 2002 betreffende het Europees Aanhoudingsbevel en de procedures van overlevering tussen de Lid-Staten, de bepalingen van het Kaderbesluit per 1 januari 2004 in de betrekkingen tussen de Lid-Staten in de plaats komen van onder meer het Europees Terrorisme­verdrag van 27 januari 1977, voor zover het op uitlevering betrekking heeft. Hetzelfde zal dan ook gelden voor het Protocol van 15 mei 2003 dat erop gericht is het Europees Terrorisme­verdrag te wijzigen. Dit laatste betekent dan ook dat -met uitzondering van hetgeen in het Europees Terrorisme­verdrag is geregeld op het vlak van de kleine rechtshulp⁽⁴⁷⁾- de desbetreffende bepalingen uit het Europees Terrorisme­verdrag die verder worden geanalyseerd geen toepassing meer vinden ten aanzien van de Lid-Staten van de Europese Unie onderling doch zij slechts relevant zullen zijn in de mate zij toepassing vinden in de verhouding tot landen die géén lid zijn van de Europese Unie⁽⁴⁸⁾. Men zou ook kunnen zeggen dat het Europees Terrorisme­verdrag daardoor nog slechts relevant blijft wanneer er echt sprake is van 'uitlevering' tussen verdragspartijen en dus wanneer de betrokken Staten geen

⁽⁴⁷⁾ Zie ook de bepaling van artikel 8 van het Europees Terrorisme­verdrag.

⁽⁴⁸⁾ Op dit ogenblik: Albanië, Armenië, Azerbeidzjan, Bosnië-Herzegovina, Kroatië, Georgië, IJsland, Liechtenstein, Monaco, Moldavië, Noorwegen, Rusland, San Marino, Servië, Montenegro, Zwitserland, Macedonië, Turkije en Ukraine.

lid zijn van de Europese Unie en niet meer wanneer het gaat om 'overlevering' binnen de Europese Unie⁽⁴⁹⁾.

§ 2. - De krachtlijnen van het Verdrag.

19. Het Europees

Terrorismeverdrag is een verdrag dat in het kader van de Raad van Europa tot stand kwam en dat een zogenaamd 'gesloten' verdrag is, hetgeen betekent dat het Verdrag - ten minste tot het ogenblik waarop het Protocol van 15 mei 2003 in werking zal zijn getreden- enkel openstaat voor toetreding door de Staten die lid zijn van de Raad van Europa⁽⁵⁰⁾; dit gegeven is te verklaren door het feit dat de verplichtingen die de verdragspartijen op zich nemen, nauw samenhangen met het klimaat van wederzijds vertrouwen in elkaars rechtsbestel⁽⁵¹⁾. Zoals nog zal blijken, bevat het Verdrag immers niet alleen bepalingen in verband met de zogenaamde kleine rechtshulp, doch gaat het uit van het principe dat in de eerste plaats personen moeten worden uitgeleverd zonet dat zij dienen te worden berecht.

20. Het Europees

Terrorismeverdrag dat werd uitgewerkt tussen oktober 1975 en november 1976 is te beschouwen als een specifieke Europese reactie op het oplaaiende terrorisme in Europa

⁽⁴⁹⁾ Zie S. DEWULF, "Terroristen en hun wapens", (noot onder Cass. 27 juni 2006), *N.C.* 2007, (144) 147.

⁽⁵⁰⁾ Zie art. 11.1 van het Europees Terrorismeverdrag: "Dit Verdrag staat open voor ondertekening door de Lid-Staten van de Raad van Europa. Het dient te worden bekrachtigd, aanvaard of goedgekeurd. De akten van bekrachtiging, aanvaarding of goedkeuring worden neergelegd bij de Secretaris-Generaal van de Raad van Europa." Vgl. ook met: B. DE SCHUTTER, "La Convention européenne pour la répression du terrorisme. Un (faux) pas en avant?", *J.T.* 1977, (217) 220-221. Merk evenwel op dat, van zodra het Protocol van 15 mei 2003 in werking zal zijn getreden, artikel 11.1 zal vervangen worden door de bepaling van artikel 14.1 die met zich meebrengt dat het Verdrag niet alleen meer openstaat voor ondertekening door de Lid-Staten van de Raad van Europa maar ook voor de Staten met de status van waarnemer bij de Raad van Europa.

⁽⁵¹⁾ Zie: F. THOMAS, *Internationale rechtshulp in strafzaken*, in *A.P.R.*, Antwerpen, Kluwer, 1998, nr. 77. Zie S. OSCHINSKY, "Espace judiciaire européen et terrorisme", *J.T.* 1980, (289) 290.

in die periode en is te situeren in het licht van een aantal niet bindende resoluties die sinds 1973 zowel door de Raadgevende Vergadering van de Raad van Europa als door het Comité van Ministers ervan werden geformuleerd⁽⁵²⁾. Het waren uiteindelijk de Ministers van Justitie die op een bijeenkomst op 22 mei 1975 in het Franse Obernai, wezen op de noodzaak van een gezamenlijke actie op dit terrein; een comité van experts werd aangesteld onder leiding van de Belgische Suzanne Oschinsky en het is dat comité dat uiteindelijk de tekst van het Verdrag heeft opgesteld.

21. Ook al wordt het Verdrag doorgaans het Europees Terrorisme­verdrag genoemd – er is geen reden om daar in het kader van deze analyse van af te wijken – is het niettemin belangrijk er hier reeds op te wijzen dat het Verdrag géén alomvattend verdrag ter bestrijding van het terrorisme als zodanig is; men moet immers vaststellen dat de opstellers van het Verdrag bewust niet gewild hebben een definitie te geven van "terrorisme"⁽⁵³⁾, hetgeen wél was gedaan in het nooit in werking getreden Verdrag van Genève van 16 november 1937 dat terroristische handelingen definieert als "*des faits criminels dirigés contre un Etat et dont le but ou la nature est de provoquer la terreur chez des personnalités*

⁽⁵²⁾ F. THOMAS, *o.c.*, nr. 78 en de verwijzingen aldaar. Er wordt aldus in het Toelichtend Rapport (zie voor de tekst ervan: <http://conventions.coe.int/treaty/fr/Reports/Html/090.htm>) bij het Europees Terrorisme­verdrag (hierna: "Toelichtend Rapport") uitdrukkelijk gewezen op enerzijds de *Recommendation 703 (1973) de l'Assemblée Parlementaire relative au terrorisme international* waarin het Comité van Ministers wordt opgeroepen een gemeenschappelijke definitie van het 'politiek misdrijf' uit te werken "*aux fins de rejeter cette justification 'politique' chaque fois que l'acte de terrorisme met en danger la vie de personnes innocentes*" en op anderzijds Resolutie (74)3 van het Comité van Ministers betreffende het internationaal terrorisme waarin wordt aanbevolen dat, wanneer de Staten een uitlevering­verzoek ontvangen betreffende bepaalde misdrijven, zij bij de beoordeling ervan rekening moeten houden met de zwaarwichtigheid ervan en dat, indien zij de uitlevering weigeren, zij de zaak zelf moeten voorleggen aan hun eigen bevoegde autoriteiten. Men ziet hierin aldus het principe *aut dedere, aut judicare* weerspiegeld.

⁽⁵³⁾ Zie E. CHADWICK, *Self-determination, terrorism and the international humanitarian law of armed-conflict*, Den Haag, Martinus Nijhoff, 1996, 114; E. GUILLAUME, "Terrorism and International Law", *I.C.L.Q.* 2004, (537) 539.

déterminées, des groupes de personnes ou dans le public". Deze definitie uit dat Verdrag van Genève werd evenwel als gebrekkig beschouwd⁽⁵⁴⁾ om welke reden de opstellers van het Europees Terrorismeverdrag ervoor hebben geopteerd zich te richten op verdragen die specifieke vormen van terreur bestrijden en die in artikel 1 van het Verdrag worden opgesomd⁽⁵⁵⁾ maar die zelf ook geen definitie van terrorisme omvatten⁽⁵⁶⁾. Deze terughoudendheid om in die specifieke verdragen ook geen omvattende definitie van terrorisme op te nemen, verklaart wellicht het succes van deze specifieke verdragen⁽⁵⁷⁾. Pas met het hierna ook besproken Internationaal Verdrag van 9 december 1999 ter bestrijding van de financiering van terrorisme, werd (opnieuw) een poging ondernomen opdat een meer algemene omschrijving of definitie van terrorisme zou worden gegeven⁽⁵⁸⁾. Bovendien kan hier reeds worden opgemerkt dat

⁽⁵⁴⁾ S. OSCHINSKY, *l.c.*, 291.

⁽⁵⁵⁾ Vgl.: J.M. SOREL, *l.c.*, 45, die erop wijst dat het Verdrag van 16 november 1937 een omschrijving geeft van het fenomeen terrorisme dat aldus wordt omschreven vooraleer het wordt bestreden. Toch wijst deze auteur er verder in zijn bijdrage nog op dat er een aantal verdragen zijn waarin het begrip terrorisme wél wordt omschreven; deze internationale overeenkomsten zijn hier verder voor ons niet van belang. Het gaat met name om het Verdrag van Kaïro van 22 april 1998 afgesloten in het kader van de Arabische Liga, het Verdrag van Minsk van 4 juni 1999 tussen de Staten van het Gemenebest van Onafhankelijke Staten, het Verdrag van Ouagadougou van 1 juli 1999 afgesloten in het kader van de Organisatie van de Islamitische Conferentie en het Verdrag van Algiers van 14 juli 1999 afgesloten in het kader van de Organisatie van Afrikaanse Eenheid. Zie over deze regionale verdragen: J.M. SOREL, *l.c.*, 49-51. Andere in het kader van regionale organisaties afgesloten verdragen ter bestrijding van terrorisme, geven daarentegen ook weer geen definitie van terrorisme, zoals onder meer het Verdrag van Kathmandu van 4 november 1987 afgesloten in het kader van de Association of South-East Asian Nations (ASEAN) of het Verdrag van Washington van 2 februari 1971 afgesloten in het kader van de Organisatie van Amerikaanse Staten. Zie voor een lijst van de desbetreffende verdragen:

<http://untreaty.un.org/French/Terrorism.asp>.

Het feit dat men in het kader van deze regionale internationale organisaties wel rechtsinstrumenten uitwerkte met een definitie of omschrijving van het terrorisme, doet denken aan de vaststelling van, onder meer, HUGUES over "*l'énormité de la tâche lorsqu'il s'agit de s'attaquer au terrorisme en général; les Etats soit ont scindé le problème pour ériger des conventions spécifiques en vue de venir à bout de certaines formes de terroristes, soit se sont groupés par aire géographique espérant trouver une entente logiquement dévolue aux nations issues d'une même "culture"*". Zie aldus: E. HUGUES, "La notion de terrorisme en droit international: en quête d'une définition juridique", *Clunet* 2002, (753) 763.

⁽⁵⁶⁾ Zie C. BOURGUES-HABIF, "Le terrorisme international" in H. ASCENSIO, E. DECAUX en A. PELLET (eds.), *Droit international pénal*, Paris, Pedone, 2000, (457) 458; J.M. SOREL, *l.c.*, 46.

⁽⁵⁷⁾ Zie G. GUILLAUME, *l.c.*, 538-539.

⁽⁵⁸⁾ G. GILBERT, *o.c.*, 233 en de verwijzingen aldaar; S. PEERS, *l.c.*, 230. Het lijks ons interessant hierbij ook op te merken dat men precies omwille van het feit dat een definitie van terrorisme niet

intussen ook in de schoot van de Verenigde Naties werkzaamheden werden verricht om een algemeen anti-terrorismeverdrag op te stellen en waarbij het ook de bedoeling was om te komen tot een consensus over een algemene definitie of omschrijving van het terrorisme, maar dat dit tot op heden nog niet gelukt is⁽⁵⁹⁾. Struikelblokken zijn daarbij de kwestie van het 'staatsterrorisme' en de afbakening tussen terrorisme enerzijds en geweld in de context van de legitieme strijd van volken voor zelfbeschikking anderzijds⁽⁶⁰⁾.

22. Het Europees

Terrorismeverdrag kan bovendien niet los gezien worden van het Europees Verdrag van 13 december 1957 betreffende uitlevering, opgemaakt te Parijs en goedgekeurd bij Wet van 22 april 1997⁽⁶¹⁾. Hoewel het Europees Terrorismeverdrag géén uitleveringsverdrag is⁽⁶²⁾ en dus ook niet voorziet in een verplichting om tot uitlevering over te gaan tussen de verdragspartijen, ligt het belang van dat Verdrag immers precies in het feit dat het het Europees uitleveringsverdrag aanvult door te bepalen dat bepaalde misdrijven die normaal aanleiding dienen te geven tot uitlevering, niet als politiek misdrijf kunnen

voorhanden was, terrorisme uitdrukkelijk heeft uitgesloten uit de misdaden waarover het Internationaal Strafgerechtshof rechtsmacht heeft. Zie in die zin: G. DOUCET, "Terrorisme: définition, juridiction pénale internationale et victimes", *Rev. int. dr. pénal* 2005, (251) 266; E. HUGUES, *l.c.*, 700. Zie artikel 5 van het Statuut van Rome van 17 juli 1998 inzake het Internationale Strafgerechtshof, goedgekeurd bij Wet van 25 mei 2000, *B.S.* 1 december 2000. Nochtans belet dit niet dat het merendeel van de terroristische misdrijven onder de rechtsmacht van het Internationaal Strafgerechtshof zullen vallen. Zie G. DOUCET, *l.c.*, 271.

⁽⁵⁹⁾ Zie *infra*, nr. 79. Men kan hier uiteraard de bedenking maken dat de afwezigheid van een omschrijving of definitie van terrorisme de bestrijding ervan in zekere mate bemoeilijkt; immers, er werd gezegd dat dit niet alleen tot onzekerheid leidt maar ook dat het "*leaves States the possibility of making unilateral interpretations geared towards their own interests, particularly with respect to Security Council resolutions.*" Zie aldus: G. GUILLAUME, *l.c.*, 540.

⁽⁶⁰⁾ N. SCHRIJVER, "Elf September en het internationale recht", *NJB* 2005, (1688) 1690.

⁽⁶¹⁾ *B.S.* 22 november 1997.

⁽⁶²⁾ J. DU JARDIN, "Quelques particularités de la Convention européenne pour la répression du terrorisme, par rapport au droit extraditionnel classique", *R.D.P.* 1980, (15) 18; Toelichtend Rapport, nr. 27.

worden aangemerkt⁽⁶³⁾. Het gaat om misdrijven die worden gekenmerkt door hun toenemende internationale dimensie⁽⁶⁴⁾ en die, omwille van de gehanteerde methode of middelen, derwijze zwaarwichtig zijn dat men oordeelde dat ze niet meer als politiek misdrijf kunnen worden gekwalificeerd teneinde de uitlevering voor die misdrijven tegen te houden⁽⁶⁵⁾. De verdragspartijen hebben nu aldus voor de daarin bedoelde misdrijven de uitleveringsexceptie wegens politieke misdrijven uitgesloten. Meer bepaald worden te dien einde in artikel 1 van het Europees Terrorisme­verdrag een aantal misdrijven opgesomd die niet meer als politieke misdrijven mogen worden beschouwd terwijl artikel 2 van het Verdrag een aantal misdrijven opsomt die desgevallend niet meer als politiek misdrijf kunnen worden aangemerkt⁽⁶⁶⁾, maar waar de uitzondering slechts facultatief is.

23. Inderdaad, wat de verplichte uitzonderingen betreft, bepaalt artikel 1 van het Europees Terrorisme­verdrag dat ten behoeve van uitlevering tussen Verdragsluitende Staten, geen van de hierna te noemen strafbare feiten wordt beschouwd als een

⁽⁶³⁾ J. PRADEL en G. CORSTENS, *Droit pénal européen*, Paris, Dalloz, 2002, nr. 91; G. CORSTENS en J. PRADEL, *Het Europese strafrecht*, Deventer, Kluwer, 2003, nr. 91. Hierbij dient volledigheidshalve te worden opgemerkt dat het gegeven dat het Europees Terrorisme­verdrag géén uitleverings­verdrag is, met zich meebrengt dat –zelfs indien toepassing zou worden gemaakt van artikel 1 ervan om aan een feit het karakter van politiek misdrijf te ontzeggen– uiteraard het niet-­vervuld zijn van andere, algemene voorwaarden voor de uitlevering deze in de weg zal staan; men denke aldus aan het traditionele verbod om eigen onderdanen uit te leveren. Vergelijk ook met: J. DU JARDIN, *l.c.*, 30; Toelichtend Rapport, nr. 27.

⁽⁶⁴⁾ Toelichtend Rapport, nr. 13.

⁽⁶⁵⁾ J. DU JARDIN, *l.c.*, 16. Doordat de belangrijkste bedoeling van het Europees Terrorisme­verdrag er precies in lag om het belang van de uitleveringsexceptie van politiek misdrijf te reduceren, kan men, met recht, zeggen dat deze exceptie wegens politiek misdrijf een hinderpaal vormt voor de zogenaamde "war on terror". Zie G. GILBERT, *o.c.*, 194.

⁽⁶⁶⁾ L. MOREILLON en A. WILLI-JAYET, *o.c.*, 500.

politiek delict, een met een politiek delict samenhangend feit of een feit ingegeven door politieke motieven⁽⁶⁷⁾:

a) de strafbare feiten vallend onder het Verdrag tot bestrijding van het wederrechtelijk in zijn macht brengen van luchtvaartuigen, ondertekend te 's-Gravenhage op 16 december 1970;

b) de strafbare feiten vallend onder het Verdrag tot bestrijding van wederrechtelijke gedragingen gericht tegen de veiligheid van de burgerluchtvaart, ondertekend te Montreal op 23 september 1971;

c) de strafbare feiten waarbij een ernstige aanslag is gepleegd tegen het leven, de fysieke integriteit of de vrijheid van personen die recht hebben op internationale bescherming, met inbegrip van diplomatieke ambtenaren;

d) het misdrijf van wederrechtelijke vrijheidsberoving en de strafbare feiten waarbij een ontvoering of gijzeling heeft plaatsgevonden;

e) de strafbare feiten gepleegd met gebruikmaking van bommen, (hand-)granaten, raketten, automatische vuurwapens of bombrieven of -pakjes, voor zover dit gebruik gevaar voor personen oplevert;

f) de poging tot één van de bovengenoemde strafbare feiten of de deelneming eraan als mededader of medeplichtige van een persoon die een zodanig feit pleegt of daartoe een poging doet.

24. Voormelde misdrijven worden aldus "gedepolitiseerd"; de verdragspartijen kunnen voor deze misdrijven de exceptie van politiek misdrijf derhalve niet meer inroepen om de uitlevering te weigeren. De uitzonderingen in dit artikel 1 zijn dus verplicht in aanmerking te nemen door de

⁽⁶⁷⁾ Het begrip "feit ingegeven door politieke motieven", beoogt de opsomming te vervolledigen van de gevallen waarin de uitleveringsexceptie van politiek misdrijf niet kan worden ingeroepen. Zie: Toelichtend Rapport, nr. 33.

verdragspartijen⁽⁶⁸⁾. Met het uitsluiten van de mogelijkheid om deze misdrijven als politiek misdrijf aan te merken, hangt de overweging samen dat er, in een democratische samenleving, voldoende mogelijkheden bestaan zijn overtuiging tot uitdrukking te brengen en dat het gebruik van geweld in het bijzonder gevaarlijk is in een democratische rechtsstaat waar vrijheid heerst, nu die vrijheid een democratische rechtsstaat bijzonder kwetsbaar maakt⁽⁶⁹⁾. Gelet evenwel op het algemeen karakter van deze uitzonderingen en van het Europees Terrorismevedrag als zodanig, werd het Verdrag reeds snel voorwerp van kritiek omdat ze bijna de totaliteit van politieke misdrijven zouden omvatten⁽⁷⁰⁾.

25. Voor een goed begrip van de bepaling van artikel 1 van het Verdrag, dient verder ook onthouden te worden dat het Verdrag géén uniforme definitie geeft van het begrip "politiek misdrijf" zodat iedere Staat in beginsel dit concept -ter fine van de weigering van uitlevering- zelf kan invullen volgens zijn eigen nationaal recht⁽⁷¹⁾; zonder dat het Verdrag⁽⁷²⁾ het

⁽⁶⁸⁾ Zie C. VAN DEN WYNGAERT, *Strafrecht, strafprocesrecht & internationaal strafrecht*, Antwerpen, Maklu, 2006, 1252.

⁽⁶⁹⁾ S. OSCHINSKY en Y. OSCHINSKY, "Le point sur la législation anti-terroriste", *Journal du procès* 2005, nr. 501, p. 15.

⁽⁷⁰⁾ M. ROUJOU DE BOUBÉE, "La Convention européenne pour la répression du terrorisme et le droit de l'extradition", *R.D.P.* 1980, (63) 67-68 en de verwijzingen aldaar.

⁽⁷¹⁾ Zie L. MOREILLON en A. WILLI-JAYET, *o.c.*, 501.

⁽⁷²⁾ Merk overigens op dat ook in de Belgische wetgeving geen definitie van een politiek of daarmee samenhangend misdrijf wordt gegeven, ook niet in het licht van artikel 6 van de Wet van 1 oktober 1833 dat inhoudt dat uitlevering niet zal worden toegestaan indien zij wordt gevraagd wegens een politiek misdrijf noch wegens een met dergelijk misdrijf samenhangend misdrijf. Zie: C. VAN DEN WYNGAERT, *o.c.*, 1251. Wel volgt uit het cassatiearrest van 15 februari 2006 dat onder politiek misdrijf in de zin van art. 6 van de Wet van 1 oktober 1833 alleen de feiten waarvan het exclusieve karakter bestaat in het rechtstreeks afbreuk doen aan de politieke orde van een bepaald land, wordt verstaan en dat die bepaling geenszins mag worden toegepast op feiten die, wat ook het doel moge zijn dat de dader nastreeft en ongeacht de politieke vorm van het land waar het feit is gepleegd, met name zware gewelddaden tegen personen met zich kunnen meebrengen. Feiten van deelneming aan een vereniging met het oogmerk om terroristische daden voor te bereiden en te plegen kunnen het opzettelijk in gevaar brengen van menselijk leven met zich meebrengen door geweld, vernieling of ontvoering, met als doel een bevolking zwaar te intimideren of een openbare macht of een internationale organisatie onterecht te verplichten een daad te stellen of zich daarvan te onthouden en kunnen aldus volgens het Hof niet als politieke misdrijven in de zin van artikel 6 van de wet van

waagt een uniforme invulling te geven van het begrip "politiek misdrijf" leidt de in artikel 1 gehanteerde techniek er toe dat een aantal als zeer ernstig beschouwde misdrijven door de Verdragsluitende Staten hoe dan ook niet meer als politiek misdrijf kunnen worden aangemerkt teneinde de uitlevering van personen die van het plegen van dergelijke misdrijven verdacht worden, tegen te gaan. Op deze wijze wordt de lacune die voormelde verdragen die in artikel 1 van het Europees Terrorismeverdrag worden opgesomd, inhouden, in zekere zin gedicht nu men overeenkomt die misdrijven onder geen beding meer als politiek misdrijf ter fine van uitlevering te kwalificeren⁽⁷³⁾.

26. Wat de facultatieve uitzonderingen betreft, bepaalt artikel 2 dat, met het oog op uitlevering tussen Verdragsluitende Staten het een Verdragsluitende Staat vrijstaat niet te beschouwen als een politiek delict, een met een politiek delict samenhangend feit of een feit ingegeven door politieke motieven, elke ernstige daad van geweld die niet is bedoeld in artikel 1 en die is gericht tegen het leven of de vrijheid van personen dan wel beoogt personen lichamelijk letsel toe te brengen (eerste lid). Hetzelfde geldt voor iedere ernstige daad anders dan bedoeld in

1 oktober 1833 worden beschouwd. Zie: Cass., 15 februari 2006, A.R. P.05.1594.F, A.C. 2006, n° 96, met concl. adv.-gen. Vandermeersch, *R.D.P.* 2006, 795.

