

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. ALGEMENE TOELICHTING

1. Samenvatting

Het voorliggende verdrag vult de lacunes aan in de bestaande verdragen inzake terrorismebestrijding door het strafbaar stellen van de handelingen die meestal voorafgaand aan de terroristische daad zelf worden gepleegd. Het verdrag definieert geen nieuwe terroristische misdrijven, maar verwijst naar tien in de bijlage opgesomde verdragen inzake de bestrijding van terrorisme.

Het voorliggende ontwerp van instemmingsdecreet kadert in de strategische doelstelling "*Vlaanderen is gericht aanwezig in de multilaterale organisaties*" uit de beleidsnota Buitenlands Beleid, Internationaal Ondernemen en Ontwikkelingssamenwerking.

2. Situering

De Raad van Europa onderzocht hoe hij adequaat kon reageren na de terroristische aanslagen in de Verenigde Staten van Amerika van 11 september 2001. Het Comité van Ministers van de Raad besloot op 8 november 2001 een aantal maatregelen te nemen, onder meer de oprichting van een Multidisciplinaire Groep inzake internationaal optreden tegen Terrorismen (GMT).

Een van de belangrijkste taken van de GMT was het onderzoeken van de mogelijkheden voor de actualisering van binnen de Raad van Europa bestaande internationale instrumenten tegen terrorisme, in het bijzonder van het Europees Verdrag van 27 januari 1977 tot bestrijding van terrorisme. Tijdens de discussies van de GMT over de voorbereiding van een nieuw protocol bij het Verdrag van 1977, kwam de vraag inzake een veelomvattend verdrag over terrorisme herhaaldelijk aan bod. Omwille van de beperkte taakstelling van het GMT werd geen formeel standpunt ingenomen. Het Comité van Ministers besloot in juni 2003 om terug te keren naar de discussie over een nieuw verdrag over terrorisme.

Het Comité van Experts inzake Terrorismen (Codexter), opvolger van de GMT, werd tijdens de vijftiende conferentie van de Europese ministers van Justitie in oktober 2003, verzocht om een oordeel te geven over de toegevoegde waarde van een nieuw verdrag inzake terrorisme. Hoewel men eerst geen consensus kon bereiken inzake de mogelijke toegevoegde waarde van een nieuw verdrag, gaf het Codexter wel aan dat zo'n nieuw verdrag de bestaande instrumenten met een beperkte reikwijdte zou aanvullen en hiaten in het internationaal recht en de praktijk zou wegnemen.

In de bestaande instrumenten wordt opsporing immers vaak belangrijker geacht dan preventie. Uitgezonderd het Internationaal Verdrag van 9 december 1999 ter bestrijding van de financiering van terrorisme bestaan er geen concrete internationale instrumenten die zich richten op het voorstadium van terrorisme. Het Comité van Ministers nam kennis van deze conclusies en gaf opdracht om deze verder uit te werken.

In februari 2005 werd op de achtste bijeenkomst van het Codexter het ontwerp van verdrag en de bijhorende toelichting afgerond en ter goedkeuring aangeboden aan het Comité van Ministers. Het Comité van Ministers heeft het op 3 mei 2005 aangenomen en ter ondertekening aangeboden aan de lidstaten van de Raad van Europa, de Europese Gemeenschap en overige staten die partij kunnen worden.

3. Inhoud

Het verdrag vult de lacunes aan in de bestaande verdragen inzake terrorismebestrijding door het strafbaar stellen van de handelingen die meestal voorafgaand aan de terroristische daad zelf worden gepleegd.

Het voorliggende verdrag definieert geen nieuwe terroristische misdrijven, maar verwijst naar tien in de bijlage opgesomde verdragen inzake de bestrijding van terrorisme.

Er zijn twee doelstellingen. Enerzijds worden sommige handelingen (openbare aanzetting tot het plegen van een strafbaar feit van terroristische aard, rekrutering voor terrorisme en terrorisme-opleiding) die zouden kunnen leiden tot het plegen van terroristische daden duidelijk strafbaar gesteld teneinde voornoemde handelingen te voorkomen. Anderzijds wordt de nodige justitiële samenwerking tot stand gebracht om dergelijke strafbare feiten op internationaal niveau te voorkomen en te bestraffen door middel van uitlevering en justitiële samenwerking.

4. Procedureverloop

Gemengd karakter

De Federale Overheidsdienst (FOD) Justitie was van mening dat het verdrag tot de exclusieve bevoegdheden behoorde van de federale Staat. De Raad van State stelt in zijn (federaal) advies van 30 maart 2015 met kenmerk 57.106/VR/3, dat het verdrag moet beschouwd worden als een gemengd verdrag naar zowel de gemeenschappen als de gewesten toe.

