

Rolnummer 6351
Arrest nr. 8/2018 van 18 januari 2018

ARREST

In zake : het beroep tot vernietiging van artikel 2 van de wet van 20 juli 2015 tot versterking van de strijd tegen het terrorisme (invoeging van een artikel 140*sexies* in het Strafwetboek), ingesteld door de vzw « Ligue des Droits de l’Homme ».

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters J. Spreutels en E. De Groot, en de rechters L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul en T. Giet, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van voorzitter J. Spreutels,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. Onderwerp van het beroep en rechtspleging

Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 4 februari 2016 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 5 februari 2016, heeft de vzw « Ligue des Droits de l'Homme », bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. A. Daoût en Mr. B. Bovy, advocaten bij de balie te Brussel, beroep tot vernietiging ingesteld van artikel 2 van de wet van 20 juli 2015 tot versterking van de strijd tegen het terrorisme (invoeging van een artikel 140^{sexies} in het Strafwetboek), bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 5 augustus 2015.

De Ministerraad, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. P. Schaffner, advocaat bij de balie te Brussel, heeft een memorie ingediend, de verzoekende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en de Ministerraad heeft ook een memorie van wederantwoord ingediend.

Bij beschikking van 26 september 2017 heeft het Hof, na de rechters-verslaggevers J.-P. Moerman en A. Alen te hebben gehoord, beslist dat de zaak in staat van wijzen is, dat geen terechtzitting zal worden gehouden, tenzij een partij binnen zeven dagen na ontvangst van de kennisgeving van die beschikking een verzoek heeft ingediend om te worden gehoord, en dat, behoudens zulk een verzoek, de debatten zullen worden gesloten op 18 oktober 2017 en de zaak in beraad zal worden genomen.

Ingevolge het verzoek van de verzoekende partij om te worden gehoord, heeft het Hof bij beschikking van 18 oktober 2017 de dag van de terechtzitting bepaald op 14 november 2017.

Op de openbare terechtzitting van 14 november 2017 :

- zijn verschenen :
 - . Mr. A. Daoût en Mr. B. Bovy, voor de verzoekende partij;
 - . Mr. P. Schaffner, voor de Ministerraad;
- hebben de rechters-verslaggevers J.-P. Moerman en A. Alen verslag uitgebracht;
- zijn de voornoemde advocaten gehoord;
- is de zaak in beraad genomen.

De bepalingen van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof met betrekking tot de rechtspleging en het gebruik van de talen werden toegepast.

II. In rechte

- A -

Ten aanzien van het belang van de verzoekende partij

A.1. De vereniging zonder winstoogmerk « Ligue des Droits de l'Homme » voert aan dat zij een belang heeft bij het vorderen van de vernietiging van artikel 2 van de wet van 20 juli 2015 « tot versterking van de strijd tegen het terrorisme », omdat artikel 140*sexies* van het Strafwetboek dat bij de bestreden bepaling wordt ingevoegd, wegens het gebrek aan nauwkeurigheid ervan op willekeurige wijze afbreuk doet aan de rechten en vrijheden.

Ten aanzien van het eerste middel, afgeleid uit de schending van artikel 12, tweede lid, van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 7 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens, met artikel 15, lid 1, van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten en met artikel 49, lid 1, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie

Het standpunt van de vzw « Ligue des Droits de l'Homme »

A.2. Door het verlaten of het binnenkomen van het nationale grondgebied met het oog op het plegen van een terroristisch misdrijf strafbaar te stellen, doet artikel 140*sexies* van het Strafwetboek om vier redenen afbreuk aan het beginsel van de wettigheid van de strafbaarstellingen zoals het wordt erkend bij de bepalingen waarvan de schending wordt aangevoerd.

A.3. Ten eerste verleent artikel 140*sexies* van het Strafwetboek de rechter niet het minste beoordelingscriterium waardoor die kan bepalen of er een voornemen bestaat om een terroristisch misdrijf te plegen.

A.4. Ten tweede is het volgens de tekst van artikel 140*sexies* van het Strafwetboek het overschrijden van de grens dat het materiële element van het misdrijf vormt en is het op dat ogenblik dat het voornemen om een terroristisch misdrijf te plegen moet bestaan opdat het misdrijf kan worden begaan.

De gemachtigde van de minister van Justitie die werd gevraagd naar de draagwijdte van het voorontwerp van wet dat voor advies aan de afdeling wetgeving van de Raad van State is voorgelegd, heeft evenwel laten uitschijnen dat het ogenblik waarop het materiële element van het misdrijf zich voordoet, kon variëren naar gelang van het type van vervoer en dat kon worden geoordeeld dat, indien gebruik wordt gemaakt van het vliegtuig om het grondgebied te verlaten, het misdrijf was begaan zodra het individu de instaprocedure aanvat.