In dit verband kan hier nuttig worden gewezen op het feit dat met de Wet van 15 mei 2007 (*B.S.* 3 juli 2007) het tweede lid van artikel 6 van de Wet van 1 oktober 1833 werd aangevuld. Thans bepaalt het ook dat evenmin als een politiek misdrijf wordt beschouwd, noch als een feit samenhangend met dusdanig misdrijf, het feit dat een misdrijf uitmaakt zoals bepaald in een internationaal instrument betreffende terrorisme of bedoeld in een internationaal instrument met betrekking tot het internationaal humanitair recht, wanneer de uitlevering wordt verzocht op grond van dit instrument en wanneer dit instrument België en de verzoekende Staat bindt en de weigering tot uitlevering wegens een politiek misdrijf uitdrukkelijk verbiedt zonder de mogelijkheid een voorbehoud te maken op grond van het verdragenrecht. Een van de hoofdbetrachtingen van die wet bestond erin bepaalde misdrijven, met name de zogenaamde kernmisdrijven (genocide, oorlogsmisdaden, ...) en terroristische daden uit te sluiten van de beschermende werking van de exceptie van politiek misdrijf. Zie: S. DEWULF, "A *neverending (terrorism) story*", (noot onder Cass. 17 september 2007), *N.C.* 2008, (68) 68.

⁽⁷³⁾ Toelichtend Rapport, nrs. 14-16.

artikel 1, gericht tegen enig goed, wanneer daarbij gemeen gevaar voor personen is ontstaan (tweede lid) en hetzelfde geldt eveneens ingeval van poging tot één van de in de voorgaande leden bedoelde strafbare feiten of de deelneming eraan als mededader of medeplichtige van een persoon die een zodanig feit pleegt of daartoe een poging doet (derde lid).

27. Op deze wijze introduceert artikel 2 een grote mate van subjectivisme die ruimte laat voor misbruiken: "*(...) l'article 2 risquerait de ruiner toute l'économie de la Convention: celle-ci tend à établir à l'égard du terrorisme un régime uniforme au sein de la communauté constituée par les Etats contractants; or, l'on s'exposerait à ruiner cette entreprise en admettant que chaque Etat puisse à son gré dépolitiser ou ne pas dépolitiser telle ou telle infraction (...)*"⁽⁷⁴⁾.

28. Bovendien kan het mechanisme van de verplichte uitzondering op de uitleveringsexceptie wegens politiek misdrijf van artikel 1, ook in niet onbelangrijke mate worden uitgehold ingevolge de mogelijkheid voor de verdragspartijen om overeenkomstig artikel 13 van het Verdrag voorbehouden te formuleren⁽⁷⁵⁾. Inderdaad, artikel 13, eerste lid, van het Europees Terrorismeoverdrag bepaalt dat iedere Staat bij de ondertekening of bij de nederlegging van zijn akte van bekrachtiging, aanvaarding of goedkeuring kan verklaren dat hij zich het recht voorbehoudt de uitlevering te weigeren voor elk in artikel 1 genoemd strafbaar feit dat hij beschouwt als een politiek delict, als een met een

⁽⁷⁴⁾ Zie M. ROUJOU DE BOUBÉE, *l.c.*, 70-71.

⁽⁷⁵⁾ Zie J. DU JARDIN, *l.c.*, 24.

politiek delict samenhangend feit of als een feit ingegeven door politieke motieven, mits hij de verplichting op zich neemt om bij de beoordeling van de aard van het strafbaar feit naar behoren rekening te houden met kenmerken die het een bijzonder gewicht verlenen zoals:

- a) dat door het feit gemeen gevaar is ontstaan voor het leven of de vrijheid van personen dan wel gevaar dat personen lichamelijk letsel oplopen; of
- b) dat door het feit personen zijn geschaad die niets hebben uit te staan met de achterliggende motieven; of
- c) dat wrede of verraderlijke middelen zijn gebruikt bij het plegen van het feit.

29. Ingevolge artikel 3 van de Belgische goedkeuringswet van het Europees Terrorismeoverdrag⁽⁷⁶⁾ heeft ons land aldus naar aanleiding van het neerleggen van het ratificatieinstrument een voorbehoud gemaakt ten aanzien van alle in artikel 1 van het Verdrag opgesomde misdrijven, behalve voor de gijzeling⁽⁷⁷⁾. Voor het misdrijf van gijzeling kan België derhalve de uitleveringsexceptie voor politieke misdrijven niet langer meer toepassen, althans wanneer het uitleveringsverzoek uitgaat van een staat die partij

⁽⁷⁶⁾ Wet 2 september 1985 houdende goedkeuring van het Europees Verdrag tot bestrijding van terrorisme, opgemaakt te Straatsburg op 27 januari 1977 en van de Overeenkomst betreffende de toepassing van het Europees Verdrag tot bestrijding van terrorisme tussen de Lid-Staten van de Europese Gemeenschappen, opgemaakt te Dublin op 4 december 1979, B.S. 5 februari 1986.

⁽⁷⁷⁾ De door België afgelegde verklaring luidt als volgt: "*Onder verwijzing naar artikel 13.1 van het Europees Verdrag tot bestrijding van terrorisme, verklaart de Belgische regering wat volgt: Met uitzondering van de strafbare feiten die bij gijzelingen worden gepleegd en van alle daarmee samenhangende strafbare feiten, behoudt België zich het recht voor de uitlevering te weigeren voor elk in artikel 1 genoemd strafbaar feit dat zij beschouwt als een politiek delict, als een met een politiek delict samenhangend feit of als een feit ingegeven door politieke motieven; in deze gevallen neemt België de verplichting op zich om bij de beoordeling van de aard van het strafbaar feit naar behoren rekening te houden met kenmerken die het een bijzonder gewicht verlenen zoals: a) dat door het feit gemeen gevaar is ontstaan voor het leven of de vrijheid van personen dan wel gevaar dat personen lichamelijk letsel oplopen; of b) dat door het feit personen zijn geschaad die niets hebben uit te staan met de achterliggende motieven; of c) dat wrede of verraderlijke middelen zijn gebruikt bij het plegen van het feit*".

is bij het Europees Terrorisme­verdrag; gelet evenwel op het feit dat de reserves in het volkenrecht wederkerige werking hebben, zodat Staten die zelf de reserve niet hebben gemaakt, er zich toch op kunnen beroepen ten aanzien van Staten die de reserve wél hebben gemaakt, ontstaat er een juridisch bijzonder ingewikkelde situatie waarin de vraag of een bepaald feit al dan niet als politiek kan worden aangemerkt, afhangt van de Staten die partij zijn in de betrokken uitleveringszaak⁽⁷⁸⁾. De overige misdrijven van artikel 1 van het Europees Terrorisme­verdrag kunnen door België wel nog als politiek misdrijf worden beschouwd met inachtneming van de overweging dat door het feit gemeen gevaar is ontstaan voor het leven of de vrijheid van personen dan wel gevaar dat personen lichamelijk letsel oplopen, of dat door het feit personen zijn geschaad die niets hebben uit te staan met de achterliggende motieven, of dat wrede of verraderlijke middelen zijn gebruikt bij het plegen van het feit.

30. Het hoeft niet te worden gezegd dat door de mogelijkheid om voorbehouden te formuleren de doeltreffendheid van het Verdrag en in het bijzonder van de beperking van de uitleveringsexceptie voor politieke misdrijven in niet onbelangrijke mate wordt ondermijnd. Aldus ook GILBERT: "*By including Article 13, it was as if the drafters had wanted to preserve pre-existing discretion while simultaneously allowing the governments ratifying the ECST to say that they were fighting terrorism*"⁽⁷⁹⁾.

⁽⁷⁸⁾ C. VAN DEN WYNGAERT, *o.c.*, 1252.

⁽⁷⁹⁾ G. GILBERT, *o.c.*, 264.

31. Mede in het licht daarvan is in artikel 6, eerste lid, van het Europees Terrorismeverdrag bepaald dat elke Verdragsluitende Staat de maatregelen neemt die nodig zijn om zijn bevoegdheid vast te leggen tot kennisneming van een strafbaar feit bedoeld in artikel 1 in het geval waarin de vermoedelijke dader zich op zijn grondgebied bevindt en deze Staat hem niet uitlevert na een verzoek tot uitlevering te hebben ontvangen van een Verdragsluitende Staat waarvan de bevoegdheid tot vervolging is gebaseerd op een bevoegdheidsregel die eveneens bestaat in de wetgeving van de aangezochte Staat⁽⁸⁰⁾. Verder bepaalt artikel 7 van het Verdrag dat een Verdragsluitende Staat op het grondgebied waarvan de vermoedelijke dader van een strafbaar feit bedoeld in artikel 1 wordt aangetroffen en die een verzoek tot uitlevering heeft ontvangen overeenkomstig het bepaalde in het eerste lid van artikel 6, indien hij de vermoedelijke dader van het strafbare feit niet uitlevert, in alle gevallen verplicht is de zaak zonder onnodig uitstel voor vervolging aan zijn bevoegde autoriteiten over te dragen en dat deze autoriteiten hun beslissing op dezelfde wijze nemen als in geval van een strafbaar feit van ernstige aard krachtens de wetgeving van die Staat.

32. Aldus vormen deze beide artikelen de uitdrukking van het beginsel *aut dedere aut judicare*, dat de verplichting inhoudt om ofwel uit te leveren ofwel te vervolgen. In het Europees Terrorismeverdrag werd evenwel de voorkeur gegeven aan de uitlevering omdat de uitlevering tot gevolg heeft dat de "natuurlijke" rechter tussenkomst, met name de rechter

⁽⁸⁰⁾ Het is dus vereist dat er overeenstemming bestaat tussen de bevoegdheidsregels van de aangezochte en de verzoekende Staat. Zie Toelichtend Rapport, nr. 55.

van de plaats waar de feiten werden gepleegd; het is immers ook die rechter die het best geplaatst zal zijn om de waarheid te achterhalen en waar over het algemeen de bewijzen van het misdrijf zullen verzameld kunnen worden⁽⁸¹⁾. Men zou dan in feite eerder moeten spreken over *primo dedere, secundo judicare* in plaats van een toepassing van *aut dedere, aut judicare*⁽⁸²⁾.

33. De Belgische wetgever heeft deze verplichting tot vervolging in geval niet wordt uitgeleverd, ten aanzien van de misdrijven bedoeld in artikel 1 van het Europees Terrorismeverdrag uitgewerkt in artikel 2 van de Wet van 2 september 1985 houdende goedkeuring van het Europees Verdrag tot bestrijding van terrorisme, opgemaakt te Straatsburg op 27 januari 1977, en van de Overeenkomst betreffende de toepassing van het Europees Verdrag tot bestrijding van terrorisme tussen de Lid-Staten van de Europese Gemeenschappen, opgemaakt te Dublin op 4 december 1979, dat immers bepaalt: "*Voor de toepassing van voornoemde Verdragen zijn de Belgische rechtbanken bevoegd en is de Belgische strafwet van toepassing op de strafbare feiten bedoeld in artikel 1 van het Europees Verdrag van 27 januari 1977, wanneer een verzoek tot uitlevering door een Verdragsluitende Staat is ingediend en de vermoedelijke dader niet wordt uitgeleverd*".

34. Wat de in artikel 2 van het Europees Terrorismeverdrag bedoelde misdrijven betreft, bevat het Europees Terrorismeverdrag geen verplichting om

⁽⁸¹⁾ S. OSCHINSKY, *l.c.*, 290 die er overigens op wijst dat in bepaalde verdragen van de Verenigde Naties die ook in artikel 1 van het Europees Terrorismeverdrag worden vermeld, de nadruk niet ligt op de uitlevering, hetgeen –in tegenstelling tot het kader van de Raad van Europa– te verklaren is door het feit dat er een veel grotere dispariteit bestaat tussen de verschillende betrokken rechtssystemen. Zie verder ook: J. DU JARDIN, *l.c.*, 17; Toelichtend Rapport, nr. 26.

⁽⁸²⁾ Zie aldus: B. DE SCHUTTER, *l.c.*, 218; J. DU JARDIN, *l.c.*, 18.

rechtsmacht uit te oefenen vermits, krachtens artikel 6 van het Verdrag, de Belgische gerechten slechts verplicht zijn hun rechtsmacht uit te oefenen over de in artikel 1 van het Verdrag opgesomde misdrijven, indien de vermoedelijke dader zich in België bevindt en België de uitlevering weigert⁽⁸³⁾. Nochtans heeft België in 2003 ook voorzien in rechtsmacht ten aanzien van de in artikel 2 van het Verdrag bedoelde misdrijven. Aldus bepaalt artikel 10, 6°, Voorafgaande Titel Wetboek van Strafvordering, zoals ingevoegd bij Wet van 13 maart 2003 dat een vreemdeling, behoudens deze genoemd in artikel 6 en 7, § 1, Voorafgaande Titel Wetboek van Strafvordering⁽⁸⁴⁾, in België kan worden vervolgd, wanneer hij zich buiten het grondgebied van het Rijk schuldig maakt aan een strafbaar feit bedoeld in artikel 2 van het Europees Verdrag tot bestrijding van terrorisme, opgemaakt te Straatsburg op 27 januari 1977, dat is gepleegd op het grondgebied van een Verdragsluitende Staat wanneer de vermoedelijke dader zich op het Belgisch grondgebied bevindt en de Belgische Regering niet met uitlevering aan die Staat heeft ingestemd om een van de redenen bedoeld in de artikelen 2 of 5 van voornoemd Verdrag, in artikel 11 van het Europees Verdrag betreffende uitlevering, opgemaakt te Parijs op 13 december 1957, of omdat de uitlevering uitzonderlijk ernstige gevolgen kan hebben voor de betrokken persoon, in het bijzonder gelet op zijn leeftijd of gezondheid⁽⁸⁵⁾.

⁽⁸³⁾ C. REYNGAERT, "Het arrest *Erdal* van het Arbitragehof; eindelijk duidelijkheid over de onrechtmatigheid van de retroactieve toepassing van extraterritoriale rechtsmachtuitbreidingen", (noot onder Arbitragehof 20 april 2005), *T. Strafr.* 2005, (345) 346.

⁽⁸⁴⁾ Het betreft de mogelijkheid tot vervolging in België van de vreemdeling met hoofverblijfplaats in het Rijk wegens het zich buiten het grondgebied van het Rijk schuldig maken aan een aantal misdrijven (o.a. misdaad of wanbedrijf tegen de veiligheid van de Staat, ernstige schending van het internationaal humanitair recht, terroristisch misdrijf en bepaalde misdaden of wanbedrijven tegen de openbare trouw) (art. 6) of aan een feit dat door de Belgische wet misdaad of wanbedrijf wordt genoemd, indien op het feit straf is gesteld door de wet van het land waar het is gepleegd (art. 7, § 1).

⁽⁸⁵⁾ Hierbij kan opgemerkt worden dat de invoering van die bepaling beoogde de lacune te verhelpen die erin bestond dat er, tot dat ogenblik, geen grond bestond om in België ten aanzien van de in artikel

Daardoor kunnen strafbare feiten bedoeld in artikel 2 van het Europees Terrorisme­verdrag in België worden vervolgd, mocht de Belgische regering tot niet­uitlevering besluiten⁽⁸⁶⁾.

35. Overigens bepaalt ook artikel 12*bis*, eerste lid, Voorafgaande Titel Wetboek van Strafvordering dat, behoudens in de gevallen van de artikelen 6 tot 11, de Belgische gerechten eveneens bevoegd zijn om kennis te nemen van misdrijven gepleegd buiten het grondgebied van het Koninkrijk en bedoeld in een regel van internationaal verdrags­ of gewoonterecht of een regel van afgeleid recht van de Europese Unie waardoor België is gebonden wanneer het krachtens die regel op enigerlei wijze wordt verplicht de zaak aan zijn bevoegde autoriteiten voor te leggen teneinde vervolging in te stellen.

36. Ter afronding van het overzicht van de belangrijkste bepalingen van het Europees Terrorisme­verdrag, dient nog de aandacht te worden gevestigd op de artikelen 5 en 8 van het Verdrag. Artikel 5 bepaalt dat geen enkele bepaling van het Verdrag zo mag worden uitgelegd dat zij een verplichting tot uitlevering zou inhouden in gevallen waarin de aangezochte Staat ernstige redenen heeft aan te nemen dat

2 van het Europees Terrorisme­verdrag bedoelde misdrijven tot vervolging over te gaan en indien België niet tot uitlevering overgaat. Het feit dat de Programmawet van 22 december 2003 (*B.S.* 31 december 2003) deze bevoegdheidsgrond retroactief van toepassing beoogde te maken, zodat ze ook zou kunnen worden aangewend in de zaak *Erdal*, werd echter door het Arbitragehof onaanvaardbaar gevonden zodat de desbetreffende bepaling van artikel 379 van de Programmawet door dat hof werd vernietigd. Zie: Arbitragehof 20 april 2005, nr. 73/2005, *B.S.* 3 mei 2005 en *T. Strafr.* 2005, 342, noot C. REYNGAERT. Zie S. DEWULF, "Terroristen en hun wapens", *l.c.*, 147. Uit dat arrest van 20 april 2005 van het Arbitragehof volgt immers dat bepalingen die de extraterritoriale bevoegdheid van de Belgische gerechten uitbreiden, zoals artikel 10, 6°, Voorafgaande Titel Wetboek van Strafvordering, een wettelijke grondslag scheppen voor vervolging in België en daarom materiële strafwetten zijn, zodat het legaliteitsbeginsel er zich tegen verzet dat zij worden toegepast op feiten gepleegd voor hun inwerkingtreding.

⁽⁸⁶⁾ C. REYNGAERT, *l.c.*, 347.

het verzoek tot uitlevering voor een in artikel 1 of artikel 2 bedoeld strafbaar feit is gedaan met de bedoeling een persoon te vervolgen of te straffen op grond van zijn ras, godsdienst, nationaliteit of politieke gezindheid, dan wel dat de positie van betrokkene om één van deze redenen ongunstig dreigt te worden beïnvloed. De bepaling van artikel 5 beoogt aldus te beklemtonen dat de doelstelling van het Europees Terrorismeverdrag erin ligt een bijdrage te leveren aan de strijd tegen terroristische handelingen wanneer deze een aantasting uitmaken van fundamentele rechten en vrijheden van personen; aldus wil artikel 5 ervoor zorgen dat het Europees Terrorismeverdrag in overeenstemming is met de vereisten van het Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales⁽⁸⁷⁾. Het gaat om een bepaling die ook wel de "*clause française*" wordt genoemd met de bedoeling het concept asiel te beschermen en die naderhand ook in andere antiterrorismeverdragen werd opgenomen⁽⁸⁸⁾.

37. Artikel 8 is dan een bepaling die betrekking heeft op de kleine rechtshulp, doordat het eerste lid ervan onder meer bepaalt dat de Verdragsluitende Staten elkaar de ruimst mogelijke rechtshulp in elke strafzaak wegens de strafbare feiten bedoeld in artikel 1 of artikel 2 verlenen en dat de rechtshulp niet mag worden geweigerd op grond van het enkele feit dat het gaat om een politiek delict, een met een politiek delict samenhangend feit of een feit ingegeven door politieke motieven. Bovendien houdt artikel 8.3 van het Europees Terrorismeverdrag in dat de bepalingen in alle tussen de Verdragsluitende Staten van

⁽⁸⁷⁾ Zie Toelichtend Rapport, nr. 48.

⁽⁸⁸⁾ I. BANTEKAS en S. NASH, *International Criminal Law*, London, New York, Routledge-Cavendish, 2007, 230-231. Vgl. C. BOURGUES-HABIF, *l.c.*, 464.

toepassing zijnde verdragen en overeenkomsten betreffende de wederzijdse rechtshulp in strafzaken, met inbegrip van het Europees Verdrag aangaande de wederzijdse rechtshulp in strafzaken, wat de betrekkingen tussen de Verdragssluitende Staten betreft, gewijzigd worden voor zover zij onverenigbaar zijn met het Europees Terrorisme­verdrag.

38. Het belangrijkste gevolg van artikel 8.3 is dan ook dat daardoor artikel 2(a) van de Overeenkomst van 20 april 1959 aangaande de wederzijdse rechtshulp in strafzaken⁽⁸⁹⁾ wordt gewijzigd in de mate laatstvermelde bepaling in de mogelijkheid voorziet rechtshulp te weigeren indien het verzoek betrekking heeft op strafbare feiten die door de aangezochte Partij, als een politiek misdrijf of met een dergelijk misdrijf samenhangend feit, worden beschouwd. Artikel 2(a) van de Overeenkomst van 20 april 1959 kan derhalve niet meer door de verdragspartijen van het Europees Terrorisme­verdrag worden ingeroepen teneinde rechtshulp te weigeren ten aanzien van de misdrijven bedoeld in de artikelen 1 en 2 van het Europees Terrorisme­verdrag⁽⁹⁰⁾.

§ 3. – De krachtlijnen van het Protocol.

39. Het is naar aanleiding van de aanslagen van 11 september 2001 dat de Raad van Europa werkzaamheden heeft aangevat die tot het Protocol van 15 mei 2003 hebben geleid met de bedoeling de efficiëntie van het Europees Terrorisme­verdrag van 1977 te verhogen⁽⁹¹⁾. Een werkgroep onder leiding van onze collega en vriend Philippe de Koster, thans advocaat­-generaal met

⁽⁸⁹⁾ B.S. 23 oktober 1975, err. B.S. 6 november 1975.

⁽⁹⁰⁾ Toelichtend Rapport, nr. 66.

⁽⁹¹⁾ L. MOREILLON en A. WILLI-JAYET, *o.c.*, 504.

opdracht bij het Hof van Cassatie van België, werd belast met de werkzaamheden ter opstelling van de tekst van het protocol, dat -zoals reeds gesteld- tot op vandaag nog niet in werking is getreden.

40. Behoudens het feit dat het protocol dat het Europees Terrorisme­verdrag wijzigt, in de mogelijkheid voorziet voor Staten die de status van waarnemer bij de Raad van Europa hebben om bij het Verdrag partij te worden⁽⁹²⁾ en tevens voorziet in de mogelijkheid voor het Comité van Ministers van de Raad van Europa om een Staat die geen lid is, uit te nodigen toe te treden tot het Europees Terrorisme­verdrag⁽⁹³⁾, is veruit het belangrijkste resultaat van het Protocol dat het de lijst van de in artikel 1 van het Europees Terrorisme­verdrag bedoelde misdrijven aanvult met een reeks van verdragen die sinds 1977 werden onderhandeld⁽⁹⁴⁾.

41. Aldus wordt de lijst van misdrijven die worden "gedepolitiseerd" gevoelig uitgebreid vermits de onderdelen c, d, e en f, van artikel 1 van het Europees Terrorisme­verdrag als volgt zullen gaan luiden⁽⁹⁵⁾:

c. de strafbare feiten vallend onder het Verdrag inzake de voorkoming en bestraffing van misdrijven tegen internationaal beschermde personen, met inbegrip van diplomaten, aangenomen te New York op 14 december 1973;

⁽⁹²⁾ Aldus zouden op dat ogenblik ook de volgende Staten die de status van waarnemer hebben, tot het Europees Terrorisme­verdrag kunnen toetreden: Canada, de Heilige Stoel, Japan, Mexico en de Verenigde Staten van Amerika.

⁽⁹³⁾ Zie het nieuwe lid dat, ingevolge artikel 10.3 van het Protocol, in artikel 14 van het Verdrag zal worden ingevoegd.

⁽⁹⁴⁾ S. OSCHINSKY en Y. OSCHINSKY, *l.c.*, 17.