De in artikel 3 van het verdrag bedoelde maatregelen kunnen betrekking hebben op aangelegenheden die tot de bevoegdheid van de gemeenschappen behoren, zoals onderwijs, media, opleiding, vorming en integratie van inwijkelingen. Daarenboven bepaalt artikel 13 van het verdrag dat iedere partij de maatregelen goedkeurt die nodig zijn om de slachtoffers van terrorisme te beschermen en te ondersteunen. Die maatregelen kunnen verband houden met de bevoegdheid van de gemeenschappen inzake slachtofferhulp.

Artikel 3, lid 2, b, van het verdrag stelt dat iedere partij de nodige maatregelen neemt voor de verbetering en de ontwikkeling van de samenwerking tussen de nationale autoriteiten, met het oog op het voorkomen van strafbare feiten van terroristische aard en de negatieve gevolgen ervan, inzake de versterking van de fysieke bescherming van personen en infrastructuur. Hoewel het uitvaardigen van algemene regels ter bescherming van de infrastructuur tegen terroristische aanslagen federale materie is, kan dit artikel raken aan de bevoegdheid van de gewesten, maar ook van de gemeenschappen, met betrekking tot de eigen of andere infrastructuur waarvoor zij bevoegd zijn.

In zijn vergadering van 8 mei 2015 legde de Werkgroep Gemengde Verdragen (WGV), adviesorgaan van de Interministeriële Conferentie Buitenlands Beleid (ICBB), het gemengde karakter van het verdrag vast. Zowel de federale overheid als de gemeenschappen werden bevoegd verklaard. Overeenkomstig de beslissing van de ICBB van 9 juli 2008 wordt het verslag van de WGV naar de leden van de ICBB gestuurd. In zijn brief van 21 september 2015 deelde de voorzitter van de ICBB aan de minister-president van de Vlaamse Regering mee dat geen enkel bezwaar werd geformuleerd, zodat het verslag definitief is goedgekeurd.

Tijdens de vergadering van 17 juni 2015 werd ook de bevoegdheid van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie bevestigd.

Advies van de Raad van State, afdeling Wetgeving

De Raad van State, afdeling Wetgeving, bracht advies uit op 22 november 2018 met kenmerk 64.489/3.

In zijn advies verwijst de Raad van State naar zijn eerder uitgebracht (federaal) advies van 30 maart 2015 met kenmerk 57.106/VR/3. Zoals hoger vermeld is de Raad van mening dat het verdrag moet worden beschouwd als een gemengd verdrag naar zowel de gemeenschappen als de gewesten toe.

Tijdens de werkgroep gemengde verdragen van 8 mei 2015 werd besloten dat de bevoegdheid van de gewesten een te marginaal karakter heeft. De gemeenschappen en de gemeenschappelijke gemeenschapscommissie werden wel bevoegd geacht.

II. TOELICHTING BIJ DE ARTIKELEN

1. Toelichting bij de artikelen van het Verdrag

Het voorliggende verdrag telt 32 artikelen.

De preambule van het verdrag bevat meerdere bepalingen over de bescherming van mensenrechten en fundamentele vrijheden, zonder voorbij te gaan aan de situatie van de slachtoffers.

Artikel 1 bevat enkele begripsbepalingen.

Het doel van het verdrag is het bevorderen van de inspanningen ter voorkoming van terrorisme en de daaruit vloeiende negatieve gevolgen en dit zowel door het nemen van maatregelen op nationaal niveau als door internationale samenwerking (artikel 2).

Het verdrag wil dit bereiken door enerzijds de samenwerking op het gebied van preventie te versterken, zowel nationaal door middel van een nationaal preventiebeleid (artikel 3) als internationaal (artikel 4) en anderzijds, door bepaalde gedragingen die kunnen leiden tot het begaan van terroristische misdrijven strafbaar te stellen, zoals het publiekelijk uitlokken van het plegen van een terroristisch misdrijf (artikel 5) en het werven (artikel 6) en trainen voor terrorisme (artikel 7). Deze opgesomde strafbepalingen vormen de kernbepalingen van het verdrag.

Artikel 8 stelt vast dat de opgesomde strafbepalingen niet vereisen dat een terroristisch misdrijf daadwerkelijk wordt gepleegd. Dit artikel is gebaseerd op een gelijkaardige bepaling van het Internationaal Verdrag ter bestrijding van de financiering van terrorisme (geratificeerd door België op 17 mei 2004). Artikel 9 behandelt de bijkomstige strafbare feiten. Dit artikel voorziet in de strafbaarstelling van medeplichtigheid en van poging tot het plegen van een strafbaar feit zoals omschreven in de artikelen 6 en 7.