⁽⁹⁵⁾ Zie artikel 1.1 van het Protocol.

d. de strafbare feiten vallend onder het Internationaal Verdrag tegen het nemen van gijzelaars, aangenomen te New York op 17 december 1979;

e. de strafbare feiten vallend onder het Verdrag inzake de fysieke beveiliging van kernmateriaal, aangenomen te Wenen op 3 maart 1980;

f. de strafbare feiten vallend onder het Protocol tot bestrijding van wederrechtelijke daden van geweld op luchthavens voor de internationale burgerluchtvaart, gedaan te Montreal op 24 februari 1988.

Bovendien wordt de lijst van de "artikel 1-misdrijven" ook uitgebreid met vier onderdelen, zodat artikel 1 als volgt wordt aangevuld:

g. de strafbare feiten vallend onder het Verdrag tot bestrijding van wederrechtelijke gedragingen gericht tegen de veiligheid van de zeevaart, gedaan te Rome op 10 maart 1988;

h. de strafbare feiten vallend onder het Protocol tot bestrijding van wederrechtelijke gedragingen gericht tegen de veiligheid van vaste platforms op het continentale plat, gedaan te Rome op 10 maart 1988;

i. de strafbare feiten vallend onder het Verdrag ter voorkoming van terroristische bomaanslagen, aangenomen te New York op 15 december 1997;

j. de strafbare feiten vallend onder het Internationaal Verdrag ter bestrijding van de financiering van terrorisme, aangenomen te New York op 9 december 1999.

42. Daarnaast wordt ingevolge artikel 1.3 van het Protocol, de tekst van artikel 1 van het Europees Terrorismeoverdrag aangevuld met een tweede lid dat bepaalt dat, voor zover zij nog niet vallen onder de in het eerste lid genoemde verdragen, ten behoeve van uitlevering tussen Verdragsluitende Staten hetzelfde niet

alleen van toepassing is op het plegen van deze zelfstandig strafbare feiten als pleger, maar ook op:

- a. de poging tot het plegen van een van deze zelfstandig strafbare feiten;
- b. het als medeplichtige deelnemen aan het plegen van een van deze zelfstandig strafbare feiten of aan het doen van een poging daartoe;
- c. het organiseren van het plegen van, of het opdracht geven aan anderen tot het plegen of het doen van een poging tot het plegen van een van deze zelfstandig strafbare feiten.

43. Het gevolg van deze wijzigingen is dat artikel 1 van het Europees Terrorisme­verdrag twee soorten misdrijven zal betreffen, met name deze van het eerste lid, die voorkomen in internationale verdragen, en deze van het tweede lid, die misdrijven betreffen die samenhangen met deze bedoeld in het eerste lid, "*jugées à ce point graves qu'on a estimé nécessaire d'assimiler aux infractions de première catégorie*⁽⁹⁶⁾". Bovendien zal artikel 13 van (de geconsolideerde versie van) het Europees Terrorisme­verdrag ook voorzien in een vereenvoudigde procedure om de lijst met verdragen in artikel 1 van het Verdrag naderhand naar behoefte te actualiseren.

44. In alle geval blijkt ook dat de lijst van verdragen opgesomd in artikel 1 van het Europees Terrorisme­verdrag zoals het er zal uitzien van zodra het Protocol van 15 mei 2003 in werking is getreden, het geheel van de verdragen omvat die tot dan in het kader van de Verenigde Naties of gespecialiseerde organisaties werd afgesloten teneinde specifieke vormen

⁽⁹⁶⁾ L. MOREILLON en A. WILLI-JAYET, *o.c.*, 505.

van terreur te bestrijden⁽⁹⁷⁾. Waar in het kader van de Verenigde Naties immers in 1954 een conferentie over terrorisme werd georganiseerd, maar men geen internationale consensus kon bereiken over de definitie van terrorisme, besloot men de strijd tegen het terrorisme op een andere wijze te gaan benaderen. In plaats van terrorisme als het ware in al zijn verschillende gedaanten in één enkele keer te willen bestrijden -met name in een algemeen verdrag- oordeelde men het probleem meer doelgericht aan te pakken door middel van het sluiten van verdragen die specifieke vormen van terreur beteugelen⁽⁹⁸⁾. Het zijn nu precies deze verdragen die in de loop der jaren nadien in het kader van de Verenigde Naties of gespecialiseerde organisaties ervan⁽⁹⁹⁾ werden afgesloten om specifieke vormen van terreur te bestrijden en die in artikel 1 van

⁽⁹⁷⁾ Aldus wordt nog geen melding gemaakt van het Internationaal Verdrag ter bestrijding van nucleair terrorisme dat op 13 april 2005 werd aangenomen. Daarnaast dient ook te worden vastgesteld dat evenmin melding gemaakt wordt van de op 1 maart 1991 afgesloten en op 21 juni 1998 in werking getreden *Convention on the marking of explosives for the purpose of detection* en evenmin van het Verdrag van Tokio van 14 september 1963 inzake strafbare feiten en bepaalde andere handelingen begaan aan boord van luchtvaartuigen (B.S. 30 oktober 1970).

⁽⁹⁸⁾ A. CLAEYS, J. HOSTE, I. RUTTENS, M. STEVENS, W. VANBIERVLIET en P. VANSTEELANDT, "Terrorisme", in G. VERMEULEN (ed.), *Aspecten van Europees materieel strafrecht*, Antwerpen, Maklu, 2002, (87) 88-91 die een kort overzicht geven van de krachtlijnen van deze verschillende verdragen. Vgl. *supra*, nr. 21.

⁽⁹⁹⁾ Aldus werden het Verdrag tot bestrijding van het wederrechtelijk in zijn macht brengen van luchtvaartuigen, ondertekend te 's-Gravenhage op 16 december 1970 (art. 1, a), het Verdrag tot bestrijding van wederrechtelijke gedragingen gericht tegen de veiligheid van de burgerluchtvaart, ondertekend te Montreal op 23 september 1971 (art. 1, b) en het Protocol tot bestrijding van wederrechtelijke daden van geweld op luchthavens voor de internationale burgerluchtvaart, gedaan te Montreal op 24 februari 1988 (art. 1, f) allen afgesloten in het kader van de *International Civil Aviation Organization*; het Verdrag inzake de voorkoming en bestraffing van misdrijven tegen internationaal beschermde personen, met inbegrip van diplomaten, aangenomen te New York op 14 december 1973 (art. 1, c) en het Internationaal Verdrag tegen het nemen van gijzelaars, aangenomen te New York op 17 december 1979 (art. 1, d) werden in het kader van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties afgesloten; het Verdrag inzake de fysieke beveiliging van kernmateriaal, aangenomen te Wenen op 3 maart 1980 (art. 1, e) werd afgesloten in het kader van het Internationaal Atoomenergie Agentschap; het Verdrag tot bestrijding van wederrechtelijke gedragingen gericht tegen de veiligheid van de zeevaart, gedaan te Rome op 10 maart 1988 (art. 1, g) en het Protocol tot bestrijding van wederrechtelijke gedragingen gericht tegen de veiligheid van vaste platforms op het continentale plat, gedaan te Rome op 10 maart 1988 (art. 1, h) werden afgesloten in het kader van de *International Maritime Organization*. Ook het Internationaal Verdrag ter voorkoming van terroristische bomaanslagen, aangenomen te New York op 15 december 1997 (art. 1, i) en het Internationaal Verdrag ter bestrijding van de financiering van terrorisme, aangenomen te New York op 9 december 1999 (art. 1, j) werden afgesloten in het kader van de Verenigde Naties.

het Europees Terrorisme­verdrag werden opgenomen. Bovendien gaan deze verdragen ook in de regel uit van het principe *aut dedere, aut judicare* dat eveneens in de artikelen 6 en 7 van het Europees Terrorisme­verdrag tot uiting komt.

45. Ingevolge de wijziging van artikel 1 en het vermelden van deze verschillende verdragen ter bestrijding van specifieke vormen van terreur, werden echter ook de oorspronkelijke littera d) en e), die betrekking hebben op respectievelijk het misdrijf van wederrechtelijke vrijheidsberoving en de strafbare feiten waarbij een ontvoering of gijzeling heeft plaatsgevonden alsook de strafbare feiten gepleegd met gebruikmaking van bommen, (hand-)granaten, raketten, automatische vuurwapens of bombrieven of -pakjes, voor zover dit gebruik gevaar voor personen oplevert, geschrapt. Hoewel die schrapping werd verantwoord door de overweging dat men derhalve een logisch opgebouwd geheel van ge­viseerde incriminaties beoogde door slechts te verwijzen naar internationale verdragen die specifieke vormen van terreur bestrijden, rijst echter de vraag of men daardoor het toepassingsgebied van artikel 1 van het Europees Terrorisme­verdrag niet verkleint⁽¹⁰⁰⁾, temeer daar een belangrijke, recente toepassing in de Belgische rechtspraak van het Verdrag precies artikel 1, e), van het Europees Terrorisme­verdrag betrof, met name de strafbare feiten gepleegd met gebruikmaking van bommen, (hand-)granaten, raketten, automatische vuurwapens of bombrieven of -pakjes, voor zover dit gebruik gevaar voor personen oplevert⁽¹⁰¹⁾.

⁽¹⁰⁰⁾ Aldus in die zin: S. OSCHINSKY en Y. OSCHINSKY, *l.c.*, 18.

⁽¹⁰¹⁾ Zie ook *infra*, nrs. 52 e.v..

46. Meteen moet hier echter ook worden opgemerkt dat ons land te kennen heeft gegeven dat het het ten aanzien van het Europees Terrorismeverdrag gemaakte voorbehoud wenst te handhaven⁽¹⁰²⁾, vermits werd verklaard:

"Met strikte naleving van artikel 16, paragraaf 5 van het Verdrag, behoudt België zich het recht voor de uitlevering te weigeren voor wat alle strafbare feiten betreft die voorzien zijn in artikel 1, paragraaf 1, van lid a) tot en met lid h), met uitzondering van lid d) en artikel 1, paragraaf 2 voor zover deze laatste betrekking heeft op alle strafbare feiten die voorzien zijn in de eerste paragraaf, van lid a) tot en met lid h) inbegrepen, met uitzondering van lid d) van het Verdrag, die het beschouwt als een politiek delict of als een met een politiek delict samenhangend delict; in deze gevallen neemt België de verplichting op zich om bij de beoordeling van de aard van het strafbaar feit naar behoren rekening te houden met kenmerken die het een bijzonder gewicht verlenen zoals:

a. dat door het feit gemeen gevaar is ontstaan voor het leven of de vrijheid van personen dan wel gevaar dat personen lichamelijk letsel oplopen, of
b. dat door het feit personen zijn geschaad die niets hebben uit te staan met de achterliggende motieven, of
c. dat wrede of verraderlijke middelen zijn gebruikt bij het plegen van het feit"⁽¹⁰³⁾.

⁽¹⁰²⁾ Hetgeen mogelijk is voor de Staten die op het moment van de inwerkingtreding van het Protocol, partij zijn bij het Europees Terrorismeverdrag Zie art. 16.1 van het Verdrag zoals het zal luiden op het ogenblik waarop het Protocol tot wijziging ervan, in werking zal zijn getreden en L. MOREILLON en A. WILLI-JAYET, *o.c.*, 509. Anders dan voorheen het geval was, is bovendien ook bepaald dat de geformuleerde voorbehouden een beperkte geldigheidsduur hebben van drie jaar vanaf de eerste dag van de inwerkingtreding van het Verdrag ten aanzien van de betrokken Staat, maar ze kunnen wel worden verlengd voor een zelfde tijdsperiode.

⁽¹⁰³⁾ B.S. 17 september 2007.

47. Verder brengt het Protocol ook een wijziging aan artikel 2 van het Verdrag aan dat de misdrijven betreft waarvoor de verdragspartijen nog op facultatieve wijze de uitleveringsexceptie van politiek misdrijf kunnen inroepen, door het derde lid van artikel 2 te wijzigen in die zin dat de mogelijkheid voor de Verdragsluitende Staten om een feit niet als politiek delict te beschouwen, ook van toepassing is op: a. de poging tot het plegen van een van de voornoemde strafbare feiten⁽¹⁰⁴⁾; b. het als medeplichtige deelnemen aan een van de voornoemde strafbare feiten of aan een poging tot het plegen van een dergelijk feit; c. het organiseren van het plegen van, of het opdracht geven aan anderen tot het plegen of het doen van een poging tot het plegen van een van de voornoemde strafbare feiten.

48. Als gevolg van deze wijziging van artikel 2 van het Verdrag, kan men ten aanzien van een uitleveringsverzoek voor de in die bepaling bedoelde feiten op drie mogelijke wijzen reageren: ofwel kan de aangezochte Staat het misdrijf niet als politiek misdrijf beschouwen en ingaan op het verzoek tot uitlevering van de betrokken persoon, ofwel kan de aangezochte Staat het misdrijf niet als politiek misdrijf beschouwen, doch de uitlevering weigeren om een andere reden dan omwille van het bestaan van een politiek misdrijf, tenslotte, kan de aangezochte Staat uiteraard wel het misdrijf als een politiek misdrijf beschouwen en om die reden te uitlevering niet toestaan⁽¹⁰⁵⁾.

⁽¹⁰⁴⁾ Het betreft dus elke ernstige daad van geweld die niet is bedoeld in artikel 1 van het Verdrag en die is gericht tegen het leven of de vrijheid van personen dan wel beoogt personen lichamelijk letsel toe te brengen en iedere ernstige daad anders dan bedoeld in artikel 1, gericht tegen enig goed, wanneer daarbij gemeen gevaar voor personen is ontstaan.

⁽¹⁰⁵⁾ L. MOREILLON en A. WILLI-JAYET, *o.c.*, 506.

49. Tenslotte, dient er nog op gewezen te worden dat ook artikel 5 van het Europees Terrorismeverdrag dat de eerbied voor fundamentele rechten betreft, wordt aangevuld met twee nieuwe leden die bepalen dat enerzijds, niets in dit Verdrag zodanig mag worden uitgelegd dat het de aangezochte Staat verplicht tot uitlevering, indien de persoon op wie het verzoek om uitlevering betrekking heeft het risico loopt aan foltering te worden blootgesteld, en dat anderzijds niets in dit Verdrag zo mag worden uitgelegd dat het de aangezochte Staat verplicht tot uitlevering, indien de persoon op wie het verzoek om uitlevering betrekking heeft het risico loopt ter dood te worden veroordeeld of, wanneer het recht van de aangezochte Staat niet voorziet in levenslange gevangenisstraf, tot levenslange gevangenisstraf zonder de mogelijkheid van vervroegde invrijheidstelling, tenzij de aangezochte Staat uit hoofde van toepasselijke uitleveringsverdragen verplicht is tot uitlevering indien de verzoekende Staat naar het oordeel van de aangezochte Staat voldoende zekerheid biedt dat de doodstraf niet zal worden opgelegd of, indien hij toch wordt opgelegd, niet zal worden voltrokken, of dat de desbetreffende persoon geen levenslange gevangenisstraf zal worden opgelegd zonder de mogelijkheid van vervroegde invrijheidstelling.

50. De toevoeging van deze twee nieuwe leden in artikel 5 weerspiegelt de Aanbeveling 1550 (2002) van de Raadgevende Vergadering van de Raad van Europa inzake de strijd tegen het terrorisme en de naleving van de rechten van de mens van 11 juli 2002, alsook de richtlijnen inzake de rechten van de mens en de strijd tegen het terrorisme, door het Comité van ministers van de Raad van Europa aangenomen op 11 juli

2002⁽¹⁰⁶⁾. Toch kan men opmerken dat het merkwaardig is dat dergelijke clausule nodig wordt geacht tussen Staten waar het EVRM geacht wordt te gelden⁽¹⁰⁷⁾.

§ 4. - Enkele opmerkingen bij wijze van besluit.

51. Uit de hierboven aangehaalde krachtlijnen van zowel het Europees Terrorismeverdrag als het Protocol van 15 mei 2003 blijkt aldus dat men pogingen heeft ondernomen om in de strijd tegen het terrorisme de belemmerende werking van de uitleveringsexceptie wegens politieke misdrijven te reduceren. Wellicht was de in het Europees Terrorismeverdrag gehanteerde techniek die erin bestond bepaalde soorten misdrijven uit te sluiten van de exceptie, het meeste haalbare dat men op het ogenblik van het opstellen van het Europees Terrorismeverdrag kon realiseren; immers, waar thans op regionale schaal -in het bijzonder in de context van de Europese Unie- een afschaffing van de uitleveringsexceptie wegens een politiek misdrijf mogelijk blijkt, was dit wellicht dertig jaar geleden nog niet het geval en bleek dat met het Protocol van 15 mei 2003 in het ruimere kader van de Raad van Europa evenmin het geval.

52. Men moet immers inderdaad vaststellen dat in het voormelde kaderbesluit van 13 juni 2002 dat het Europees aanhoudingsbevel invoerde niet werd voorzien in de mogelijkheid om de overlevering te weigeren wegens politieke misdrijven, wat overigens voordien óók reeds was gebeurd in de niet in werking getreden Overeenkomst van 27 september 1996 opgesteld op

⁽¹⁰⁶⁾ L. MOREILLON en A. WILLI-JAYET, *o.c.*, 508.

⁽¹⁰⁷⁾ G. GILBERT, *o.c.*, 261-262.

grond van artikel K.3 van het Verdrag betreffende de Europese Unie betreffende de uitlevering tussen de Lid-Staten van de Europese Unie⁽¹⁰⁸⁾; laatstvermelde overeenkomst beoogde immers onder meer het Europees Terrorismeoverdrag aan te vullen doch werd, wat betreft de uitleveringsverhoudingen tussen de Lid-Staten van de Europese Unie, buiten werking gesteld door het kaderbesluit van 13 juni 2002. Het niet meer voorkomen van de uitleveringsexceptie wegens politieke misdrijven in deze twee rechtsinstrumenten die in het kader van de Europese Unie werden uitgewerkt, is ongetwijfeld het gevolg van de grotere cohesie tussen de lidstaten van de Europese Unie dan deze tussen (het grotere aantal) lidstaten van de Raad van Europa waar de afschaffing van de uitleveringsexceptie vooralsnog niet mogelijk is gebleken, ook niet in het Protocol van 15 mei 2003 dat het Europees Terrorismeoverdrag wijzigde.

53. Wat dit laatste betreft, vergelijk men ook met hetgeen GILBERT schreef: "*The level of cohesiveness between States in western industrialised society has been enhanced by the events of September 11th in the United States and the bombings in Madrid and London. However, even in 2003, member States of the Council of Europe were prepared to allow States parties to preserve reservations to the 1977 ECST permitting the serious and violent offences to be found in Articles 1 and 2 to be deemed political subject only to renewal thereof on a three yearly basis. If even regional abolition is practically impossible, then all that will probably happen in the near future is that the process of excluding certain offences from the exemption*

⁽¹⁰⁸⁾ B.S. 22 september 2001, err., B.S. 23 oktober 2001.

will continue"⁽¹⁰⁹⁾). Dit laatste is nu ook precies wat het Protocol van 15 mei 2003 heeft gedaan.

§ 5. - Toepassingen.

54. Gelet op het gegeven dat het Protocol van 15 mei 2003 tot wijziging van het Europees Terrorisme­verdrag nog niet in werking getreden is, hebben de toepassingsgevallen van het Europees Terrorisme­verdrag in de Belgische rechtspraak logischerwijze betrekking op de oorspronkelijke versie ervan uit 1977. Wellicht het bekendste toepassingsgeval in de Belgische rechtspraak, betreft de zaak *Erdal* die –wat de toepassing van het Europees Terrorisme­verdrag betreft– heeft geleid tot de arresten van het Hof van Cassatie van 27 juni 2006⁽¹¹⁰⁾ en van 18 september 2007⁽¹¹¹⁾.

55. Het arrest van het Hof van 27 juni 2006 betrof de interpretatie van artikel 1, e), van het Europees Terrorisme­verdrag⁽¹¹²⁾ dat de uitleveringsexceptie wegens politieke misdrijven uitsluit voor de strafbare feiten gepleegd met gebruikmaking van bommen, (hand-)granaten, raketten, automatische vuurwapens of bombrieven of –pakjes, voor zover dit gebruik gevaar voor personen oplevert. Meer bepaald was de vraag aan de orde naar de mogelijkheid om in België de feiten van moord, gepleegd op 9 januari 1996 te Istanboel (Turkije) te vervolgen. Voor de appelrechters was de toepassing in het geding van het hierboven reeds vermelde

⁽¹⁰⁹⁾ G. GILBERT, *o.c.*, 259.

⁽¹¹⁰⁾ Cass. 27 juni 2006, A.R. P.05.1491.N, A.C., 2006, nr. 359; *J.T.* 2006, 642, noot E. DAVID, *N.C.* 2007, 141, noot S. DEWULF en conclusie van toenmalig procureur-generaal De Swaef, gepubliceerd in A.C. 2006, nr. 359.

⁽¹¹¹⁾ Cass. 18 september 2007, A.R. P.05.0571.N, *N.C.* 2008, 66, noot S. DEWULF.

⁽¹¹²⁾ Uiteraard in de versie ervan voor het Protocol tot wijziging van het Verdrag, dat immers nog niet van kracht is geworden.

artikel 2 van de Wet van 2 september 1985 dat inhoudt dat voor de toepassing van het Europees Terrorisme­verdrag en het Akkoord van Dublin de Belgische rechtbanken bevoegd zijn en de Belgische strafwet van toepassing is op de strafbare feiten bedoeld in artikel 1 Europees Terrorisme­verdrag, wanneer een verzoek tot uitlevering door een verdragsluitende Staat is ingediend en de vermoedelijke dader niet wordt uitgeleverd. Waar bleek dat de feiten in Turkije werden gepleegd door middel van een half-­automatisch vuurwapen, oordeelden de appelrechters dat het bij de feiten gebruikte vuurwapen dan ook geen automatisch vuurwapen was en verklaarden zij de strafvordering in België dan ook niet ontvankelijk. Met het bestreden arrest vernietigde het Hof van Cassatie deze beslissing.

56. In zijn arrest van 27 juni 2006 stelde het Hof vooreerst vast dat geen enkele bepaling van het Europees Terrorisme­verdrag bepaalt wat onder automatisch vuurwapen dient te worden verstaan en dat artikel 31.1 van het Verdrag van Wenen inzake het verdragenrecht van 23 mei 1969, bepaalt dat een verdrag moet worden uitgelegd te goede trouw overeenkomstig de gewone betekenis van de termen van het Verdrag in hun context en in het licht van voorwerp en doel van het Verdrag. Vervolgens overwoog het Hof dat uit het toelichtend verslag voorafgaand aan het Europees Terrorisme­verdrag blijkt dat de verdragsluitende partijen de toepassing van het Verdrag beogen op bijzonder ernstige daden waarvan vaak personen het slachtoffer zijn die met de motieven van de aanslagen geen uitstaans hebben en dat artikel 1, e), van dat Verdrag het gebruik onderstelt van tuigen waardoor snel slachtoffers kunnen vallen, zonder dat evenwel vereist is dat personen

werkelijk gekwetst werden. Volgens het Hof volgde daaruit dat de strafbare feiten bedoeld in artikel 1, e), Europees Terrorismeoverdrag het gebruik van vuurwapens omvatten waarmee ten minste automatisch kan worden herladen zodat snel en willekeurig kan worden gevuld en een groot aantal slachtoffers kan worden gemaakt; dergelijke wapens, zij het semiautomatisch, zijn in tegenstelling tot de niet-automatische vuurwapens, de vuurwapens bedoeld in die bepaling. Het Hof besliste bijgevolg dat de bewoordingen "automatische vuurwapens" in artikel 1, e), Europees Terrorismeoverdrag een algemene draagwijdte hebben en geen onderscheid maken tussen volautomatische en semiautomatische vuurwapens⁽¹¹³⁾. Op deze wijze heeft het Hof aan het Europees Terrorismeoverdrag een interpretatie gegeven die getuigt van hetgeen "bon sens" werd genoemd⁽¹¹⁴⁾. Door deze interpretatie van het begrip automatische vuurwapens, lijkt het Hof ook enigszins tegemoet te komen aan kritiek die was geuit op artikel 1, e), van het Europees Terrorismeoverdrag, met name dat die bepaling onvolledig is doordat er slechts sprake is van automatische vuurwapens, ook al blijkt ze op zich toch ruim te zijn geformuleerd⁽¹¹⁵⁾.

⁽¹¹³⁾ In zijn schriftelijke conclusie oordeelde procureur-generaal De Swaef eveneens dat het bestreden arrest niet cassatiebestendig was omwille van een andere rechtsgrond dan deze ontwikkeld door de burgerlijke partij. De procureur-generaal voerde aan dat, zolang de Belgische regering geen uitspraak gedaan heeft over de twee verzoeken, uitgaande van Turkije, tot uitlevering van verweerster wegens de feiten waarvoor eiser in België klacht heeft neergelegd, de Belgische rechtbanken onbevoegd zijn. Overeenkomstig artikel 2 van voormelde wet van 2 september 1985, zijn de Belgische rechtbanken immers slechts bevoegd en is de Belgische strafwet slechts van toepassing op de strafbare feiten bedoeld in artikel 1 Europees Terrorismeoverdrag, wanneer een verzoek tot uitlevering door een Verdragsluitende Staat is ingediend en de vermoedelijke dader niet wordt uitgeleverd. Volgens de procureur-generaal diende in het kader van artikel 2 ook een weigering tot uitlevering voor te liggen. Om die reden besloot de procureur-generaal tot vernietiging van het bestreden arrest in het belang van de wet overeenkomstig artikel 442 van het Wetboek van Strafvordering. Gelet op het feit dat tegen de bestreden beslissing een ontvankelijk en gegrond cassatieberoep werd ingesteld, wees het Hof de vordering van de procureur-generaal evenwel af als niet ontvankelijk.

⁽¹¹⁴⁾ E. DAVID, "Un arrêt plein de (bon) sens", (noot onder Cass. 27 juni 2006), J.T. 2006, (642) 644.

⁽¹¹⁵⁾ Zie daarover: M. ROUJOU DE BOUBÉE, l.c., 69.

57. In het arrest van 18 september 2007 in dezelfde zaak *Erdal* was vervolgens de vraag aan de orde naar de toepassing van de artikelen 6 en 7 van het Europees Terrorismeverdrag dat, zoals gezien, het beginsel *aut dedere, aut judicare* tot uiting brengt⁽¹¹⁶⁾. Dat arrest sprak zich uit over het cassatieberoep dat was geformuleerd tegen het arrest op verwijzing uitgesproken na het cassatiearrest van 27 juni 2006. Aanleiding voor het formuleren van een eerste desbetreffende cassatiemiddel, was de vaststelling dat Erdal het voorwerp uitmaakte van twee uitleveringsverzoeken uitgaande van de Turkse overheid, waarover de Belgische regering nog geen beslissing had genomen. Eerder had de Belgische regering met een besluit van 31 mei 2000 een eerste uitleveringsverzoek wel reeds geweigerd. Het feit dat over een hangend uitleveringsverzoek nog geen uitspraak was gedaan, had evenwel ook mede te maken met het feit dat Erdal op 27 februari 2006 - aan de vooravond van het vonnis van de correctionele rechtbank te Brugge in de zaak tegen DHKP-C - ERDAL spoorloos werd, zodat over het hangende uitleveringsverzoek geen uitspraak (meer) werd gedaan. Eiseres in cassatie leidde immers uit het feit dat er nog twee uitleveringsverzoeken waren waarover nog geen uitspraak was gedaan af dat de voorwaarde dat de vermoedelijke dader niet is uitgeleverd, opdat deze voor een Belgisch gerecht zou kunnen worden vervolgd, niet was vervuld zodat de appelrechters, ten onrechte, stelden dat de Belgische rechtbanken bevoegd waren.

58. Het Hof van Cassatie oordeelde in het arrest van 18 september 2007 dat er slechts sprake is van een situatie waarin een

⁽¹¹⁶⁾ Zie *supra* rns 31 en 32.

vermoedelijke dader niet wordt uitgeleverd, wanneer de Belgische regering beslist heeft die dader niet uit te leveren en dat uit de artikelen 6 en 7 van het Europees Terrorismeverdrag alsook artikel 2 van bovenvermelde Wet van 2 september 1985 volgt dat, eens de Belgische overheid beslist heeft de in België aangetroffen vermoedelijke dader niet uit te leveren, die overheid bevoegd is deze wegens het misdrijf dat het voorwerp van het verzoek tot uitlevering uitmaakt, voor de Belgische gerechten te vervolgen. Zolang die beslissing niet uit te leveren, niet is ingetrokken, nemen een of meerdere latere verzoeken tot uitlevering waarover nog niet is beslist, die bevoegdheid volgens het Hof niet weg. Daarover anders oordelen zou met zich meebrengen dat het Belgische *"gerechtelijke apparaat werkloos moet toekijken zolang de verzoekende staat nieuwe vragen tot uitlevering blijft sturen. In zulk geval dreigt de -minstens tijdelijke- schaduw van straffeloosheid en wordt het doel achter de aut dedere aut judicare-verplichting gemist"*⁽¹¹⁷⁾.

59. In een ander cassatiemiddel werd aangevoerd dat de artikelen 6 en 7 van het Europees Terrorismeverdrag vereisen dat de vermoedelijke dader zich zowel op het ogenblik van het instellen van de vervolging als op het ogenblik van de uitspraak over de gegrondheid van de strafvordering op het grondgebied van de vervolgende Staat bevindt en dat uit het feit dat eiseres zich niet meer op het Belgische grondgebied zou bevinden, volgt dat de Belgische gerechten niet bevoegd zouden zijn. Het Hof oordeelde evenwel dat de artikelen 6 en 7 van het Europees Terrorismeverdrag niet vereisen dat de vermoedelijke dader van het strafbare feit zich op het

⁽¹¹⁷⁾ S. DEWULF, "A neverending (terrorism) story", *l.c.*, 71.

ogenblik dat het Belgische gerecht uitspraak doet, nog op het Belgische grondgebied bevindt maar dat het krachtens die bepalingen enkel vereist is dat hij zich op het Belgisch grondgebied bevindt op het ogenblik dat de vervolging wegens het strafbare feit wordt ingesteld.

60. Een ander toepassingsgeval gaf ook aanleiding tot een arrest van het Hof van Cassatie. In het cassatiearrest van 19 oktober 2005 oordeelde het Hof over een cassatieberoep gericht tegen een arrest van de kamer van inbeschuldigingstelling van het Hof van Beroep te Brussel die uitspraak deed over het hoger beroep tegen de uitvoerbaarverklaring door de raadkamer van een bevel tot aanhouding dat door de procureur-generaal des konings bij het hof van beroep te Rabat (Marokko) was uitgevaardigd. Eiser in cassatie voerde meer bepaald aan dat het bestreden arrest oordeelde dat de feiten van deelneming aan een vereniging tot het stellen van terroristische daden geen politieke misdrijven waren of feiten die met een politiek misdrijf samenhangen. Het bestreden arrest besloot daartoe op de enkele grond dat België het Europees Terrorismeverdrag heeft getekend. Artikel 3.1 van de Overeenkomst tussen het Koninkrijk België en het Koninkrijk Marokko betreffende uitlevering, ondertekend te Brussel op 7 juli 1997 en die het voorwerp uitmaakte van de goedkeuringswet van 24 februari 2005, bepaalt weliswaar dat uitlevering niet wordt toegestaan indien het misdrijf, op grond waarvan de uitlevering wordt gevraagd, door de aangezochte partij wordt beschouwd als een politiek misdrijf of als een feit dat samenhangt met zulk misdrijf. Maar omwille van het feit dat het bestreden arrest het karakter van politiek misdrijf niet toekende aan de feiten die de betrokkene werden ten laste gelegd

met als enige reden dat België het Europees Terrorismeverdrag heeft getekend, vond het Hof dat het bestreden arrest zijn beslissing niet naar had verantwoord; het Europees Terrorismeverdrag bindt immers alleen de Staten die het Verdrag gesloten hebben in hun onderlinge betrekkingen en Marokko waarover het in deze zaak ging, is geen partij bij dat Verdrag⁽¹¹⁸⁾.

61. Ook in de rechtspraak van de Raad van State was het Europees Terrorismeverdrag aan de orde. Aldus vermelden we hier het arrest van de Raad van 1 februari 1996 waaruit volgt dat de beslissing tot uitlevering gegrond op de artikelen 1, e) en f), van het Europees Terrorismeverdrag, terwijl het internationale aanhoudingsbevel slechts feiten beoogt met betrekking tot deelneming aan een gewapende bende in samenhang met het misdrijf van bendevoering, zonder dat er enige band tussen deze feiten de betreffende aanklacht is aangetoond en zonder dat de redenen worden uiteengezet waarom de feiten die de beschuldigten worden ten laste gelegd, niet als politieke delicten moeten worden beschouwd, niet regelmatig gemotiveerd is⁽¹¹⁹⁾. Ook uit het arrest van 5 februari 1996 volgt dat het deel uitmaken van een gewapende bende in aansluiting met het misdrijf van onwettige vereniging, door het verschaffen van logies en vervoer, niet overeenstemt met de feiten van art. 1, e) en f) van het Europees Terrorismeverdrag⁽¹²⁰⁾.

Afdeling 3. – Het Akkoord van Dublin van 4 december 1979.

⁽¹¹⁸⁾ Cass. 19 oktober 2005, A.R. P.05.1272.F., A.C., 2005, nr. 525.

⁽¹¹⁹⁾ R.v.St. nr. 57.973 1 februari 1996, *T. Vreemd.* 1997, 252, noot.

⁽¹²⁰⁾ R.v.St. nr. 58.015 5 februari 1996, *T.B.P.* 1996, 249 en *Rec. Arr. R.v.St.* 1995, 230, noot G.

VERMEULEN en T. VANDER BEKEN.

62. Een andere Verdrag waarvan hier volledigheidshalve toch melding moet worden gemaakt, is de Overeenkomst van Dublin van 4 december 1979 betreffende de toepassing van het Europees Verdrag tot bestrijding van terrorisme tussen de Lid-Staten van de Europese Gemeenschappen. Dat Verdrag trad niet in werking doch werd door België goedgekeurd bij de reeds vermelde Wet van 2 september 1985 houdende goedkeuring van het Europees Verdrag tot bestrijding van terrorisme, opgemaakt te Straatsburg op 27 januari 1977 en van de Overeenkomst betreffende de toepassing van het Europees Verdrag tot bestrijding van terrorisme tussen de Lid-Staten van de Europese Gemeenschappen, opgemaakt te Dublin op 4 december 1979⁽¹²¹⁾.

63. Het Akkoord van Dublin betreft de toepassing van het Europees Terrorismeoverdrag tussen de Lid-Staten van de Europese Unie; het moest enerzijds de toepassing van het Europees Terrorismeoverdrag verzekeren, ook tussen de Lid-Staten van de Europese Gemeenschap die geen partij waren bij het Europees Terrorismeoverdrag, en anderzijds moest het Akkoord van Dublin het mogelijk maken voor de Lid-Staten van de Europese Gemeenschap om de voorbehouden die zij hadden gemaakt in het kader van de Raad Europa, te laten vervallen⁽¹²²⁾. Aldus beoogde het akkoord van Dublin als een raam te fungeren waarbinnen de rechtshulp tussen de Lid-Staten van de Europese Unie kon worden versterkt in vergelijking met hetgeen tot dan het geval was in de schoot van de Raad van Europa⁽¹²³⁾.

⁽¹²¹⁾ B.S. 5 februari 1986.

⁽¹²²⁾ G. CORSTENS en J. PRADEL, *Het Europese strafrecht*, nr. 91; G. VERMEULEN, "EU Conventions enhancing and updating traditional mechanisms for judicial cooperations in criminal matters", *Rev. int. dr. pénal* 2006, (59) 63. Vgl.: A. WEYEMBERGH, *l.c.*, 282.

⁽¹²³⁾ G. VERMEULEN, *l.c.*, 59-60.

64. Omdat niet alle Lid-Staten van de Europese Gemeenschap het ratificeerden –slechts België, Nederland, Luxemburg en Italië deden dit⁽¹²⁴⁾– trad het Akkoord van Dublin nooit in werking nu er immers in was bepaald dat het slechts in werking zou treden na bekrachtiging, aanvaarding of goedkeuring door alle Lid-Staten van de Europese Gemeenschap⁽¹²⁵⁾. Nu bovendien alle Lid-Staten van de Europese Gemeenschap het Europees Terrorismeverdrag hebben geratificeerd, is het Akkoord van Dublin overigens niet meer van belang⁽¹²⁶⁾, temeer daar het Europees Terrorismeverdrag ingevolge het Kaderbesluit van de Raad van 13 juni 2002 betreffende het Europees aanhoudingsbevel en de procedures van overlevering tussen de lidstaten –zoals immers gezien– tussen de Lid-Staten van de Europese Unie buiten werking gesteld is voor zover het op uitlevering betrekking heeft. Men kan dan ook zeggen dat het Akkoord van Dublin nog slechts een historische waarde heeft⁽¹²⁷⁾. Om die reden behandel ik dit zeer summier.

65. Aan het Akkoord van Dublin lag de concrete bekommernis ten grondslag moeilijkheden te vermijden die Frankrijk en Ierland hadden om partij te worden bij het Europees Terrorismeverdrag; meer bepaald zou het maken van een voorbehoud conform artikel 13 van het Europees Terrorismeverdrag waarbij de toepassing van de regel *aut dedere, aut judicare* aan voorwaarden werd

⁽¹²⁴⁾ G. VERMEULEN, *l.c.*, 64.

⁽¹²⁵⁾ Zie artikel 6.2. Zie G. VERMEULEN, *l.c.*, 60.

⁽¹²⁶⁾ G. CORSTENS en J. PRADEL, *Het Europees strafrecht*, nr. 91.

⁽¹²⁷⁾ Men zou in het Akkoord van Dublin een (eerste) stap kunnen zien in het streven tussen de (toenmalige) Lid-Staten van de Europese Gemeenschap naar het uitsluiten van de uitleveringsexceptie wegens politiek misdrijf in hun onderlinge verhoudingen; immers, waar het Akkoord van Dublin beoogde een toepassing van deze exceptie in hun onderlinge verhoudingen aan striktere voorwaarden te onderwerpen werd naderhand –zoals reeds gezien– in de Overeenkomst van 27 september 1996 en in het Kaderbesluit van 13 juni 2002 betreffende het Europees aanhoudingsbevel de uitleveringsexceptie wegens politieke misdrijven tussen de landen van de Europese Unie volledig uitgesloten. Ook dat maakt duidelijk dat het Akkoord van Dublin nog slechts een historische waarde heeft.

gekoppeld, onverenigbaar zijn met de Ierse Grondwet. Frankrijk had daarentegen te kennen gegeven dat het het Europees Terrorismeverdrag niet wenste te ratificeren vooraleer een rechtsinstrument zou zijn uitgewerkt tussen de negen toenmalige Lid-Staten van de Europese Gemeenschap. Om die reden werd in het Akkoord van Dublin bepaald dat het mogelijk is voor een Lid-Staat van de Europese Gemeenschap het voorbehoud bedoeld in artikel 13 van het Europees Terrorismeverdrag niet te handhaven in de verhoudingen tot andere Lid-Staten van de Europese Gemeenschap⁽¹²⁸⁾. Door het Akkoord van Dublin kon de toepassing van het Europees Terrorismeverdrag tussen de Lid-Staten van de Europese Gemeenschap derhalve worden verzekerd óók ten aanzien van de Lid-Staten van de Europese Gemeenschap die (nog) geen partij waren bij het Europees Terrorismeverdrag. De Lid-Staten die wel partij waren bij het Europees Terrorismeverdrag kregen ook de mogelijkheid hun voorbehouden die ze in het kader van de Raad van Europa hadden geformuleerd, niet te handhaven in de relaties tussen de Lid-Staten van de Europese Gemeenschap onderling⁽¹²⁹⁾; aldus wordt de toepassing van artikel 13 van het Europees Terrorismeverdrag tussen de Lid-Staten van de Europese Gemeenschap gereduceerd⁽¹³⁰⁾.

66. Parallel met de werkzaamheden om te komen tot het Akkoord van Dublin werd tussen de negen toenmalige Lid-Staten van de Europese Unie onderhandeld om een algemeen verdrag uit te werken inzake uitlevering; het belang van dat laatste Verdrag was eigenlijk veel groter dan het Akkoord van Dublin omdat het om een daadwerkelijk uitleveringsverdrag ging terwijl

⁽¹²⁸⁾ Zie: S. OSCHINSKY, *l.c.*, 293.

⁽¹²⁹⁾ J. PRADEL en G. CORSTENS, *Droit pénal européen*, nr. 91.

⁽¹³⁰⁾ E. CHADWICK, *o.c.*, 116. Zie D. FREESTONE, "International cooperation against terrorism and the development of international law principles of jurisdiction", in R. HIGGINS en M. FLORY (eds.), *Terrorism and International Law*, London, Routledge, 1997, (43) 56.

het Akkoord van Dublin van 1979 vooral een moreel en politiek belang had⁽¹³¹⁾. Toen een ontwerp van verdrag inzake uitlevering in juni 1980 werd voorgelegd aan de ministers van Justitie van de toenmalige Lid-Staten van de Europese Gemeenschap, kondigde Nederland aan dat het niet in staat was om dat Verdrag te ondertekenen, klaarblijkelijk omwille van het feit dat het Verdrag slechts een beperkt praktisch nut zou hebben en bovendien ook een negatieve invloed zou hebben op bestaande verdragen die in het kader van de Raad van Europa waren tot stand gekomen. Dit bracht dan ook met zich mee dat het Verdrag niet opengesteld werd voor ondertekening, waarop Frankrijk - deels ook als vergelding - besliste het Akkoord van Dublin niet te ratificeren. Daardoor werd het Akkoord van Dublin nooit van kracht⁽¹³²⁾.

67. Dat de Lid-Staten van de Europese Gemeenschap er uiteindelijk niet in geslaagd zijn het Akkoord van Dublin in werking te laten treden, wil uiteraard niet zeggen dat er binnen het kader van de Europese Gemeenschap of de Europese Unie geen succesvolle pogingen zijn ondernomen om rechtsinstrumenten in het kader van de Unie of de Gemeenschap uit te werken. Bij wijze van voorbeeld kan hier uiteraard opnieuw verwezen worden naar het Kaderbesluit van de Raad van 13 juni 2002 betreffende het Europees aanhoudingsbevel en de procedures van overlevering tussen de lidstaten. Hierna zal ik ook op andere resultaten wijzen van het Europese integratiespoor⁽¹³³⁾.

⁽¹³¹⁾ S. OSCHINSKY, *l.c.*, 294.

⁽¹³²⁾ S.J. NUTALL, *European Political Co-operation*, Oxford, University Press, 1992, 296.

⁽¹³³⁾ Zie ook *infra* nrs. 99 e.v.

Afdeling 4. - Overige rechtsinstrumenten ter bestrijding van terrorisme die tot stand kwamen in het kader van de Raad van Europa.

68. Ook in de schoot van de Raad van Europa hebben de aanslagen van 11 september 2001 tot een toegenomen aandacht voor en activiteit in het domein van de strijd tegen het terrorisme geleid. Men zou zich dus vergissen indien men zou zeggen dat de inspanningen die in de Raad van Europa werden gedaan ter bestrijding van het internationaal terrorisme, tot bovenvermeld Europees Terrorismeoverdrag beperkt bleven. Aldus nam reeds de dag na de aanslagen van 11 september 2001 het Comité van Ministers een verklaring aan over de strijd tegen het internationale terrorisme⁽¹³⁴⁾. Ook het bovenvermelde Protocol van 15 mei 2003 tot wijziging van het Europees Terrorismeoverdrag kan worden beschouwd als een reactie op de aanslagen van 11 september 2001. De activiteiten die de Raad van Europa in de strijd tegen het internationaal terrorisme ontplooiden, worden evenwel sinds 2003 verricht en gecördineerd door een comité van experts inzake terrorisme -CODEXTER genoemd- die regeringsexperts terzake samenbrengt. Deze CODEXTER verving de vroegere *Groupe Multidisciplinaire sur le Terrorisme* (GMT)⁽¹³⁵⁾.

69. Wat nu de aangenomen rechtsinstrumenten in de schoot van de Raad van Europa betreft, kan hier -behoudens uiteraard het Europees Terrorismeoverdrag- melding worden gemaakt van nog twee

⁽¹³⁴⁾ Zie voor de tekst van deze verklaring ook de website van de Raad van Europa: http://www.coe.int/t/f/affaires_juridiques/coop%20E9ration_juridique/lutte_contre_le_terrorisme/2_texte_s_adopt%20E9s/CM%20Declaration%20fight%20int%20terrorism%202001%20F.pdf.

⁽¹³⁵⁾ Zie over de werkzaamheden van CODEXTER verder ook: http://www.coe.int/t/f/affaires_juridiques/coop%20E9ration_juridique/lutte_contre_le_terrorisme/3_COD_EXTER/Default.asp#TopOfPage.

recente rechtsinstrumenten die specifiek beogen (bepaalde vormen van) terrorisme te bestrijden⁽¹³⁶⁾. Het gaat om twee verdragen die weliswaar reeds van kracht zijn doch waar ons land (nog) niet is door verbonden. Aldus kan hier gewezen worden op het Verdrag van Warschau van 16 mei 2005 voor de preventie van het terrorisme en op het Verdrag van Warschau van 16 mei 2005 inzake het witwassen, de opsporing, de inbeslagneming en de confiscatie van opbrengsten van misdrijven en de financiering van het terrorisme. Ik wijs hier slechts op deze twee verdragen van 16 mei 2005 zonder verder melding te maken van de vele resoluties, aanbevelingen of verklaringen die door de Raad van Europa werden aangenomen in het kader van de strijd tegen het terrorisme, met name door hetzij het Comité van Ministers, hetzij de Raadgevende Vergadering⁽¹³⁷⁾.

70. Het Verdrag van 16 mei 2005 voor de preventie van het terrorisme dat in werking trad op 1 juni 2007, beoogt de inspanningen van de lidstaten van de Raad van Europa in de preventie van terrorisme te intensifiëren. Wat de te hanteren terminologie betreft, dient, krachtens artikel 1 van het Verdrag, onder terroristisch misdrijf te worden verstaan, ieder misdrijf dat onder het toepassingsgebied valt van en zoals het gedefinieerd is in een aantal verdragen die in de bijlage

⁽¹³⁶⁾ We maken hierbij abstractie van rechtsinstrumenten die weliswaar in het bestrijden van misdrijven van terroristische aard een rol kunnen spelen doch die niet bijzonder de strijd tegen het terrorisme betreffen en dus een breder toepassingsgebied kennen. Aldus wordt hier niet verder melding gemaakt van het Europees Uitleveringsverdrag en de twee Aanvullende Protocollen van 15 oktober 1975 (*B.S.* 22 november 1997, *err.* *B.S.* 24 december 1999) en van 17 maart 1978 (*B.S.* 22 november 1997, *err.* *B.S.* 24 december 1999) of van het Europees Verdrag van 20 april 1959 aangaande de wederzijdse rechtshulp in strafzaken (*B.S.* 23 oktober 1975) en de twee Aanvullende Protocollen van 17 maart 1978 (*B.S.* 1 juni 2002) en van 8 november 2001 (niet geratificeerd door België). De bedoeling van dit niet-exhaustieve overzicht ligt er aldus slechts in duidelijk te maken dat de Raad van Europa uiteraard ook nog op andere terreinen in de strijd tegen het terrorisme activiteiten heeft ontplooid.