Artikel 10 omschrijft de aansprakelijkheid van rechtspersonen.

Overeenkomstig artikel 11 van het verdrag keurt iedere partij de maatregelen goed die nodig zijn om de in de artikelen 5 tot en met 7 en 9 ervan omschreven strafbare feiten strafbaar te stellen met doeltreffende, evenredige en afschrikwekkende straffen. België legde bij dit artikel een interpretatieve verklaring af: *"De Belgische regering interpreteert artikel 11, lid 1, zo dat het niet eraan in de weg staat dat jeugdbeschermingsmaatregelen met hulpverlenende finaliteit worden opgelegd ten aanzien van minderjarigen die feiten hebben gepleegd die overeenkomen met de in artikelen 5 tot 7 en 9 van dit verdrag bedoelde strafbare feiten, en dat geen afbreuk erdoor wordt gedaan aan de waarborgen met betrekking tot de specifieke bejegening van minderjarigen die zijn vervat in onder meer artikelen 37 en 40 van het verdrag inzake de rechten van het kind, aangenomen te New York op 20 november 1989."*

Artikel 12 betreft de voorwaarden en waarborgen. Het vormt een sleutelbepaling in het verdrag, door uitdrukkelijk aan te geven dat partijen bij de vaststelling, uitvoering en praktische toepassing van de strafbaarstellingen steeds gebonden zijn en blijven aan hun mensenrechtelijke verplichtingen.

Artikel 13 behandelt de bescherming, schadeloosstelling en steun voor slachtoffers van terrorisme.

Artikel 14 inzake rechtsmacht is een klassieke jurisdictiebepaling.

Artikel 15 betreft de onderzoeksverplichting. Dit artikel omschrijft zowel de verplichtingen met betrekking tot het voeren van onderzoek en het vervolgen of uitleveren van de (vermoedelijke) dader, als een aantal fundamentele rechten van degene ten aanzien van wie maatregelen worden getroffen.

Artikel 16 bepaalt dat het verdrag niet van toepassing is indien het strafbare feit geen enkel transnationaal element heeft.

Artikel 17 beschrijft de internationale samenwerking in strafzaken. Artikel 18 omvat het beginsel «aut dedere, aut judicare» (uitleveren dan wel berechten). Dit is een standaardbepaling in terrorismeverdragen. De strafbare feiten omschreven in de artikelen 5 tot en met 7 en 9 dienen opgenomen te zijn in de bestaande uitleveringsverdragen tussen de partijen bij het verdrag (artikel 19).

Artikel 20 bepaalt dat een verzoek om uitlevering of wederzijdse rechtshulp op basis van een van de in artikel 5 tot en met 7 en 9 omschreven misdrijven 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. Het tweede lid voorziet evenwel in de mogelijkheid een voorbehoud te maken met betrekking tot uitlevering.

Overeenkomstig het tijdens de onderhandelingen over het verdrag ingenomen standpunt wordt voorgesteld een voorbehoud te maken bij dit artikel met betrekking tot de uitsluiting van de politieke uitzonderingsclausule.

Dit voorbehoud zou als volgt kunnen luiden:

"1. In uitzonderlijke omstandigheden behoudt België zich het recht voor niet uit te leveren in geval van in de artikelen 5 tot 7 en 9 van het verdrag omschreven strafbare feiten die worden beschouwd als een strafbaar feit van politieke aard, als een met een strafbaar feit van politieke aard samenhangend strafbaar feit of als een door politieke motieven ingegeven strafbaar feit.

2. Bij de toepassing van het eerste lid past België het algemeen rechtsbeginsel aut dedere aut judicare toe, met inachtneming van de bevoegdheidsregels van zijn rechtscolleges."

Dit voorbehoud is in overeenstemming met artikel 20 ingevolge waarvan de staten een voorbehoud kunnen maken dat drie jaar geldig is (verlengbaar met dezelfde periode) maar geval per geval moet worden toegepast op grond van een met redenen omklede beslissing. De verwijzing naar de uitzonderlijke omstandigheden in het Belgisch voorbehoud voldoet dan ook aan dit voorschrift want België verbindt zich ertoe dit voorbehoud slechts geval per geval toe te passen in dergelijke uitzonderlijke omstandigheden.

Dit voorbehoud wordt niet uitdrukkelijk in het beschikkend gedeelte van het ontwerp van decreet opgenomen. De stellers van het ontwerp zijn echter van mening dat de gebruikelijke werkwijze die erin bestaat dat de intentie om een voorbehoud te maken in de memorie van toelichting wordt vermeld en die door de Raad van State en in de rechtsleer als geldig wordt beschouwd, voldoende is.