⁽¹³⁷⁾ Een lijst van desbetreffende resoluties, verklaringen en aanbevelingen is te vinden op: http://www.coe.int/t/f/affaires_juridiques/coop%20ration_juridique/lutte_contre_le_terrorisme/2_textes_adopt%20s/Instruments%20et%20documents%20pertinents.asp#TopOfPage.

bij dat Verdrag worden opgesomd. Het gaat precies om de verdragen waarvan sprake in artikel 1 van het Europees Terrorismeverdrag zoals het zal luiden na de inwerkingtreding van het Protocol van 15 mei 2003⁽¹³⁸⁾. Het doel van het Verdrag wordt omschreven in artikel 2 ervan, met name "*améliorer les efforts des Parties dans la prévention du terrorisme et de ses effets négatifs sur la pleine jouissance des droits de l'homme et notamment du droit à la vie, à la fois par des mesures à prendre au niveau national et dans le cadre de la coopération internationale, en tenant compte des traités ou des accords bilatéraux et multilatéraux existants, applicables entre les Parties*". Aldus is dit verdrag het meest specifieke rechtsinstrument "*addressing the harmonization of substantive criminal law in the area of terrorism and with related questions of victims, jurisdiction, international cooperation, etc.*"⁽¹³⁹⁾.

71. Niet alleen dient elke verdragspartij daarom de nodige maatregelen te nemen op het vlak van onder meer sensibilisering van het publiek en informatie-uitwisseling (art. 3) en dienen de verdragspartijen elkaar bijstand en ondersteuning te verlenen (art. 4), maar bovendien voorziet het Verdrag in de verplichting voor de verdragspartijen drie nieuwe inbreuken strafbaar te stellen, met name het publiek aanzetten tot het plegen van een terroristisch misdrijf (art. 5), de recruterings voor het terrorisme (art. 6) en de oefening of training voor het terrorisme (art. 7). Bij dit laatste viseert men het verlenen van know-how⁽¹⁴⁰⁾. Voor de bestraffing van die misdrijven is het niet

⁽¹³⁸⁾ Zie ook nr. 50 van het Toelichtend Rapport bij het Verdrag van 15 mei 2006 voor de preventie van het terrorisme, te raadplegen via: <http://conventions.coe.int/Treaty/FR/Reports/Html/196.htm>.

⁽¹³⁹⁾ U. SIEBER, "International cooperation against terrorist use of the internet", *Rev. int. dr. pénal* 2006, (395) 417.

⁽¹⁴⁰⁾ Zie Toelichtend Rapport bij het Verdrag voor de preventie van het terrorisme, nr. 114.

vereist dat het terroristisch misdrijf effectief werd gepleegd opdat een handeling een inbreuk op de artikelen 5, 6 en 7 van het Verdrag zou uitmaken (art. 8). Ook moeten ingevolge artikel 9 de zogenaamde accessoire misdrijven zoals deelname aan voormelde misdrijven, worden bestraft. De verplichting om in het interne recht in deze strafbaarstellingen te voorzien, zal moeten gepaard gaan met een wet teneinde het Belgisch recht met dit Verdrag voor de preventie van terrorisme in overeenstemming te brengen⁽¹⁴¹⁾. Vermits deze verdragsbepalingen niet vereisen dat de verspreiding gebeurt via traditionele methoden, zijn ze ook toepasselijk op het aanzetten tot, recruterings- en training voor terrorisme via het internet⁽¹⁴²⁾.

72. Deze misdrijven van de artikelen 5 tot 7 en 9 van het Verdrag dienen evenwel niet te worden beschouwd als terroristische misdrijven in de zin van artikel 1 ervan, met name de misdrijven bedoeld in de lijst van verdragen opgenomen in de bijlage bij het Verdrag⁽¹⁴³⁾. Artikel 12 draagt verder de verdragspartijen op de voormelde verplichtingen in verband met de misdrijven bedoeld in de artikelen 5 tot 7 en 9 van het Verdrag, ten uitvoer te leggen met eerbied voor de rechten van de mens.

73. Daarnaast bevat het Verdrag de verplichting bovenvermelde misdrijven van de artikelen 5 tot 7 en 9 als misdrijven te beschouwen die aanleiding geven tot uitlevering zonder dat zij, ter fine van uitlevering of wederzijdse rechtshulp, als een politiek

⁽¹⁴¹⁾ Zie Algemene Beleidsnota van de minister van Justitie, 31 oktober 2006, *Parl. St. Kamer*, nr. 2706/007, p. 33.

⁽¹⁴²⁾ U. SIEBER, *l.c.*, 418.

⁽¹⁴³⁾ Toelichtend Rapport bij het Verdrag voor de preventie van het terrorisme, nr. 77.

misdrijf zullen kunnen worden beschouwd (artt. 19 en 20). Op deze manier wijzigt artikel 20 dat de uitsluiting van de exceptie wegens politiek misdrijf omvat, de bestaande uitleveringsverdragen en verdragen inzake wederzijdse rechtshulp wanneer het ervan uitgaat de bedoelde misdrijven te beoordelen, zonder nochtans een verplichting tot uitlevering te omvatten vermits het verdrag van 16 mei 2005 ook geen uitleveringsverdrag is⁽¹⁴⁴⁾. Artikel 18 weerspiegelt verder het *aut dedere, aut judicare* beginsel. In deze korte verkenning van dit Verdrag is tenslotte ook nog artikel 26.3 het vermelden waard. Dat artikel bepaalt dat de verdragspartijen die lid zijn van de Europese Unie in hun onderlinge verhouding de regels van de Gemeenschap en de Europese Unie toepassen "*dans la mesure où il existe des règles de la Communauté ou de l'Union européenne régissant le sujet particulier concerné et applicable au cas d'espèce, sans préjudice de l'objet et du but de la présente Convention et sans préjudice de son entière application à l'égard des autres Parties*". Het gaat om een "ontkoppelingsclausule" die tezamen met een verklaring afgelegd door de Europese Gemeenschap en de lidstaten van de Europese Unie werd aangenomen bij het vaststellen van het Verdrag van 16 mei 2005 voor de preventie van het terrorisme⁽¹⁴⁵⁾.

74. Het Verdrag van 16 mei 2005 inzake het witwassen, de opsporing, de inbeslagneming en de confiscatie van opbrengsten van misdrijven en de financiering van het terrorisme, trad in werking op 1 mei 2008. Het gaat om een verdrag dat beoogt het Europees Verdrag van Straatsburg van 8 november 1990 inzake het

⁽¹⁴⁴⁾ Toelichtend Rapport bij het Verdrag voor de preventie van het terrorisme, nrs. 206-207.

⁽¹⁴⁵⁾ Zie ook Toelichtend Rapport bij het Verdrag voor de preventie van het terrorisme, nr. 272.

witwassen, de opsporing, de inbeslagneming en de confiscatie van de opbrengsten van misdrijven⁽¹⁴⁶⁾ te wijzigen, omdat men vaststelde dat terrorisme niet enkel meer wordt gefinancierd door witwassen maar ook mogelijk door andere legitieme handelingen. Laatstvermeld Verdrag van 1990 verplicht de verdragssluitende partijen ertoe, beslissingen tot confiscatie van een andere verdragssluitende partij te erkennen en ten uitvoer te leggen of de zaak voor te leggen aan hun eigen autoriteiten teneinde een beslissing tot confiscatie te verkrijgen en de beslissing ten uitvoer te leggen. De partijen kunnen ingevolge dat Verdrag -dat door alle Lid-Staten van de Europese Unie werd bekrachtigd- verzoeken om confiscatie weigeren, onder meer wanneer het feit waarop het verzoek betrekking heeft niet strafbaar is krachtens de nationale wetgeving van de aangezochte partij of wanneer het strafbare feit waarop het verzoek betrekking heeft, krachtens de nationale wetgeving van de aangezochte partij geen grondslag kan vormen voor confiscatie⁽¹⁴⁷⁾.

75. Het Verdrag van 16 mei 2005 inzake het witwassen, de opsporing, de inbeslagneming en de confiscatie van opbrengsten van misdrijven en de financiering van het terrorisme, vormt nu het eerste internationale rechtsinstrument dat zowel betrekking heeft op preventieve actie als op de strijd tegen het witwassen en de financiering van het terrorisme⁽¹⁴⁸⁾. Aan de behoefte aan dit Verdrag is ook de vaststelling niet

⁽¹⁴⁶⁾ B.S. 4 juni 1998.

⁽¹⁴⁷⁾ Zie ook de derde inleidende overweging bij het Initiatief van het Koninkrijk Denemarken met het oog op de aanneming van een Kaderbesluit van de Raad inzake de tenuitvoerlegging in de Europese Unie van beslissingen tot confiscatie, *PB. C.* 2 augustus 2002, Nr. 184/8.

⁽¹⁴⁸⁾ Zie Nr. 19 van het Toelichtend Rapport bij het Verdrag van 16 mei 2005 inzake het witwassen, de opsporing, de inbeslagneming en de confiscatie van opbrengsten van misdrijven en de financiering van het terrorisme, te raadplegen via: <http://conventions.coe.int/Treaty/FR/Reports/Html/198.htm>.

vreemd dat de aanslagen van 11 september 2001 alle Staten in de wereld verplichtten snel maatregelen te nemen om de fondsen van terroristen te bevriezen, maar een groot aantal van hen bijzondere (praktische en juridische) moeilijkheden ondervond om daartoe over te gaan⁽¹⁴⁹⁾. Gelet op het feit dat dit Verdrag van 15 mei 2006 zowel betrekking heeft op het witwassen en de confiscatie als op de financiering van het terrorisme, roept het in de preambule de verdragspartijen ook op de noodzakelijke maatregelen te nemen om het hierna te bespreken Internationaal Verdrag ter bestrijding van de financiering van terrorisme van 9 december 1999 te ratificeren en zonder beperking ten uitvoer te leggen. Deze verwijzing naar het Verdrag van 9 december 1999 beoogt in herinnering te brengen "*l'importance cruciale que revêt cet instrument dans la lutte mondiale contre le financement du terrorisme. Elle constate que la Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme de 1999 fournit, pour la première fois, un cadre international convenu dans lequel la communauté internationale peut s'employer de concert, et de façon plus efficace, à lutter contre le financement du terrorisme*"⁽¹⁵⁰⁾. De nauwe band tussen beide verdragen blijkt overigen ook uit het feit dat artikel 1.h van het Verdrag van 16 mei 2005 de financiering van het terrorisme definieert door te verwijzen naar artikel 2 van het Verdrag van 9 december 1999.

76. Concreet verplicht artikel 2 van het Verdrag van 16 mei 2005 inzake het witwassen, de

⁽¹⁴⁹⁾ Toelichtend Rapport bij het Verdrag van 16 mei 2005 inzake het witwassen, de opsporing, de inbeslagname en de confiscatie van opbrengsten van misdrijven en de financiering van het terrorisme, nr. 23.

⁽¹⁵⁰⁾ Toelichtend Rapport bij het Verdrag van 16 mei 2005 inzake het witwassen, de opsporing, de inbeslagname en de confiscatie van opbrengsten van misdrijven en de financiering van het terrorisme, nr. 25.

opsporing, de inbeslagneming en de confiscatie van opbrengsten van misdrijven en de financiering van het terrorisme, de verdragspartijen de wetgevende en andere maatregelen te nemen die noodzakelijk blijken om de desbetreffende bepalingen van dat Verdrag toe te passen op de financiering van het terrorisme. Het gaat meer bepaald om maatregelen die moeten genomen worden op nationaal vlak (titel II) inzake onder meer confiscatie, opsporing, bevrozing, inbeslagneming, bijzondere opsporingsmethoden en de cel voor financiële informatieverwerking, op internationaal vlak (titel III) inzake onder meer samenwerking ter fine van onderzoek, vragen om inlichtingen in verband met bankrekeningen en bankverrichtingen en confiscatie, en tenslotte op het vlak van samenwerking tussen verschillende cellen voor financiële informatieverwerking (titel IV). Deze maatregelen zitten reeds vervat in het Verdrag van 8 november 1990 doch dienen nu ingevolge het Verdrag van 16 mei 2005 te worden toegepast ten aanzien van de financiering van het terrorisme.

77. Naar het voorbeeld van artikel 22 van het Verdrag van 8 november 1990, voorziet artikel 32 van het Verdrag van 16 mei 2005 in het principe van de verplichte erkenning van buitenlandse beslissingen. Bij de behandeling van een verzoek om samenwerking uit hoofde van de afdelingen III en IV, erkent de aangezochte Partij immers alle rechterlijke beslissingen die in de verzoekende Partij zijn gegeven met betrekking tot rechten waarop derden aanspraak hebben gemaakt, zij het dat daarop enkele uitzonderingen bestaan, met name indien derden onvoldoende gelegenheid hebben gehad hun rechten te doen gelden, de beslissing onverenigbaar is met een beslissing die reeds in de

aangezochte Partij is gegeven met betrekking tot dezelfde aangelegenheid, zij overeenigbaar is met de openbare orde van de aangezochte Partij of de beslissing genomen is in strijd met de bepalingen inzake de exclusieve rechtsmacht waarin de wetgeving van de aangezochte Partij voorziet. Net zoals het geval is in het Verdrag van 16 mei 2005 voor de preventie van het terrorisme, voorziet artikel 52 van het Verdrag van 16 mei 2005 inzake het witwassen, de opsporing, de inbeslagneming en de confiscatie van opbrengsten van misdrijven en de financiering van het terrorisme ook in een zogenaamde ontkoppelingsclausule die toelaat dat de lidstaten van de Europese Unie in hun onderlinge verhouding eigen regels van de Gemeenschap en de Europese Unie toepassen⁽¹⁵¹⁾; bovendien kan de Europese Gemeenschap ook tot het Verdrag toetreden⁽¹⁵²⁾.

Afdeling 5. - Internationaal Verdrag ter bestrijding van de financiering van terrorisme.

§ 1. - Vooraf.

78. Het is markant vast te stellen dat er na de aanslagen van 11 september 2001 - zulks in tegenstelling tot de versnelde aanneming van het Kaderbesluit van 13 juni 2002 betreffende het Europees aanhoudingsbevel en de procedures van overlevering tussen de lidstaten- blijkbaar geen bijzondere haast was om binnen de Verenigde Naties nieuwe rechtsinstrumenten in de strijd tegen het terrorisme aan te nemen, laat staan dat er daadwerkelijk snel een nieuw verdrag zou zijn tot stand gekomen in de schoot van de Verenigde Naties. Het was natuurlijk wel zo dat de

⁽¹⁵¹⁾ I. BANTEKAS en S. NASH, *o.c.*, 257-258.

⁽¹⁵²⁾ Artikel 49.

Veiligheidsraad en de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties opriepen om de bestaande verdragen die in de schoot van de Verenigde Naties tot stand waren gekomen, te ratificeren⁽¹⁵³⁾. Men zou zich dus vergissen indien men zou zeggen dat er geen grotere aandacht was voor het terrorisme in de schoot van de Verenigde Naties na de aanslagen van 11 september 2001. Hoewel de gebeurtenissen van 11 september 2001 aldus niet hebben geleid tot het aannemen van nieuwe maatregelen betreffende de aanhouding, vervolging of uitlevering van terroristen, "*they did however trigger a new determination to ensure the universal application of existing measures*"⁽¹⁵⁴⁾.

Aldus was er de resolutie 1368 (2001) die onmiddellijk na de aanslagen van 11 september 2001, met name op 12 september 2001, werd aangenomen door de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties en waarin deze de aanslagen tegen de Verenigde Staten streng veroordeelde en de internationale gemeenschap opriep tot een versterkte samenwerking en een volledige toepassing van de internationale antiterrorisme-verdragen⁽¹⁵⁵⁾. Verder kan hier nog worden gewezen op resolutie 1373 van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties, aangenomen op 28 september 2001, en waarbij onder meer de Staten werden verplicht om alle fondsen en financiële tegoeden van personen en entiteiten die direct of indirect worden gebruikt om terroristische handelingen te plegen of die de eigendom zijn dan wel gecontroleerd worden door personen die betrokken zijn bij terrorisme, te bevriezen. Tevens werd een zogenaamde *Counter-Terrorism Committee*

⁽¹⁵³⁾ G. GILBERT, *o.c.*, 272.

⁽¹⁵⁴⁾ G. GUILLAUME, *l.c.*, 542.

⁽¹⁵⁵⁾ Zie L. MOREILLON en A. WILLI-JAYET, *o.c.*, 498-499. Zie ook voor de tekst van deze resolutie: <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N01/533/83/PDF/N0153383.pdf?OpenElement>; zie ook *supra*, nr. 4.

opgericht⁽¹⁵⁶⁾, belast met de controle op de implimentatie van de resolutie⁽¹⁵⁷⁾. Ook die resolutie kan als een reactie worden gezien op de aanslagen van 11 september 2001⁽¹⁵⁸⁾. Het gaat overigens om de eerste beslissing van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties die abstracte en permanente verplichtingen oplegt aan de Lid-Staten van de Verenigde Naties; die resolutie maakt aldus een nieuw rechtsinstrument uit⁽¹⁵⁹⁾.

Deze resolutie 1373, net zoals het Verdrag van 1999 ter bestrijding van de financiering van terrorisme, moet worden toegepast in overeenstemming met de aanbevelingen van de Financial Action Task Force⁽¹⁶⁰⁾, een intergouvernementeel orgaan dat belast is met de ontwikkeling en het bevorderen van een beleid op zowel nationaal als internationaal vlak in de strijd tegen het witwassen en de financiering van het terrorisme⁽¹⁶¹⁾. Het was ook in deze resolutie 1373 dat de Veiligheidsraad de Staten opriep om zo spoedig mogelijk partij te worden bij de internationale verdragen en protocollen met betrekking tot het terrorisme, "*y compris la Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme en date du 9 décembre 1999*"⁽¹⁶²⁾. Men kan dan ook vaststellen dat het Verdrag

⁽¹⁵⁶⁾ Zie N. SCHRIJVER, "Kroniek van het internationaal publiekrecht", *NJB* 2002, (500) 504.

⁽¹⁵⁷⁾ I. BANTEKAS en S. NASH, *o.c.*, 214; A. BIANCHI, "Assessing the Effectiveness of the UN Security Council's Anti-terrorism Measures: The Quest for Legitimacy and Cohesion", *EJIL* 2006, (881) 882-883; G. GUILLAUME, *l.c.*, 543.

⁽¹⁵⁸⁾ Zie J.P. LABORDE, "Chronique des Nations Unies", *Rev. int. dr. pénal* 2006, (353) 358-359; U. SIEBER, *l.c.*, 419.

⁽¹⁵⁹⁾ Zie: N. ANGELET, "Vers un renforcement de la prévention et la répression du terrorisme par des moyens financiers et économiques", in K. BANNELIER, O. CORTEN, T. CHRISTAKIS en B. DELCOURT (eds.), *Le droit international face au terrorisme. Après le 11 septembre 2001*, Paris, Cedin, 2002, (219) 219.

⁽¹⁶⁰⁾ I. BANTEKAS en S. NASH, *o.c.*, 214.

⁽¹⁶¹⁾ Zie ook de website van de FATF: <http://www.fatf-gafi.org>.

⁽¹⁶²⁾ Zie voor de tekst van de resolutie op:

<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N01/557/44/PDF/N0155744.pdf?OpenElement>. Deze oproep werd hernieuwd in de verklaring van de ministers van buitenlandse zaken in de vergadering van

van 9 december 1999 ter bestrijding van de financiering van terrorisme na de aanslagen van 11 september 2001 een markante stijging van het aantal ratificaties kende. De ondertekening door België van dat Verdrag op 27 september 2001 gebeurde overigens precies ook naar aanleiding van de aanslagen van 11 september 2001⁽¹⁶³⁾.

79. Daarnaast is het ook zo dat de aanslagen van 11 september 2001 tot grote, hernieuwde aandacht voor het opstellen van een algemeen anti-terrorismeverdrag leidden, waarover reeds sinds 1996 was onderhandeld in een ad hoc commissie van de Algemene Vergadering, met name op basis van een ontwerp daartoe van India⁽¹⁶⁴⁾. Dit Verdrag - waarbij men ook poogde tot een consensus te komen omtrent een definitie van het terrorisme⁽¹⁶⁵⁾ - is tot op heden evenwel nog niet tot stand gekomen. Groot struikelblok bleek immers precies het bereiken van een consensus omtrent het begrip terrorisme te zijn⁽¹⁶⁶⁾. Ook tijdens de twaalfde zitting van het bijzonder comité belast met het opstellen van dit Verdrag die een aanvang nam op 25 februari 2008, bleek het bereiken van een consensus over dergelijke definitie opnieuw het centrale thema van de onderhandelingen uit te maken⁽¹⁶⁷⁾. Dergelijk alomvattend Verdrag tegen terrorisme zou verschillende internationale rechtsinstrumenten in het kader van de strijd tegen het terrorisme kunnen consolideren en, waar nodig, aanvullen; ook zou het Verdrag, vanuit mensenrechtenperspectief, de bevestiging

de Veiligheidsraad van 20 januari 2003. Zie:

<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N03/216/06/PDF/N0321606.pdf?OpenElement>.

⁽¹⁶³⁾ Memorie van Toelichting bij het Wetsontwerp houdende instemming met het Internationaal Verdrag ter bestrijding van de financiering van terrorisme, en met de Bijlage, aangenomen te New York op 9 december 1999, *Parl. St. Senaat*, 2003-04, nr. 3-338/1, 3.

⁽¹⁶⁴⁾ N. SCHRIJVER, "Kroniek van het internationaal publiekrecht", *l.c.*, 503.

⁽¹⁶⁵⁾ Zie G. GUILLAUME, *l.c.*, 540.

⁽¹⁶⁶⁾ N. SCHRIJVER, "Kroniek van het internationaal publiekrecht", *l.c.*, 503.

⁽¹⁶⁷⁾ Zie het communiqué van de Verenigde Naties dat op 25 februari 2008 werd verspreid, te raadplegen via: <http://www.un.org/News/fr-press/docs/2008/L3123.doc.htm>.

moeten bevatten dat de Staten zich bij de bestrijding van het terrorisme houden aan de normen zoals neergelegd in internationale mensenrechtenverdragen en dat afwijkingen, binnen vastomlijnde juridische kaders, mogelijk zijn in uitzonderlijke omstandigheden¹⁶⁸). Maar, zoals ik reeds stelde, werd over de verdragstekst nog geen consensus bereikt.

80. Dat men er aldus binnen de Verenigde Naties na de aanslagen van 11 september 2001 niet onmiddellijk toe overging nieuwe rechtsinstrumenten - met name verdragen - in de strijd tegen het terrorisme tot stand te brengen, heeft derhalve naar alle waarschijnlijkheid - zo mag men wel aannemen - te maken met het feit dat men binnen de Verenigde Naties reeds voordien diverse internationale rechtsinstrumenten had uitgewerkt die een rol spelen in de strijd tegen het terrorisme en de onderhandelingen over voormeld globaal anti-terrorismeverdrag (vooralsnog) niet het verhoopte resultaat bereikten. Men moet immers inderdaad vaststellen dat voordien reeds verschillende verdragen werden uitgewerkt in de schoot van de Verenigde Naties of één van haar gespecialiseerde organisaties zoals blijkt uit artikel 1 van het Europees Terrorismeverdrag zoals gewijzigd bij Protocol van 15 mei 2003 en uit het hierboven vermelde Verdrag voor de preventie van het terrorisme¹⁶⁹). Gelet op het belang ervan en op het bestek van dit onderzoek, zal hier evenwel - wat de in de schoot van de Verenigde Naties tot stand gekomen

¹⁶⁸) NEDERLANDS MINISTERIE VAN BUITENLANDSE ZAKEN, *Naar een menswaardig bestaan. Een mensenrechtenstrategie voor het buitenlands beleid*, Den Haag, november 2007, 66. Zie ook nog verder over dit Verdrag o.m.: P. D'ARGENT, "Examen de projet de convention générale sur le terrorisme international", in K. BANNELIER, O. CORTEN, T. CHRISTAKIS en B. DELCOURT (eds.), *Le droit international face au terrorisme. Après le 11 septembre 2001*, Paris, Cedim, 2002, (121) 124 e.v.

¹⁶⁹) Zie nr. 44 en de verwijzingen aldaar en nr. 70.

rechtsinstrumenten betreft - slechts aandacht besteed worden aan het Verdrag ter bestrijding van de financiering van terrorisme, aangenomen te New York op 9 december 1999⁽¹⁷⁰⁾.

§ 2. - Krachtlijnen van het Verdrag.

81. Het Internationaal Verdrag van 9 december 1999 ter bestrijding van de financiering van terrorisme aangenomen te New York op 9 december 1999 was immers uiteraard ook voor de aanslagen van 11 september 2001 tot stand gekomen; het werd door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties opengesteld voor ondertekening in januari 2000⁽¹⁷¹⁾ en trad in werking op 10 april 2002⁽¹⁷²⁾. Het was de Franse president die op 26 augustus 1998 naar aanleiding van de aanslagen van Dar es Salam en Nairobi vroeg dat een dergelijk verdrag zou worden onderhandeld. Het antiterrorismecomité, ingesteld binnen de Zesde Commissie van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties werd ermee belast over de tekst van het Verdrag te onderhandelen. Dat comité was voornemens op 8 oktober 1999 een tekst bij consensus goed te keuren; de Zesde Commissie heeft die tekst zonder stemming goedgekeurd, vooraleer de Algemene Vergadering op 9 december 1999 de tekst zelf definitief heeft gestemd⁽¹⁷³⁾. België heeft, zoals reeds gezien, het Verdrag op 27 september 2001 ondertekend en ons land is sinds 16 juni 2004 gebonden door het Verdrag⁽¹⁷⁴⁾ dat intussen reeds in

⁽¹⁷⁰⁾ B.S. 17 juni 2004.

⁽¹⁷¹⁾ I. BANTEKAS en S. NASH, *o.c.*, 212.

⁽¹⁷²⁾ Zie Memorie van Toelichting bij het wetsontwerp houdende instemming met het Internationaal Verdrag ter bestrijding van de financiering van terrorisme, en met de Bijlage, aangenomen te New York op 9 december 1999, *Parl. St. Senaat*, 2003-04, nr. 3-338/1, 2.

⁽¹⁷³⁾ Memorie van toelichting bij het Wetsontwerp houdende instemming met het Internationaal Verdrag ter bestrijding van de financiering van terrorisme, en met de Bijlage, aangenomen te New York op 9 december 1999, *Parl. St. Senaat*, 2003-04, nr. 3-338/1, 2.

⁽¹⁷⁴⁾ Zie ook de tabel gepubliceerd in het B.S. 17 juni 2004, p. 44961 e.v.

meer dan honderd landen van kracht is geworden. Alleen al daaruit blijkt ongetwijfeld het belang en het succes van dit Verdrag.

82. De doelstelling van het Verdrag van 9 december 1999 is tweevoudig, met name een aantal handelingen houdende financiering van het terrorisme strafbaar stellen, alsook de gerechtelijke samenwerking organiseren vereist om dergelijke strafbare feiten op internationaal niveau te straffen, door middel van uitlevering en wederzijdse rechtshulp; wel is het Verdrag niet van toepassing ingeval geen aanknopingspunt met het buitenland bestaat⁽¹⁷⁵⁾.

Artikel 2.1 van dat Verdrag van 9 december 1999 houdt nu in dat een persoon een strafbaar feit pleegt in de zin van dit Verdrag, indien deze persoon met enig middel, rechtstreeks of onrechtstreeks, wederrechtelijk en opzettelijk fondsen verstrekt of vergaart met de bedoeling die te gebruiken of met de wetenschap dat die, geheel of gedeeltelijk, gebruikt zullen worden ter uitvoering van: a) een handeling die een strafbaar feit oplevert binnen het toepassingsgebied van en als omschreven in een van de verdragen vermeld in de bijlage⁽¹⁷⁶⁾; b) enige andere handeling bedoeld om de

⁽¹⁷⁵⁾ Memorie van toelichting bij het wetsontwerp houdende instemming met het Internationaal Verdrag ter bestrijding van de financiering van terrorisme, en met de Bijlage, aangenomen te New York op 9 december 1999, *Parl. St. Senaat*, 2003-04, nr. 3-338/1, 3. Zie ook, wat de niet-toepassing van het Verdrag betreft indien er geen aanknopingspunt met het buitenland bestaat, artikel 3 van het Verdrag.

⁽¹⁷⁶⁾ Het gaat om volgende verdragen: het Verdrag tot bestrijding van het wederrechtelijk in zijn macht brengen van luchtvaartuigen, tot stand gekomen te 's-Gravenhage op 16 december 1970, het Verdrag tot bestrijding van wederrechtelijke gedragingen gericht tegen de veiligheid van de burgerluchtvaart, tot stand gekomen te Montreal op 23 september 1971, het Verdrag inzake de voorkoming en bestraffing van misdrijven tegen internationaal beschermde personen, met inbegrip van diplomaten, aangenomen door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties op 14 december 1973, het Verdrag tegen het nemen van gijzelaars, aangenomen door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties op 17 december 1979, het Verdrag inzake de fysieke beveiliging van kernmateriaal, tot stand gekomen te Wenen op 3 maart 1980, het Protocol tot bestrijding van wederrechtelijke daden van geweld op luchthavens voor de internationale burgerluchtvaart tot stand gekomen bij het Verdrag

dood van of ernstig lichamelijk letsel te veroorzaken bij een burger, of een ander persoon die niet actief deelneemt aan de vijandelijkheden in een situatie van gewapend conflict, wanneer het doel van die handeling [erin bestaat], door haar aard of context, om een bevolking te intimideren of een regering of internationale organisatie te dwingen tot het verrichten of het zich onthouden van een handeling.

Het begrip "fondsen" zoals het gehanteerd wordt in artikel 2.1 van het Verdrag wordt op

tot bestrijding van wederrechtelijke gedragingen tegen de veiligheid van de burgerluchtvaart, tot stand gekomen te Montreal op 24 februari 1988, het Verdrag ter bestrijding van wederrechtelijke gedragingen gericht tegen de veiligheid van de zeescheepvaart, tot stand gekomen te Rome op 10 maart 1988; het Protocol tot bestrijding van wederrechtelijke gedragingen gericht tegen de veiligheid van vaste platforms op het continentale plat, tot stand gekomen te Rome op 10 maart 1988 en het Verdrag inzake de bestrijding van terroristische bomaanslagen, aangenomen door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties op 15 december 1997.

Het gaat derhalve om alle verdragen die zijn opgenomen in artikel 1 van het Europees Terrorismeverdrag na wijziging ervan door het Protocol van 15 mei 2003 en in artikel 1 van het Verdrag van 16 mei 2005 voor de preventie van het terrorisme doch met uitzondering van respectievelijk artikel 1, sub j), en nr. 10 van de bijlage bij laatstvermeld Verdrag, die immers precies het Verdrag van 9 december 1999 ter bestrijding van de financiering van terrorisme vermelden. Merk evenwel op dat artikel 2.2 van het Verdrag een Staat die geen partij is bij een verdrag vermeld in de bijlage toelaat te verklaren dat voor de toepassing van het Verdrag van 9 december 1999 op die Staat, dat Verdrag wordt geacht niet te zijn opgenomen in de bijlage, zij het dat die verklaring niet langer van kracht is zodra dat Verdrag in werking treedt voor die Staat. In toepassing daarvan verklaarde België dat de volgende verdragen worden geacht niet te zijn opgenomen in de bijlage: het Verdrag inzake de voorkoming en bestraffing van misdrijven tegen internationaal beschermde personen, met inbegrip van diplomaten, aangenomen door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties op 14 december 1973, het Verdrag ter bestrijding van wederrechtelijke gedragingen gericht tegen de veiligheid van de zeescheepvaart, tot stand gekomen te Rome op 10 maart 1988, het Protocol tot bestrijding van wederrechtelijke gedragingen gericht tegen de veiligheid van vaste platforms op het continentale plat, tot stand gekomen te Rome op 10 maart 1988, en het Verdrag inzake de bestrijding van terroristische bomaanslagen, aangenomen door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties op 15 december 1997. Zie de verklaring gepubliceerd in: *B.S.* 17 juni 2004, 44965.

Intussen is België evenwel, sinds 18 juni 2004, verbonden door het Verdrag inzake de voorkoming en bestraffing van misdrijven tegen internationaal beschermde personen, met inbegrip van diplomaten, aangenomen door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties op 14 december 1973 (goedgekeurd bij Wet van 27 april 2004, zie *B.S.* 18 juni 2004), sinds 10 juli 2005, door het Verdrag ter bestrijding van wederrechtelijke gedragingen gericht tegen de veiligheid van de zeescheepvaart, tot stand gekomen te Rome op 10 maart 1988 (goedgekeurd bij Wet van 14 maart 2005, zie *B.S.* 23 mei 2005) en door het Protocol tot bestrijding van wederrechtelijke gedragingen gericht tegen de veiligheid van vaste platforms op het continentale plat, tot stand gekomen te Rome op 10 maart 1988 (goedgekeurd bij Wet van 14 maart 2005, zie *B.S.* 23 mei 2005) en, sinds 19 juni 2005, door het Verdrag inzake de bestrijding van terroristische bomaanslagen, aangenomen door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties op 15 december 1997 (goedgekeurd bij Wet van 26 april 2005, *B.S.* 6 juni 2005). Het voorgaande dient derhalve in te houden dat alle verdragen bedoeld in de bijlage thans ook ten volle ten aanzien van België werken en de bij het Verdrag van 9 december 1999 afgelegde verklaring dus achterhaald is.

zeer ruime wijze omschreven; overeenkomstig artikel 1.1 van het Verdrag moet daar onder worden verstaan, alle soorten vermogensbestanddelen, lichamelijk of onlichamelijk, roerend of onroerend, hoe dan ook verkregen, alsmede rechtsbescheiden in welke vorm dan ook, elektronisch of digitaal daaronder begrepen, waaruit de eigendom of andere rechten ten aanzien van die vermogensbestanddelen blijken, inzonderheid, maar niet beperkt tot kredieten, travellerscheques, bankcheques, postwissels, aandelen, waardepapieren, obligaties, wissels en kredietbrieven. Men moet aldus vaststellen dat deze ruime omschrijving aldus financiering dekt door middel van fondsen hoe dan ook verkregen, hetgeen legale maar ook illegale manieren van verkrijging insluit⁽¹⁷⁷⁾.

83. Waar de tenuitvoerlegging van artikel 2.1, sub a), van het Verdrag - en dus de strafbaarstelling van de financiering van handelingen die onder de in de bijlage bedoelde verdragen vallen⁽¹⁷⁸⁾ - de ratificatie van deze verdragen veronderstelt, is dit niet het geval voor de handelingen bedoeld in artikel 2.1, sub b), dat zodanig breed omschreven is, dat het wellicht feiten kan omvatten die bedoeld zijn in de lijst van verdragen die in de bijlage zijn opgenomen⁽¹⁷⁹⁾. Het gevolg van artikel 2.1, sub b), is in alle geval dat bijvoorbeeld *"the provision of financial assistance by an individual who is a national of country A, with the aim of kidnapping a Head of State, becomes an international offence only if country A has ratified the 2000 Terrorist Financing Convention and the 1973 Convention on the*

⁽¹⁷⁷⁾ Zie I. BANTEKAS en S. NASH, *o.c.*, 213.

⁽¹⁷⁸⁾ Overeenkomstig artikel 4 van het Verdrag, zijn de verdragspartijen immers verplicht de maatregelen te nemen die nodig zijn om de in artikel 2 omschreven strafbare feiten strafbaar te stellen in het nationaal recht en op deze feiten passende straffen te stellen die rekening houden met de ernst van de feiten.

⁽¹⁷⁹⁾ I. BANTEKAS en S. NASH, *o.c.*, 212-213.

Prevention and Punishment of Crimes Against Internationally Protected Persons, Including Diplomatic Agents. The effect of sub-para (1) (b), however, is to establish such an act as an offence under the 2000 Terrorist Financing Convention, where it is understood that the kidnapping in question was either intended to intimidate the civilian population or compel a government to do or abstain from doing a certain act⁽¹⁸⁰⁾".

84. Vervolgens bepaalt artikel 2.3 van het Verdrag ook nog dat, om een handeling een strafbaar feit te doen zijn als omschreven in artikel 2.1, het niet noodzakelijk is dat de fondsen feitelijk zijn gebruikt voor het plegen van een strafbaar feit bedoeld in het eerste lid van artikel 2, onderdelen a) of b). Er werd overwogen dat het onontbeerlijk was nader te bepalen dat het Verdrag van 9 december 1999 niet tot bestraffing moet leiden van handelingen die geen enkel verband hebben met het terrorisme; om die reden heeft ons land ook een verklaring afgelegd omtrent de wijze waarop de artikelen 2.1 en 2.3 van het Verdrag moeten worden geïnterpreteerd⁽¹⁸¹⁾. Aldus werd door België de verklaring afgelegd dat de Belgische Regering de paragrafen 1 en 3 van artikel 2 op de volgende wijze interpreteert: "*hij, die fondsen verstrekt of vergaart, pleegt een strafbaar feit in de zin van het Verdrag ingeval deze handeling geheel of gedeeltelijk bijdraagt tot het plannen, het voorbereiden of het plegen van een strafbaar feit als bedoeld in a.) en b.) van paragraaf 1 van artikel 2 van het Verdrag. Het is niet noodzakelijk aan te tonen dat de verstrekte of verzamelde fondsen exact hebben bijgedragen*

⁽¹⁸⁰⁾ I. BANTEKAS en S. NASH, *o.c.*, 213.

⁽¹⁸¹⁾ Memorie van Toelichting bij het Wetsontwerp houdende instemming met het Internationaal Verdrag ter bestrijding van de financiering van terrorisme, en met de Bijlage, aangenomen te New York op 9 december 1999, *Parl. St. Senaat*, 2003-04, nr. 3-338/1, 5.

tot een welbepaalde terroristische handeling, als zij hebben bijgedragen tot de criminele activiteit van de personen die het voornemen hadden de handelingen omschreven in a.) en b.) te plegen". De financiële steun dient bijgevolg niet effectief gebruikt te zijn voor terroristische aanslagen; het is voldoende dat de financiële steungever wist van de kwade bedoelingen van de groepering⁽¹⁸²⁾.

85. Daarnaast voorziet artikel 2 van het Verdrag van 9 december 1999 eveneens in de verplichting om te voorzien in de bestraffing van onder meer de medeplichtige of opdrachtgever als wel van de poging⁽¹⁸³⁾. Overeenkomstig artikel 2.5 pleegt een persoon immers eveneens een strafbaar feit indien deze persoon: a) als medeplichtige deelneemt aan een strafbaar feit als omschreven in het eerste of vierde lid van dit artikel; b) het plegen van een strafbaar feit als omschreven in het eerste of vierde lid van dit artikel organiseert of anderen opdracht geeft tot het plegen daarvan; c) bijdraagt tot het plegen van een of meer strafbare feiten als omschreven in het eerste of vierde lid van dit artikel door een groep personen die optreden met een gemeenschappelijk doel. Daaraan wordt toegevoegd dat deze bijdrage opzettelijk dient te zijn en te worden geleverd hetzij met het oog op de bevordering van de criminele activiteit of het criminele doel van de groep, wanneer een dergelijke activiteit of doel het plegen van een strafbaar feit inhoudt als omschreven in het eerste lid van dit artikel, hetzij met de wetenschap van de bedoeling van de groep een strafbaar feit als omschreven in het eerste lid van dit artikel te plegen.

⁽¹⁸²⁾ A. CLAEYS, J. HOSTE, I. RUTTENS, M. STEVENS, W. VANBIERVLIET en P. VAN STEELANDT, *l.c.*, 120.

⁽¹⁸³⁾ De poging maakt het voorwerp uit van artikel 2.4.

86. Overeenkomstig artikel 5 van het Verdrag hebben de verdragspartijen verder nog de verplichting om ervoor te zorgen dat ook rechtspersonen aansprakelijk kunnen worden gesteld indien deze de in artikel 2 bedoelde strafbare feiten zouden plegen. Gelet op de mogelijkheid om in ons land ook rechtspersonen strafrechtelijk aansprakelijk te stellen, betekent dat het Belgische recht op dat punt reeds in overeenstemming met het Verdrag was⁽¹⁸⁴⁾. Artikel 6 bepaalt vervolgens dat de verdragsstaten de nodige maatregelen treffen, eventueel met inbegrip van het benodigde nationaal recht, om te verzekeren dat strafbare feiten die vallen binnen het toepassingsgebied van dit Verdrag onder geen enkele omstandigheid worden gerechtvaardigd door overwegingen van politieke, filosofische, ideologische, raciale, etnische, religieuze of andere soortgelijke aard.

87. Vervolgens bevat - zoals reeds opgemerkt⁽¹⁸⁵⁾ - artikel 4 van het Verdrag de verplichting voor de verdragspartijen de nodige maatregelen te nemen die nodig zijn om de in artikel 2 van het Verdrag omschreven strafbare feiten strafbaar te stellen in het nationaal recht en op deze feiten passende straffen te stellen die rekening houden met de ernst van de feiten. Daar het Belgische materieel strafrecht geen bepaling bevatte die financiering van terrorisme als hoofdmisdrijf strafbaar stelde, bracht zulks met zich mee dat het strafrecht terzake aangepast moest worden⁽¹⁸⁶⁾. De meeste Staten konden de financiering van terrorisme

⁽¹⁸⁴⁾ Memorie van toelichting bij het wetsontwerp houdende instemming met het Internationaal Verdrag ter bestrijding van de financiering van terrorisme, en met de Bijlage, aangenomen te New York op 9 december 1999, *Parl. St. Senaat*, 2003-04, nr. 3-338/1, 6.

⁽¹⁸⁵⁾ Zie *supra* nrs. 82 e.v. en de verwijzingen aldaar.

⁽¹⁸⁶⁾ F. GOOSSENS, "Instemming met het Internationaal Verdrag ter bestrijding van de financiering van terrorisme van 9 december 1999", *T.V.W.* 2004, (316) 317.

immers niet vervolgen als voorbereidende daad van een terroristische handeling hetgeen tot gevolg had dat, ingeval de terroristische handeling niet tot een goed einde was gebracht of indien daartoe zelfs geen poging was ondernomen, de voorbereidende daden waaronder de financiering, over het algemeen niet strafbaar waren gesteld, zodat vervolging daarvan niet mogelijk was. Bovendien bleek dat in vele gevallen, zo de terroristische handeling wel tot een goed einde was gebracht en de financiering derhalve kon worden vervolgd als voorbereidende daad, de voorbereidende daden met betrekking tot de financiering over het algemeen niet strafbaar waren, aangezien het voorbereidende daden van voorbereidende daden betrof. Aldus bleek de enige wijze om de financiering van terrorisme te vervolgen vanaf de planning van de terroristische handelingen en de voorbereidende daden inzake de financiering (poging, medeplichtigheid, vereniging van misdadigers in het kader van de financiering) erin te bestaan de financiering te beschouwen als een hoofdmisdrijf zoals bepaald in het Verdrag van 9 december 1999⁽¹⁸⁷⁾.

88. Daarnaast bevat het Verdrag ook rechtsmachtbepalingen en bepalingen inzake rechtshulp⁽¹⁸⁸⁾.

Aldus is elke Staat verplicht de maatregelen te nemen die nodig zijn om zijn rechtsmacht te vestigen met betrekking tot de in artikel 2 van het Verdrag omschreven strafbare feiten indien het strafbare feit is gepleegd op het grondgebied van die Staat, aan

⁽¹⁸⁷⁾ Memorie van toelichting bij het wetsontwerp houdende instemming met het Internationaal Verdrag ter bestrijding van de financiering van terrorisme, en met de Bijlage, aangenomen te New York op 9 december 1999, *Parl. St. Senaat*, 2003-04, nr. 3-338/1, 4-5.

⁽¹⁸⁸⁾ Zie wat de rechtshulp bij strafrechtelijke onderzoeken, bij strafzaken of bij uitleveringsprocedures betreft, artikel 12 van het Verdrag.

boord van een schip dat onder de vlag van die Staat vaart of aan aan boord van een luchtvaartuig dat overeenkomstig de wetgeving van die Staat is ingeschreven op het tijdstip waarop het strafbare feit wordt gepleegd en het strafbare feit is gepleegd door een onderdaan van die Staat⁽¹⁸⁹⁾. Gelet op de bepaling van artikel 12bis Voorafgaande Titel Wetboek van Strafvordering, is het Belgische recht ook in overeenstemming met die bepaling⁽¹⁹⁰⁾. In bepaalde gevallen kan de rechtsmacht ook worden uitgebreid met betrekking tot deze strafbare feiten, onder meer tot het strafbare feit gepleegd door een staatloze die op het grondgebied van die Staat zijn of haar vast verblijfplaats heeft⁽¹⁹¹⁾. Verder is, ingevolge artikel 7.4, elke Staat ook verplicht de nodige maatregelen te nemen om zijn rechtsmacht te vestigen ingeval de vermoedelijke dader van een strafbaar feit bedoeld in artikel 2 zich op zijn grondgebied bevindt en niet wordt uitgeleverd aan een andere Verdragsstaat die zijn rechtsmacht heeft gevestigd overeenkomstig paragraaf 1 of 2 van artikel 7. In het licht daarvan bepaalt artikel 10.1 van het Verdrag dat elke Staat die Partij is op het grondgebied waarvan de vermoedelijke dader van een van de in het Verdrag bedoelde strafbare feiten zich bevindt en deze niet uitlevert, de zaak zonder enige vertraging en zonder uitzondering moet voorleggen aan zijn bevoegde autoriteiten. Aldus komt hier ook het beginsel *aut dedere, aut judicare* tot uiting, waardoor deze Staat die Partij is en die niet uitlevert, verplicht

⁽¹⁸⁹⁾ Artikel 7.1 van het Verdrag.

⁽¹⁹⁰⁾ Memorie van toelichting bij het wetsontwerp houdende instemming met het Internationaal Verdrag ter bestrijding van de financiering van terrorisme, en met de Bijlage, aangenomen te New York op 9 december 1999, *Parl. St. Senaat*, 2003-04, nr. 3-338/1, 7.

⁽¹⁹¹⁾ Artikel 7.2, d), van het Verdrag. België heeft ook overeenkomstig artikel 7.3 van het Verdrag vestiging van zijn rechtsmacht verklaard, krachtens zijn interne wetgeving, met betrekking tot de strafbare feiten gepleegd in de situaties voorzien in artikel 7, paragraaf 2. Zie *B.S.* 17 juni 2004, 44965.

is de zaak voor te leggen aan zijn bevoegde autoriteiten met het oog op de strafvervolging⁽¹⁹²⁾.

89. Verder moet elke verdragsstaat overeenkomstig zijn nationaal recht, de nodige maatregelen nemen voor het identificeren, opsporen, bevriezen en in beslag nemen van de fondsen gebruikt of bestemd voor het plegen van de strafbare feiten bedoeld in artikel 2, alsmede van de opbrengsten van de strafbare feiten, zulks ten behoeve van eventuele verbeurdverklaring⁽¹⁹³⁾. In dit verband kan erop gewezen worden dat artikel 8.4 van het Verdrag ook bepaalt dat elke Staat die partij is bij het verdrag het instellen van mechanismen overweegt waarmee de fondsen afkomstig van de bedoelde verbeurdverklaringen worden aangewend voor het schadeloos stellen van de slachtoffers van strafbare feiten als bedoeld in artikel 2 van het Verdrag of hun verwanten. Op deze wijze is dit Verdrag van 9 december 1999 ter bestrijding van de financiering van het terrorisme, het enige anti-terrorismeverdrag dat specifiek handelt over de rechten van slachtoffers⁽¹⁹⁴⁾.