Artikel 21 bepaalt dat er geen verplichting tot uitlevering of het verlenen van rechtshulp bestaat indien de aangezochte staat ernstige redenen heeft om aan te nemen dat het verzoek is gedaan om de 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.

Artikel 22 behandelt de informatieverstrekking op eigen initiatief.

Artikel 23 betreft de ondertekening en inwerkingtreding. Het verdrag staat zowel open voor ondertekening door de lidstaten van de Raad van Europa als door Staten die geen lid zijn en die hebben bijgedragen aan de totstandkoming van het verdrag. Artikel 24 regelt de toetreding van nieuwe verdragspartijen na de inwerkingtreding van het verdrag. Artikel 25 betreft de territoriale toepassing. Artikel 26 stelt dat het voorliggende verdrag een aanvulling vormt op de tussen de Partijen toepasselijke multilaterale of bilaterale verdragen of overeenkomsten. België heeft de ratificatie afgerond van alle in artikel 26, lid 1, van het verdrag vermelde overeenkomsten.

Overeenkomsten art. 26 lid 1	Ondertekening	Ratificatie
Europees Verdrag betreffende uitlevering [ETS 24]	13/12/1957	29/08/1997
Europees Verdrag aangaande de wederzijdse rechtshulp in strafzaken [ETS 30]	20/04/1959	13/08/1975
Europees Verdrag tot bestrijding van terrorisme [ETS 90]	27/01/1977	31/10/1985
Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag aangaande de wederzijdse rechtshulp in strafzaken [ETS 99]	11/07/1978	28/02/2002
Tweede Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag aangaande de wederzijdse rechtshulp in strafzaken [ETS 182]	08/01/2001	09/03/2009
Protocol tot wijziging van het Europees Verdrag tot bestrijding van terrorisme [ETS 190]	15/05/2003	16/08/2007

Het doorvoeren van wijzigingen in het verdrag en het herzien van de bijlage (opsomming verdragen) is geregeld in de artikelen 27 en 28.

Artikel 29 regelt de beslechting van geschillen. Artikel 30 betreft het periodiek vergaderen van de partijen. De artikelen 31 en 32 betreffen de opzegging en kennisgeving.

2. Toelichting bij de artikelen van het decreet

Artikel 1

Dit artikel behoeft geen toelichting.

Artikel 2

Dit artikel strekt ertoe volledig gevolg te geven aan het Verdrag.

Artikel 3

Artikel 28 van het Verdrag bepaalt dat elke Partij of het Comité van Ministers voorstellen tot wijziging kan indienen, teneinde de lijst met verdragen in de bijlage van het Verdrag aan te vullen. Deze voorstellen tot wijziging hebben uitsluitend betrekking op universele verdragen, gesloten binnen het systeem van de Verenigde Naties, die specifiek betrekking hebben op internationaal terrorisme en die in werking zijn getreden. De voorstellen tot wijziging worden door de Secretaris-Generaal van de Raad van Europa medegedeeld aan de Partijen.

Na raadpleging van de Partijen die geen lid zijn, kan het Comité van Ministers de wijziging aannemen met een twee derde meerderheid. De wijziging treedt in werking na het verstrijken van een termijn van één jaar na de datum waarop deze is toegestuurd aan de Partijen. Gedurende deze periode kan elke Partij de Secretaris-Generaal van de Raad van Europa in kennis stellen van enig bezwaar tegen het in werking treden van de wijziging ten aanzien van deze Partij.

Artikel 3 van het decreet strekt ertoe om voorafgaandelijke instemming te verlenen met wijzigingen aan de bijlage en zorgt ervoor dat deze wijzigingen volkomen gevolg zullen hebben. Om het Vlaams Parlement de kans te geven om zich er tegen te verzetten dat een wijziging volledig gevolg zal hebben, moet de Vlaamse Regering verplicht elke wijziging van de bijlage bij het Verdrag meedelen aan het Vlaams Parlement. Binnen een termijn van minimum zes maanden, maar ten laatste een maand voor het verstrijken van de termijn dat België bezwaar kan indienen over de wijziging bij de Secretaris-Generaal van de Raad van Europa, kan het Vlaams Parlement zich ertegen verzetten dat de wijziging volkomen gevolg zal hebben.

Deze regeling doet geen afbreuk aan de verplichting om de betrokken wijzigingen bekend te maken in het Belgisch Staatsblad opdat ze bindend worden in het interne recht.

Brussel,

De minister-president van de Vlaamse Regering,
Vlaams minister van Buitenlands Beleid en Onroerend Erfgoed,

Geert BOURGEOIS

De Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur, Inburgering, Wonen,
Gelijke Kansen en Armoedebestrijding,

Liesbeth HOMANS

De Vlaamse minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin

Jo VANDEURZEN