90. Ook op het vlak van de uitlevering zelf bevat het Verdrag van New York van 9 december 1999 essentiële bepalingen. Inderdaad, behoudens het reeds aangehaalde *aut dedere, aut judicare* beginsel van artikel 10.1 van het Verdrag, moet overeenkomstig

⁽¹⁹²⁾ Memorie van toelichting bij het wetsontwerp houdende instemming met het Internationaal Verdrag ter bestrijding van de financiering van terrorisme, en met de Bijlage, aangenomen te New York op 9 december 1999, *Parl. St. Senaat*, 2003-04, nr. 3-338/1, 8.

⁽¹⁹³⁾ Artikel 8.1 van het Verdrag.

⁽¹⁹⁴⁾ M.H. GOZZI en J.P. LABORDE, "Les Nations Unies et le droit des victimes du terrorisme", *Rev. int. dr. pénal* 2005, (275) 281-282, die erop wijzen dat ook het Verdrag van de Verenigde Naties van 22 december 1988 tegen de sluikhandel in verdovende middelen en psychotrope stoffen, opgemaakt te Wenen (B.S. 21 maart 1996) in dergelijke maatregelen voorziet: "*Il convient d'insister sur le fait que ces dispositions constituent les seules mesures particulières des instruments universels contre le terrorisme qui se réfèrent de près ou de loin d'une manière relativement précise à la question de l'indemnisation des victimes*".

artikel 9.2 de verdragsstaat op wiens grondgebied de vermoedelijke dader wordt gevonden, indien hij dit nodig acht, de passende maatregelen nemen om de vermoedelijke dader op zijn grondgebied in detentie te nemen met het oog op uitlevering en bevat artikel 11 een aantal regels inzake uitlevering. Aldus is bepaald dat de in artikel 2 van het Verdrag omschreven strafbare feiten in alle tussen de verdragsstaten bestaande uitleveringsverdragen geacht wordt te zijn begrepen als uitleveringsdelicten en dat de verdragspartijen er zich toe verbinden bedoelde strafbare feiten op te nemen als uitleveringsdelicten in ieder uitleveringsverdrag dat vervolgens tussen hen wordt gesloten⁽¹⁹⁵⁾. Indien een Staat die Partij is die uitlevering afhankelijk stelt van het bestaan van een verdrag, een verzoek om uitlevering ontvangt van een andere Staat die Partij is waarmee hij geen uitleveringsverdrag heeft gesloten, kan de aangezochte Staat die Partij is, indien hij dit verkiest, dit Verdrag beschouwen als een juridische grondslag voor uitlevering op grond van de in artikel 2 omschreven strafbare feiten; de uitlevering is onderworpen aan de overige voorwaarden waarin is voorzien in het recht van de aangezochte Staat⁽¹⁹⁶⁾. Overeenkomstig artikel 11.3 van het Verdrag, erkennen verdragsstaten die uitlevering niet afhankelijk stellen van het bestaan van een verdrag, de in artikel 2 van het Verdrag omschreven strafbare feiten onderling als uitleveringsdelicten, onderworpen aan de voorwaarden waarin is voorzien in het recht van de aangezochte Staat.

91. In dat verband is het uiteraard ook van belang te wijzen op het feit dat de

⁽¹⁹⁵⁾ Artikel 11.1 van het Verdrag.

⁽¹⁹⁶⁾ Artikel 11.2 van het Verdrag.

uitleveringsexceptie⁽¹⁹⁷⁾ wegens fiscaal delict of wegens een politiek misdrijf wordt uitgesloten in respectievelijk de artikelen 13 en 14 van het Verdrag. Aldus bepaalt artikel 14 dat geen van de in artikel 2 omschreven strafbare feiten, ten behoeve van uitlevering of wederzijdse rechtshulp, wordt beschouwd als een politiek delict, een met een politiek delict samenhangend delict of een delict ingegeven door politieke motieven en dat dienovereenkomstig een verzoek om uitlevering of wederzijdse rechtshulp op basis van een dergelijk delict niet mag worden geweigerd met als enige reden dat het een politiek delict, een met een politiek delict samenhangend delict of een delict ingegeven door politieke motieven betreft. Deze uitsluiting van de uitleveringsexceptie wegens politiek misdrijf als zodanig is kenmerkend voor de recente verdragen die in het kader van de Verenigde Naties werden afgesloten; niet alleen het Verdrag van 9 december 1999 ter bestrijding van de financiering van het terrorisme bevat dergelijke bepaling maar ook het Verdrag van 15 december 1997 inzake de bestrijding van terroristische bomaanslagen⁽¹⁹⁸⁾.

92. Ten aanzien van artikel 14 heeft België evenwel een voorbehoud geformuleerd. In de Memorie van Toelichting bij het Wetsontwerp tot goedkeuring van het Verdrag wordt weliswaar gesteld dat het formuleren van een voorbehoud krachtens het Verdrag niet mogelijk is maar ook niet verboden is.

"Overeenkomstig het verdragsrecht kan een voorbehoud dat niet strijdig is met het onderwerp en de doelstellingen van een verdrag immers worden geformuleerd voor zover dat

⁽¹⁹⁷⁾ Het gaat niet enkel om een uitsluiting van de exceptie ten behoeve van uitlevering maar ook ten behoeve van wederzijdse rechtshulp.

⁽¹⁹⁸⁾ Zie G. GILBERT, *o.c.*, 276. Vgl. ook met: F. GOOSSENS, "België stemt in met het Internationaal Verdrag inzake de bestrijding van terroristische bomaanslagen", *T.V.W.* 2005, (286) 289.

*niet uitdrukkelijk door het Verdrag verboden is. Het Verdrag strekt tot de bestrijding van de financiering van terrorisme en niet tot de depolitisering van de strafbare feiten met het oog op uitlevering en wederzijdse rechtshulp. Overigens voorziet het Verdrag in artikel 15 (non-discriminatiebepaling), in weigeringsgronden voor uitlevering en wederzijdse rechtshulp. Een dergelijk voorbehoud is evenwel enkel aanvaardbaar als het niet leidt tot de straffeloosheid van de betrokken personen. Derhalve moet in het voorbehoud nader worden bepaald dat de personen die niet worden uitgeleverd of voor wie de wederzijdse rechtshulp geweigerd wordt, met het oog op vervolging moeten worden onderworpen aan de bevoegde gerechtelijke autoriteiten. De Belgische rechtbanken zijn krachtens het onlangs gewijzigde artikel 12bis van de Voorafgaande Titel van het Wetboek van Strafvordering bevoegd om van dergelijke feiten kennis te nemen"⁽¹⁹⁹⁾. Uiteindelijk formuleerde ons land het voorbehoud dat, in uitzonderlijke omstandigheden, België zich het recht voorbehoudt uitlevering of wederzijdse rechtshulp te weigeren inzake enig strafbaar feit bedoeld in artikel 2 dat wordt beschouwd als een politiek delict, een met een politiek delict samenhangend feit of een delict geïnspireerd door politieke motieven, maar dat ingeval zulks wordt toegepast, ons land erop wijst dat het algemeen rechtsbeginsel *aut dedere, aut judicare* in acht moet worden genomen, rekening houdend met de bevoegdheidsregels van zijn rechtscolleges⁽²⁰⁰⁾. Op 28 januari 2008, heeft België dit voorbehoud evenwel*

⁽¹⁹⁹⁾ Memorie van toelichting bij het wetsontwerp houdende instemming met het Internationaal Verdrag ter bestrijding van de financiering van terrorisme, en met de Bijlage, aangenomen te New York op 9 december 1999, *Parl. St. Senaat*, 2003-04, nr. 3-338/1, 9-10.

⁽²⁰⁰⁾ Zie het geformuleerde voorbehoud in *B.S.* 17 juni 2004, 44965.

ingetrokken⁽²⁰¹⁾. Als gevolg van de intrekking van dit voorbehoud, gaat ons land derhalve thans akkoord met het verbod op weigering tot uitlevering of wederzijdse rechtshulp met als enige reden dat het een politiek delict, een met een politiek delict samenhangend delict of een delict ingegeven door politieke motieven betreft. De weigeringsgrond van artikel 15 dat het niet-discriminatiebeginsel inzake uitlevering bevat, blijft natuurlijk wel nog bestaan. Overeenkomstig dat artikel mag niets in het Verdrag zo worden uitgelegd dat het verplicht tot uitlevering of tot het verlenen van wederzijdse rechtshulp in gevallen waarin de aangezochte Verdragsstaat ernstige redenen heeft om aan te nemen dat het verzoek om uitlevering voor in artikel 2 omschreven strafbare feiten of om wederzijdse rechtshulp met betrekking tot dergelijke feiten, is gedaan met de bedoeling een persoon te vervolgen of te bestraffen op grond van zijn ras, godsdienst, nationaliteit, etnische afkomst of politieke overtuiging, of dat inwilliging van het verzoek de positie van betrokkene om een van deze redenen ongunstig zou kunnen beïnvloeden.

93. Tenslotte bevat het Verdrag ook nog regels inzake onder meer het recht op een eerlijke behandeling van een ieder die in detentie wordt gesteld of tegen wie andere maatregelen worden getroffen of een proces wordt aanhangig gemaakt⁽²⁰²⁾ en inzake samenwerking terzake preventie⁽²⁰³⁾.

§ 3. - Toepassingen.

⁽²⁰¹⁾ Zie het Addendum bij de Wet houdende instemming met het Internationaal Verdrag ter bestrijding van de financiering van terrorisme, en met de Bijlage, aangenomen te New York op 9 december 1999, B.S. 27 februari 2008.

⁽²⁰²⁾ Artikel 17 van het Verdrag.

⁽²⁰³⁾ Artikel 18 van het Verdrag.

94. Hoewel er, bij mijn weten, in ons land nog geen gepubliceerde rechtspraak voor handen is waarin de regels uit het Verdrag van 9 december 1999 als zodanig werden toegepast, kan er hier wel op gewezen worden dat België naar aanleiding van het Europese Kaderbesluit 2002/475/JBZ van de Raad van 13 juni 2002 inzake terrorismebestrijding⁽²⁰⁴⁾, de Wet van 19 december 2003 betreffende terroristische misdrijven⁽²⁰⁵⁾ heeft aangenomen. In die wet wordt ook gedeeltelijk rekening gehouden met de bepalingen van het Verdrag inzake de bestrijding van de financiering van het terrorisme⁽²⁰⁶⁾. Immers, overeenkomstig artikel 140 § 1, Strafwetboek, zoals ingevoegd door middel van voormelde Wet van 19 december 2003, wordt iedere persoon die deelneemt aan enige activiteit van een terroristische groep, zij het ook door het verstrekken van gegevens of materiële middelen aan een terroristische groep of door het in enigerlei vorm financieren van enige activiteit van een terroristische groep, terwijl hij weet dat zijn deelname bijdraagt tot het plegen van een misdaad of wanbedrijf door de terroristische groep, gestraft met opsluiting van vijf jaar tot tien jaar en met geldboete van honderd euro tot vijfduizend euro. De leidende persoon van een terroristische groep wordt gestraft met opsluiting van vijftien jaar tot twintig jaar en met geldboete van duizend euro tot tweehonderdduizend euro⁽²⁰⁷⁾. Verder bepaalt artikel 141 dat iedere persoon die, behalve in de gevallen bedoeld in artikel 140, materiële middelen verstrekt, daaronder begrepen financiële hulp, met het oog op het plegen van een terroristisch misdrijf bedoeld

⁽²⁰⁴⁾ *PB. L.* 22 juni 2002, Nr. 164/3.

⁽²⁰⁵⁾ *B.S.* 29 december 2003.

⁽²⁰⁶⁾ Zie J. DELMULLE en S. GUENTER, "Gerechtelijke aanpak inzake terrorisme", in XXXIIe Postuniversitaire Cyclus Willy Delva 2005-06, *Strafrecht en strafprocesrecht*, Mechelen, Kluwer, 2006, (1) 3.

⁽²⁰⁷⁾ Artikel 140, § 2, Strafwetboek.

in artikel 137, gestraft wordt met opsluiting van vijf jaar tot tien jaar en met geldboete van honderd euro tot vijfduizend euro.

95. Op grond van voormelde bepalingen uit het Strafwetboek wordt aldus de financiële hulp aan een terroristische groep als hoofdmisdrijf bestraft en ook de financiële hulp aan een terrorist die alleen handelt wordt als hoofdmisdrijf bestraft. Men moet aldus vaststellen dat de harmonisatie van het Belgische recht met het kaderbesluit inzake terrorismebestrijding terzelfdertijd op zeer ruime wijze voorziet in de overeenstemming van het Belgische recht met het Verdrag van 9 december 1999 ter bestrijding van het terrorisme; een enkele tekst heeft daardoor betrekking zowel op de feiten omschreven in dat kaderbesluit als op de strafbare feiten gedefinieerd in het Verdrag van 9 december 1999⁽²⁰⁸⁾. De goedkeuring van de Wet van 19 december 2003 betreffende terroristische misdrijven maakte het aldus ook mogelijk voor ons land om de procedure tot bekrachtiging van het Verdrag van 9 december 1999 te starten⁽²⁰⁹⁾.

96. Hoewel aldus blijkt dat men naar aanleiding van de omzetting in het Belgische recht van het Kaderbesluit inzake terrorismebestrijding, ook het nodige heeft gedaan om het Belgische strafrecht te conformeren naar de vereisten van het Verdrag van 9 december 1999, zijn er ons - zoals reeds opgemerkt⁽²¹⁰⁾ - geen toepassingsgevallen in de Belgische rechtspraak bekend van dat Verdrag als zodanig; dit laatste

⁽²⁰⁸⁾ Zie Memorie van Toelichting bij het Wetsontwerp betreffende terroristische misdrijven, *Parl. St. Kamer* 2003, doc 51 0258/001, 14.

⁽²⁰⁹⁾ Memorie van toelichting bij het wetsontwerp betreffende terroristische misdrijven, *Parl. St. Kamer* 2003, doc 51 0258/001, 10.

⁽²¹⁰⁾ Zie *supra*, nr. 94.

verhindert natuurlijk niet dat voormelde artikelen uit het Strafwetboek die (tevens) de omzetting van het Kaderbesluit inzake terrorismebestrijding uitmaken, wél reeds aanleiding hebben gegeven tot Belgische rechtspraak.

In eerste instantie kan aldus worden gewezen op het feit dat het Arbitragehof (thans Grondwettelijk Hof), bij arrest van 13 juli 2005, het beroep tot vernietiging dat door onder andere de VZW Ligue des droits de l'homme was ingesteld tegen de Wet van 19 december 2003 betreffende terroristische misdrijven en gesteund was op onder meer de schending van het legaliteitsbeginsel in strafzaken, heeft verworpen⁽²¹¹⁾. Deze wetsbepalingen betreffende terroristische misdrijven die met voormelde wet van 19 december 2003 in ons recht werden ingevoerd, kwamen verder ook aan bod in verschillende rechterlijke beslissingen die tot stand kwamen in de procedure tegen leden van de DHKP-C waaronder ook Erdal; nadat de correctionele rechtbank van Brugge bij vonnis van 28 februari 2006 veroordelingen had uitgesproken wegens inbreuk op voormelde wetsbepalingen betreffende terroristische misdrijven⁽²¹²⁾ en het Hof van Beroep te Gent zulks ook deed met het arrest van 7 november 2006⁽²¹³⁾ doch het Hof van Cassatie laatstvermeld arrest vernietigde om redenen die niets van doen hadden met de toepassing van de wetsbepalingen betreffende terroristische misdrijven⁽²¹⁴⁾ en de zaak verwees naar het Hof van Beroep te Antwerpen, sprak het Antwerpse Hof geen veroordelingen uit op grond van voormelde wetsbepalingen

⁽²¹¹⁾ Arbitragehof nr. 125/2005, 13 juli 2005, *B.S.* 3 augustus 2005.

⁽²¹²⁾ Corr. Brugge 28 februari 2006, *T. Strafr.* 2006, 159, noot P. DE HERT.

⁽²¹³⁾ Gent 7 november 2006, Not. nr. 2006/FP/23.

⁽²¹⁴⁾ Cass. 19 april 2007, A.C. P.06.1605.N, A.C., 2007, nr. 194; *R.W.* 2006-07, 1721 en *T. Strafr.* 2007, 376, noot P. DE HERT.

inzake terroristische misdrijven⁽²¹⁵⁾. Deze vrijspraak voor terroristische misdrijven werd echter door het arrest van het Hof van Cassatie van 24 juni 2008 vernietigd⁽²¹⁶⁾.

Tenslotte kan nog melding worden gemaakt van het arrest van het Hof van Cassatie van 27 juni 2007 dat kadert in de procedure tegen de Groupe islamique combattant marrocaïn en waarin het Hof onder meer bevestigde dat de bepaling van artikel 140, § 1, Strafwetboek de deelname viseert van een persoon aan een terroristische groep⁽²¹⁷⁾.

Afdeling 6. – Een overzicht van de overige resultaten die in het kader van de Verenigde Naties werden bereikt in de strijd tegen het terrorisme.

97. Behoudens de verschillende internationale verdragen die werden afgesloten in het kader van de Verenigde Naties of één van haar gespecialiseerde organisaties en die – zoals reeds gezien – werden vermeld in artikel 1 van het Europees Terrorismeverdrag na wijziging ervan door het Protocol van 15 mei 2003, alsook de resoluties 1368(2001) en 1373(2001) waarvan hierboven reeds sprake⁽²¹⁸⁾, kan hier verder onder meer⁽²¹⁹⁾ nog gewezen worden op het feit dat

⁽²¹⁵⁾ Antwerpen 7 februari 2008, *Juristenkrant* 2008, afl. 164, 15 (weergave J. DE WIT) en www.juridat.be.

⁽²¹⁶⁾ Cass. 24 juni 2008, P.08.0408.N. In dit arrest oordeelt onder meer dat het voor de strafbaarstelling van een leidend persoon van een terroristische groep zoals bedoeld in artikel 139 Strafwetboek niet vereist is dat deze persoon zelf de bedoeling gehad heeft enig terroristisch misdrijf in België of elders te plegen of bij het plegen ervan betrokken was. Uit het feit dat de bedoelde personen niet daadwerkelijk betrokken waren bij in het buitenland gepleegde aanslagen, kon niet wettig worden afgeleid dat er geen terroristische groep was.

⁽²¹⁷⁾ Cass. 27 juni 2007, A.R. P.07.0333.F.

⁽²¹⁸⁾ Zie *supra*, nrs. 4 en 78 65 en de verwijzingen aldaar.

⁽²¹⁹⁾ De bedoeling van dit niet-exhaustief overzicht ligt er slechts in duidelijk te maken dat – behoudens het hierboven uitvoeriger besproken Internationaal Verdrag ter bestrijding van de financiering van terrorisme van 9 december 1999 – de Verenigde Naties nog op andere terreinen in de strijd tegen het terrorisme actief is geweest.

het mandaat van het bij laatstvermelde resolutie opgerichte *Counter-Terrorism Committee* werd verlengd tot 31 december 2010⁽²²⁰⁾.

98. Daarnaast kan nog nuttig melding worden gemaakt van een nieuw Verdrag dat op 13 april 2005 door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties unaniem werd aangenomen, met name het Internationaal Verdrag ter bestrijding van nucleair terrorisme⁽²²¹⁾. Dat Verdrag dat in werking trad op 7 juli 2007⁽²²²⁾ en er kwam op voorstel van Rusland⁽²²³⁾ was bedoeld als een antwoord op de mogelijkheid dat nucleair of radioactief materiaal in de handen zou kunnen vallen van terroristen⁽²²⁴⁾. Staten die partij zijn bij dit Verdrag zijn ertoe verplicht wetgeving aan te nemen die daarin bedoelde misdrijven strafbaar stelt⁽²²⁵⁾. Het gaat onder meer om de verplichting in het interne recht strafbaar te stellen en in passende strafsancities te voorzien voor onder meer personen die opzettelijk radioactief materiaal bezitten of gebruiken met de bedoeling de dood of ernstig lichamelijk letsel te veroorzaken⁽²²⁶⁾. De verdragspartijen worden aldus verplicht het bezit van nucleaire materialen en het gebruik daarvan door personen met het oogmerk

⁽²²⁰⁾ Zie aldus resolutie 1805 (2008) van de Veiligheidsraad van 20 maart 2008. Zie voor de tekst ervan: <http://www.un.org/sc/ctc/pdf/1805.pdf>.

⁽²²¹⁾ International Convention for the Suppression of Acts of Nuclear Terrorism. Zie voor de tekst ervan: http://untreaty.un.org/English/Terrorism/English_18_15.pdf alsook: *Rev. int. dr. pénal* 2005, p. 453 e.v.

⁽²²²⁾ Aldus de persmededeling verspreid door de Secretaris-Generaal van de Verenigde Naties: <http://www.un.org/News/Press/docs/2007/sgsm11040.doc.htm>.

⁽²²³⁾ J.P. LABORDE, "Une nouvelle convention internationale contre le terrorisme: la convention internationale pour la répression des actes de terrorisme nucléaire", *Rev. int. dr. pénal* 2005, (447) 448; N. SCHRIJVER, "Elf September en het internationale recht", *l.c.*, 1692.

⁽²²⁴⁾ I. BANTEKAS en S. NASH, *o.c.*, 210; N. SCHRIJVER, "Kroniek van het volkenrecht", *NJB* 2006, (527) 536.

⁽²²⁵⁾ Zie Gemeenschappelijk Optreden 2008/314/GVB van de Raad van 14 april 2008 ter ondersteuning van activiteiten van de IAEA op het gebied van nucleaire veiligheid en verificatie en ter uitvoering van de EU-strategie tegen de verspreiding van massavernietigingswapens, *PB. L.* 17 april 2008, Nr. 107/62.

⁽²²⁶⁾ Zie artikel 5 *juncto* artikel 2 van het Verdrag.

substantiële schade aan mensen, eigendom of het milieu te veroorzaken, in hun nationale wetgeving strafbaar te stellen en, waar personen zich schuldig maken aan deze strafbare feiten, deze personen te vervolgen, te straffen of uit te leveren. Verder verplichten partijen zich samen te werken bij het onderzoeken en het vervolgen van nucleair terrorisme door onder meer informatie-uitwisseling, uitlevering⁽²²⁷⁾ en de overdracht van gedetineerden ten behoeve van het onderzoek en de vervolging door andere Staten. Wel is het Verdrag niet van toepassing op strafbare feiten die plaats vinden in één Staat en waarbij zowel de verdachten als slachtoffers de nationaliteit van die Staat hebben. Ook de handelingen van strijdkrachten gedurende een gewapend conflict die beheerst worden door het internationale humanitaire recht en de handelingen van het leger van een Staat in de uitoefening van zijn officiële verplichtingen voor zover deze handelingen beheerst worden door andere regels van internationaal recht, worden uitgesloten uit het toepassingsgebied van het Verdrag net zoals de vraag naar de rechtmatigheid van het gebruik van nucleaire wapens door Staten⁽²²⁸⁾.

Afdeling 7. - Een overzicht van de inspanningen die in het kader van de Europese Unie werden verricht om rechtsinstrumenten uit te werken in de strijd tegen het terrorisme.

99. Teneinde het parallellisme te behouden met hetgeen werd vermeld wat de overige resultaten betreft die in het raam van de strijd tegen

⁽²²⁷⁾ Te dien einde worden de in artikel 2 van het Verdrag bepaalde misdrijven niet als politieke misdrijven beschouwd (Zie art. 15 van het Verdrag) en verwoordt art. 11.1 van het Verdrag het principe *aut dedere, aut judicare*.

⁽²²⁸⁾ Zie over dit alles N. SCHRIJVER, "Kroniek van het volkenrecht", *l.c.*, 536.

het terrorisme werden gerealiseerd in het kader van de Raad van Europa enerzijds en de Verenigde Naties anderzijds, wordt hierna slechts een - weliswaar niet-exhaustief⁽²²⁹⁾ - overzicht gegeven van een aantal resultaten, rechtsinstrumenten en mededelingen die in de schoot van de Europese Unie of in de marge daarvan zijn tot stand gekomen of aangenomen en specifiek bedoeld zijn te fungeren in de strijd tegen het terrorisme. Daarbij kan ook worden opgemerkt dat met het Verdrag betreffende de Europese Unie terrorisme werd aangemerkt als een aangelegenheid van gemeenschappelijk belang⁽²³⁰⁾. Door het Verdrag van Amsterdam werd de strijd tegen het terrorisme in artikel 29 een doelstelling van de Europese Unie. Waar artikel 29, eerste alinea, aldus bepaalt dat, onverminderd de bevoegdheden van de Europese Gemeenschap, het het doel is van de Unie de burgers in een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid een hoog niveau van zekerheid te verschaffen door de ontwikkeling van gezamenlijk optreden van de Lid-Staten op het gebied van politieke en justitiële samenwerking in strafzaken en door voorkoming en bestrijding van racisme en vreemdelingenhaat, bepaalt de tweede alinea van artikel 29 van het Verdrag betreffende de Europese Unie dat deze doelstelling wordt verwezenlijkt door het voorkomen en

⁽²²⁹⁾ Men moet hier overigens ook voor ogen houden dat verschillende rechtsinstrumenten die niet als zodanig werden aangenomen met het oog op de bestrijding van het terrorisme, wel op dat terrein nuttig kunnen worden aangewend, zoals het Kaderbesluit dat het Europees Aanhoudingsbevel invoerde of de Europol-Overeenkomst. Van sommige van die rechtsinstrumenten wordt in het hierna gegeven overzicht ook melding gemaakt.

⁽²³⁰⁾ Zie artikel K.1, 9^o, van het Verdrag van 7 februari 1992 betreffende de Europese Unie, ondertekend te Maastricht, goedgekeurd bij wet 26 november 1992, *B.S.* 30 oktober 1993. De in artikel K.1 opgesomde aangelegenheden van gemeenschappelijk belang waren evenwel reeds voor de inwerkingtreding van het Verdrag betreffende de Europese Unie voorwerp van intergouvernementele samenwerking tussen de Lid-Staten. Zie aldus: G. VERMEULEN, "De groeiende impact van het Europees recht op het Belgisch materieel strafrecht", in XXVIIste Postuniversitaire Cyclus Willy Delva, *De invloed van het Europees recht op het Belgisch recht*, Mechelen, Kluwer, 2003, (95) 114, onder meer in de zogenaamde TREVI-groep. Zie daarover ook M. MOUCHERON, "Le terme terrorisme et la construction européenne: une histoire obscure", *R.D.P.* 2004, (889) 896 e.v.; G. VERMEULEN, *l.c.*, 103; A. WEYEMBERGH, *l.c.*, 281. Vgl. A. CLAEYS, J. HOSTE, I. RUTTENS, M. STEVENS, W. VANBIERVLIET en P. VAN STEELANDT, *l.c.*, 91.

bestrijden van al dan niet georganiseerde criminaliteit, met name terrorisme, mensenhandel en misdrijven tegen kinderen, illegale drugshandel en illegale wapenhandel, corruptie en fraude⁽²³¹⁾. Verder bepaalt artikel 31, e), van het Verdrag betreffende de Europese Unie dat gezamenlijk optreden inzake justitiële samenwerking in strafzaken het geleidelijk aannemen van maatregelen tot opstelling van minimumvoorschriften omvat met betrekking tot de bestanddelen van strafbare feiten en met betrekking tot straffen op het gebied van de georganiseerde criminaliteit, terrorisme en illegale drugshandel. Het is op die grondslag dat, onder meer, het Kaderbesluit 2002/475/JBZ van de Raad van 13 juni 2002 inzake terrorismebestrijding werd aangenomen⁽²³²⁾.

100. Ingevolge de aanslagen van 11 september 2001 werd dan niet alleen het Kaderbesluit betreffende het Europees aanhoudingsbevel en de procedures van overlevering tussen de lidstaten versneld aangenomen, maar beoogde de Unie een nieuwe impuls te geven aan de strijd tegen het terrorisme⁽²³³⁾. Aldus riep de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken op 20 september 2001 onder meer op dat de Lid-Staten zo spoedig mogelijk het Verdrag van 29 mei 2000 betreffende de wederzijdse rechtshulp in strafzaken⁽²³⁴⁾ tussen de lidstaten zouden ratificeren evenals het Verdrag van de Verenigde Naties van 9 december 1999 ter bestrijding van de financiering

⁽²³¹⁾ Artikel 29 van het Verdrag van 7 februari 1992 betreffende de Europese Unie (in de geconsolideerde versie na het Verdrag van Nice), *PB. C.* 24 december 2002, Nr. 325/1.

⁽²³²⁾ *PB. L.* 22 juni 2002, Nr. 164/3.

⁽²³³⁾ L. MORILLON en A. WILLI-JAYET, *o.c.*, 515.

⁽²³⁴⁾ Overeenkomst van 29 mei 2000 door de Raad vastgesteld op grond van artikel 34 van het Verdrag betreffende de Europese Unie, betreffende de wederzijdse rechtshulp in strafzaken tussen de Lid-Staten van de Europese Unie, *B.S.* 22 juni 2005. Het gaat om een rechtsinstrument dat in de strijd tegen het terrorisme 'efficiënt' werd genoemd. Zie H.G. NILSSON, "From classical judicial cooperation to mutual recognition", *Rev. int. dr. pénal* 2006, (53) 55. Zie verder nog, over dit Verdrag, o.m. G. VERMEULEN, *l.c.*, 81-91, A. WINANTS, "De wet van 9 december 2004 betreffende de wederzijdse internationale rechtshulp in strafzaken", in A. DE NAUW (ed.), *De groeipijnen van het strafrecht*, Brugge, die Keure, 2007, (189) 213-214.

van terrorisme⁽²³⁵⁾. Ook op de informele vergadering te Gent van de Staatshoofden en Regeringsleiders van 19 oktober 2001 heeft de Europese Raad bevestigd vastbesloten te zijn het terrorisme in al zijn verschijningsvormen wereldwijd te bestrijden en verzocht ze de Raad zich te concentreren op vier actiepunten waaraan onverwijld uitvoering diende te worden gegeven, met name ten eerste de goedkeuring van het Europees Aanhoudingsbevel, de gemeenschappelijke definitie van strafbaarstelling van terroristische activiteiten en de bevrozing van vermogensbestanddelen, ten tweede de versterking van de samenwerking tussen de met terrorismebestrijding belaste operationele diensten Europol, Eurojust, de inlichtingendiensten, de politiediensten en de gerechtelijke autoriteiten, ten derde de doeltreffende strijd tegen financiering van het terrorisme door de formele goedkeuring van de richtlijn ter bestrijding van het witwassen van geld alsmede door een bekrachtiging door alle lidstaten van het Verdrag van de Verenigde Naties ter bestrijding van de financiering van het terrorisme en tenslotte de onverwijld goedkeuring van concrete Commissievoorstellen op het gebied van veiligheid van de luchtvaart⁽²³⁶⁾.

101. Wat nu de verschillende resultaten betreft, kan hier - behoudens uiteraard het Kaderbesluit van de Raad van 13 juni 2002 betreffende het Europees aanhoudingsbevel en de procedures van overlevering tussen de lidstaten⁽²³⁷⁾ - onder meer melding worden gemaakt van:

⁽²³⁵⁾ Zie ook Persmededeling 12019/01. Vgl. A. CLAEYS, J. HOSTE, I. RUTTENS, M. STEVENS, W. VANBIERVLIET en P. VAN STEELANDT, *l.c.*, 122; L. RINUY, *l.c.*, 392.

⁽²³⁶⁾ SN 4296/2/01.

⁽²³⁷⁾ *PB. L.* 18 juli 2002, Nr. 190/1.

de Schengen-Uitvoeringsovereenkomst van 19 juni 1990⁽²³⁸⁾;
 de Europol-Overeenkomst van 26 juli 1995⁽²³⁹⁾ dat blijkens
 artikel 2.1 ook uitdrukkelijk als in de overeenkomst
 bedoelde ernstige internationale criminaliteit beschouwt,
 de strafbare feiten die zijn of wellicht zullen worden
 gepleegd in het kader van terroristische activiteiten
 gericht tegen het leven, de lichamelijke integriteit en
 de persoonlijke vrijheid of eigendom;
 de Aanbeveling van de Raad van 9 december 1999
 betreffende samenwerking bij de bestrijding van de
 financiering van terroristische groeperingen⁽²⁴⁰⁾;
 de Verordening (EG) nr. 2580/2001 van de Raad van 27
 december 2001 inzake specifieke beperkende maatregelen
 tegen bepaalde personen en entiteiten met het oog op de
 strijd tegen het terrorisme⁽²⁴¹⁾;
 het Gemeenschappelijk Standpunt 2001/930/GBVB van de Raad
 van 27 december 2001 inzake terrorismebestrijding⁽²⁴²⁾;
 het Gemeenschappelijk Standpunt 2001/931/GBVB van de Raad
 van 27 december 2001 betreffende de toepassing van
 specifieke maatregelen ter bestrijding van het
 terrorisme⁽²⁴³⁾;
 het hierboven reeds aangehaalde Kaderbesluit 2002/475/JBZ
 van de Raad van 13 juni 2002 inzake
 terrorismebestrijding⁽²⁴⁴⁾ waarvan werd gezegd dat het ook

⁽²³⁸⁾ Overeenkomst 19 juni 1990 ter uitvoering van het Akkoord van Schengen van 14 juni 1985 tussen de Regeringen van de Staten van de Benelux Economische Unie, de Bondsrepubliek Duitsland en de Franse Republiek, betreffende de geleidelijke afschaffing van de controle aan de gemeenschappelijke grenzen, Slotakte, Protocol en Gemeenschappelijke Verklaring, ondertekend te Schengen, *B.S.* 15 oktober 1993.

⁽²³⁹⁾ Akte van de Raad van 26 juli 1995 tot vaststelling van de Overeenkomst op grond van artikel K.3 van het Vredrag betreffende de Europese Unie tot oprichting van een Europese Politiedienst, gedaan te Brussel, *PB. C.* 27 november 1995, Nr. 316.

⁽²⁴⁰⁾ *PB. C.* 23 december 1999, Nr. 373/1.

⁽²⁴¹⁾ *PB. L.* 28 december 2001, Nr. 344/70. Zie, over deze verordening, o.m. L. MORILLON en A. WILLI-JAYET, *o.c.*, 520-522.

⁽²⁴²⁾ *PB. L.* 28 december 2001, Nr. 344/90. Dit Gemeenschappelijk Standpunt houdt in essentie een omzetting in van de resolutie 1373/2001 van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties.

⁽²⁴³⁾ *PB. L.* 28 december 2001, Nr. 344/93.

⁽²⁴⁴⁾ *PB. L.* 22 juni 2002, Nr. 164/3. Zie verder ook het Voorstel voor een Kaderbesluit van de Raad van 6 november 2007 tot wijziging van het Kaderbesluit 2002/475/JBZ inzake terrorismebestrijding,

in zekere zin kan worden beschouwd als een resultaat van de aanslagen van 11 september 2001 vermits deze aanslagen de aanneming van het kaderbesluit in een recordtempo mogelijk maakten⁽²⁴⁵⁾;

het Besluit 2002/996/JBZ van de Raad van 28 november 2002 tot instelling van een regeling voor de evaluatie van nationale maatregelen en de uitvoering ervan op nationaal niveau ter bestrijding van het terrorisme⁽²⁴⁶⁾;

Besluit 2003/48/JBZ van de Raad van 19 december 2002 betreffende de toepassing van specifieke maatregelen op het gebied van politieële en justitieële samenwerking ter bestrijding van het terrorisme, overeenkomstig artikel 4 van Gemeenschappelijk Standpunt 2001/931/GBVB⁽²⁴⁷⁾;

de Mededeling van 29 maart 2004 van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement over bepaalde maatregelen die moeten worden genomen op het gebied van de bestrijding van terrorisme en andere ernstige vormen van criminaliteit, met name om de uitwisseling van informatie te verbeteren⁽²⁴⁸⁾;

de Aanbeveling van 7 juni 2005 het Europees Parlement aan de Europese Raad en de Raad over de strijd tegen de financiering van het terrorisme⁽²⁴⁹⁾;

de Richtlijn 2005/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van 26 oktober 2005 tot voorkoming van het gebruik

COM(2007)650def., dat beoogt het toepassingsgebied van het kaderbesluit uit te breiden met drie nieuwe overtredingen, met name het publiekelijk uitlokken van het plegen van terroristische misdrijven, werving en training voor terrorisme, ondanks het feit dat die drie elementen al opgenomen zijn in het hierboven ook vermelde Verdrag van de Raad van Europa van 16 mei 2005. Het voorstel werd intussen aangenomen. Zie 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, nr. 330/21.

⁽²⁴⁵⁾ M.A. BEERNAERT, "La décision-cadre du 13 juin 2002 relative à la lutte contre le terrorisme", *Rev. int. dr. pénal* 2006, (277) 277.

⁽²⁴⁶⁾ *PB. L.* 24 december 2002, Nr. 349/1.

⁽²⁴⁷⁾ *PB. L.* 22 januari 2003, Nr. 16/68.

⁽²⁴⁸⁾ COM(2004)221def. Dat programma kwam er in het spoor van de aanslagen te Madrid van 11 maart 2004; zie L. MORILLON en A. WILLI-JAYET, *o.c.*, 516.

⁽²⁴⁹⁾ *PB. C.* 25 mei 2006, Nr. 124E/241.

van het financiële stelsel voor het witwassen van geld en de financiering van terrorisme⁽²⁵⁰⁾;
het Besluit 2007/124/EG van de Raad van 12 februari 2007 tot vaststelling van het specifieke programma "Terrorisme en andere aan veiligheid gerelateerde risico's: preventie, paraatheid en beheersing van de gevolgen" voor de periode 2007–2013, als onderdeel van het Algemene programma "Veiligheid en bescherming van de vrijheden"⁽²⁵¹⁾;
de Mededeling van 23 oktober 2007 van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement over de rol van Eurojust en van het Europees justitieel netwerk bij de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit en het terrorisme in de Europese Unie⁽²⁵²⁾;
de Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad van 6 november 2007 over de "Intensivering van de strijd tegen terrorisme"⁽²⁵³⁾ waarin maatregelen worden voorgesteld die uitvoering moeten geven aan de mondiale strategie van de Verenigde Naties ter bestrijding van terrorisme en aan de EU-terrorismebestrijdingsstrategie;
het Besluit 2008/615/JBZ van de Raad van 23 juni 2008 inzake de intensivering van de grensoverschrijdende samenwerking, in het bijzonder ter bestrijding van terrorisme en grensoverschrijdende criminaliteit⁽²⁵⁴⁾;
het Besluit 2008/616/JBZ van de Raad van 23 juni 2008 betreffende de uitvoering van Besluit 2008/615/JBZ inzake de intensivering van de grensoverschrijdende samenwerking, in het bijzonder ter bestrijding van terrorisme en grensoverschrijdende criminaliteit⁽²⁵⁵⁾.

⁽²⁵⁰⁾ *PB. L.* 25 november 2005, Nr. 309/15.

⁽²⁵¹⁾ *PB. L.* 24 februari 2007, Nr. 58/1.

⁽²⁵²⁾ COM(2007)644def.

⁽²⁵³⁾ COM(2007)649def.

⁽²⁵⁴⁾ *PB. L.* 6 augustus 2008, Nr. 210/1.

⁽²⁵⁵⁾ *PB. L.* 6 augustus 2008, Nr. 210/12.

102. Het is tenslotte wellicht ook interessant erop te wijzen dat de vaststelling dat de Europese Unie als regionale organisatie eveneens rechtsinstrumenten heeft aangenomen in de strijd tegen het terrorisme net zoals de Verenigde Naties dit hebben gedaan, de vraag kan opwerpen naar de onderlinge verhouding tussen deze rechtsinstrumenten. Over dergelijke rechtvragen hebben zowel het Gerecht van Eerste Aanleg als het Europees Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen zich reeds moeten buigen.

Deze werden al eerder besproken⁽²⁵⁶⁾.

Afdeling 8. - Besluiten.

103. De bijzondere schittering van de planeten Mars en Venus, de dichtste burenen in ons zonnestelsel, maakt hen vaak zichtbaar in het uitspansel. Venus is sinds mensenheugenis een trouwe gezelschap van zeelui en herders, zij het onder de oneigenlijke naam van Poolster. 's Avonds licht zij als eerste op en 's morgens dooft zij als laatste. Haar schitterende gloed en haar plaats in het heelal maken haar, met de hulp van de geëigende wetten van de fysica, tot een nuttig baken zowel te land als ter zee.

Ook in de strijd tegen het terrorisme hebben wij behoefte aan een betrouwbaar baken, dat wil zeggen gestrengheid en liefde die onze geest en ons hart aantrekken zoals de gemagnetiseerde naald van een goed kompas wordt aangetrokken door de Noordpool.

⁽²⁵⁶⁾ Zie *supra*, nrs. 11 tot 13.

Hoe niet het verwerpelijk gedrag van bepaalde mensen aanklagen als men instaat voor het leven van anderen! Maar, om met de woorden van de schrijver Daniel ROPS te spreken, die aanklacht gaat gepaard met een diepe tederheid voor hun ziel, die ziel die ze zelf verloochend hebben. De klankkleur van die protestschreeuw wordt mede bepaald door het lijden van de liefde.

Wie niet verontwaardigd is, stemt in met het kwaad, en vergenoegt zich ermee de strijd tegen het terrorisme op een extreem liberale manier te benaderen.

Wie echter zo verontwaardigd is dat hij de eerbied voor de fundamentele rechten verwenst en vergeet, hanteert de foute wapens in een terechte strijd.

Bijna ging op 11 september 2001 de geest van het Europa van de rechten van de Mens teloor. Ik durf te hopen dat elke Europeaan beseft dat de onverbiddelijke strijd tegen het internationaal terrorisme niet mag worden gevoerd met middelen die de onschendbare rechten van de mens om niet te worden gefolterd noch te worden onderworpen aan onmenselijke of mensonterende behandelingen, bewust aantasten.

Europa moet zich scharen achter de opvatting van Robert BADINTER⁽²⁵⁷⁾, dat terroristen onrechtstreeks hun slag thuishalen wanneer zij erin

⁽²⁵⁷⁾ Robert BADINTER vermeld door J.P. MARGUENAUD, "Lutte contre le terrorisme international et respect des droits de l'homme (CEDH, Grande Chambre, 28 février 2008, SAADI c. Italie)", Rev. sc. crim. juli/september 2008, nr. 3, p. 692.

slagen ons zover te krijgen dat wij onze waarden overboord gooien en zodoende van hen martelaars te maken.

Gedurende dit gerechtelijk jaar, net zoals tijdens het vorige, stierven twee oud korpschefs.

Einde september 2008 overleed Eerste Voorzitter Marc Lahousse. Zijn heengaan op die leeftijd bracht een ware schokgolf teweeg. Bij eenieder rezen de vragen: waarom hij, waarom die lange lijdensweg, waarom die treurnis?

Bij een aardverschuiving in het Himalayagebergte ontwaarde men kleine blauwe steentjes met een diepe schittering: saffieren van Kasjmir.

Psalm 139 vertolkt de diepe overtuiging van onze vriend Marc en daarom zijn we ervan overtuigd dat uit de donkere nacht van ziekte en dood rond hem het licht is opgestaan. Ik citeer de Psalm: "Al zei ik: Laat het duister mij opslokken, het licht om mij heen veranderen in nacht, ook dan zou het duister voor de Heer niet donker zijn."

Het leven van de Eerste Voorzitter Lahousse maakt ons duidelijk dat liefde alles overwint.

Procureur-generaal Herman Lenaerts overleed op de vooravond van het feest van Maria. Alsof hij had gevraagd om die lange onbestemde

reis in haar gezelschap te mogen maken. Maria die, volgens het Lukasevangelie, haar naam gaf aan een kerklied met sociale, ja zelfs revolutionaire inslag.

Want procureur-generaal Lenaerts droeg het sociale recht hoog in het vaandel.

Integer, stipt, sober en met scherpe humor ijverde hij voor het zegevieren van het recht.

Procureur-generaal Lenaerts was de symbiose van goedheid, waarheid en gerechtigheid.

Eind augustus hebben het Hof en het Parket eveneens het droevige nieuws van het overlijden van emeritus Voorzitter Raymond Screvens vernomen.

Als overtuigd aanhanger van het vrij onderzoek is Voorzitter Screvens getrouw aan zijn filosofische overtuiging overleden.

Zijn stijl verschilde van die van Marc Lahousse en Herman Lenaerts, zowel in het Hof als aan de Universiteit. Sommige collega's noemden hem "de commandant van de eenheid paracommando's van de tweede kamer" en de wijze waarop hij studenten vragen stelde tijdens zijn cursus joeg sommigen, verkeerdelijk, schrik aan. Zijn veeleisendheid heeft nooit zijn verknochtheid aan vriendschap en broederlijkheid verhuld. Wij kunnen van hem zeggen, zoals hij zelf ooit van iemand zei: "Hij is zoals kreeft, stekelig van buiten, doch verrukkelijk van binnen".

Voor de Koning vorder ik dat het
aan het Hof moge behagen zijn werkzaamheden voort te
zetten tijdens het gerechtelijk jaar dat thans een
aanvang neemt.

Inhoudsopgave

Afdeling 1. - De erkenning van een staatsrecht op zelfbescherming en de eerbiediging van de rechten van de mens.-----	1
§ 1. - De "vastbesloten" aanpak van de strijd tegen het terrorisme.-----	1
§ 2. - De "liberale" benadering van de strijd tegen het terrorisme.-----	8
Afdeling 2. - Het Europees Verdrag tot bestrijding van het terrorisme, opgemaakt te Straatsburg op 27 januari 1977 en het Protocol tot wijziging van dat Verdrag, gedaan te Straatsburg op 15 mei 2003.-----	14
§ 1. - Inleiding. -----	14
§ 2. - De krachtlijnen van het Verdrag.-----	19
§ 3. - De krachtlijnen van het Protocol.-----	39
§ 4. - Enkele opmerkingen bij wijze van besluit.-	51
§ 5. - Toepassingen.-----	54
Afdeling 3. - Het Akkoord van Dublin van 4 december 1979.-----	62
Afdeling 4. - Overige rechtsinstrumenten ter bestrijding van terrorisme die tot stand kwamen in het kader van de Raad van Europa.--	68
Afdeling 5. - Internationaal Verdrag ter bestrijding van de financiering van terrorisme.-----	78
§ 1. - Vooraf.-----	78
§ 2. - Krachtlijnen van het Verdrag.-----	81
§ 3. - Toepassingen.-----	94
Afdeling 6. - Een overzicht van de overige resultaten die in het kader van de Verenigde Naties werden bereikt in de strijd tegen het terrorisme.-----	97
Afdeling 7. - Een overzicht van de inspanningen die in het kader van de Europese Unie werden verricht om rechtsinstrumenten uit te werken in de strijd tegen het terrorisme.----	99
Afdeling 8. - Besluiten.-----	103