Het is dus niet zeker dat het in het leven geroepen misdrijf een ogenblikkelijk karakter heeft.

A.5. Ten derde is de verwijzing naar de artikelen 140*bis*, 140*quater*, 140*quinqüies* en 141 van het Strafwetboek die in artikel 140*sexies* van hetzelfde Wetboek wordt gemaakt, bijzonder ondoorzichtig, omdat gedragingen die enkel strafbaar zijn indien zij worden aangenomen met het voornemen om een terroristisch misdrijf te plegen of met het oogmerk om aan te zetten tot het plegen van een dergelijk misdrijf, bij die bepalingen strafbaar worden gesteld.

Met toepassing van artikel 140*sexies* van het Strafwetboek zal de rechter een individu dus enkel kunnen veroordelen indien wordt aangetoond dat die persoon het nationale grondgebied verlaat of binnenkomt met het voornemen om een gedrag aan te nemen dat zelf is aangenomen met het oogmerk om een misdrijf te plegen. Voor het openbaar ministerie zal het bijzonder moeilijk zijn om het bewijs van die opeenstapeling van voornemens te leveren. En zij biedt de persoon die het nationale grondgebied verlaat of binnenkomt, niet de mogelijkheid om de strafrechtelijke gevolgen van zijn handelingen voldoende te voorzien.

A.6. Ten vierde wordt bij artikel 140*sexies* van het Strafwetboek een gedrag strafbaar gesteld dat reeds strafbaar was met toepassing van artikel 51 van het Strafwetboek, aangezien het overschrijden van een grens met het oog op het plegen van een terroristisch misdrijf een strafbare poging tot het plegen van een dergelijk misdrijf vormt.

De wil om de vervolging mogelijk te maken van terroristen die handelen als « *lone wolves* », met andere woorden buiten « terroristische groepen » in de zin van artikel 139 van het Strafwetboek, volstaat niet om de « dubbele strafbaarstelling » te verantwoorden die bij artikel 140*sexies* van dat Wetboek wordt ingevoerd.

Zoals in herinnering wordt gebracht in het advies dat de afdeling wetgeving van de Raad van State op 24 maart 2015 heeft verstrekt over het voorontwerp van wet dat aan de oorsprong van die bepaling ligt, kan het bewijs van het in artikel 140*sexies* van het Strafwetboek bedoelde voornemen niet berusten op loutere vermoedens met betrekking tot stereotypes of de bestemming van de reis. Het moet dus berusten op tastbare elementen die volstaan om te oordelen dat het binnenkomen of verlaten van het grondgebied is ingegeven door het voornemen om een misdrijf te plegen dat is bedoeld in de artikelen waarnaar artikel 140*sexies* van het Strafwetboek verwijst. En die elementen vormen een begin van uitvoering waardoor vervolging wegens poging tot het plegen van dat soort van misdrijf wordt toegestaan.

Het standpunt van de Ministerraad

A.7. Het middel is niet gegrond omdat de bewoordingen die in artikel 140*sexies* van het Strafwetboek zijn gebruikt om het materiële element en het morele element van het bij de bestreden bepaling in het leven geroepen misdrijf te omschrijven, voldoende duidelijk en nauwkeurig zijn om iedereen in staat te stellen te bepalen of zijn gedrag strafbaar is.

A.8. Uit het advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State van 24 maart 2015 en uit de toelichting die in de parlementaire commissie door de minister van Justitie, en aan de Raad van State door zijn gemachtigde is gegeven, wordt afgeleid dat het materiële element van het misdrijf bestaat zodra de persoon zijn reis op het nationale grondgebied aanvangt.

Het staat aan de rechter om het ogenblik te bepalen waarop de persoon het nationale grondgebied verlaat, naar gelang van het beoogde vervoermiddel.

A.9. Bij zijn arresten nrs. 125/2005 en 9/2015 heeft het Hof geoordeeld dat de artikelen waarnaar artikel 140*sexies* van het Strafwetboek verwijst, net zoals die laatste bepaling, bestaanbaar zijn met artikel 12, tweede lid, van de Grondwet.

Die verwijzing naar andere artikelen die ook ertoe strekken het plegen van terroristische handelingen te voorkomen, doet slechts een probleem rijzen met betrekking tot het bewijs van het opzettelijk element van het misdrijf, probleem dat, zoals in het arrest nr. 9/2015 wordt opgemerkt, niet volstaat om een bepaling waarbij een gedrag strafbaar wordt gesteld, onbestaanbaar met het wettigheidsbeginsel in strafzaken te maken.

A.10. Artikel 140*sexies* van het Strafwetboek maakt het mogelijk om een individu te vervolgen dat naar het buitenland vertrekt teneinde terroristische handelingen te plegen maar dat, bij gebrek aan de wil om zich bij een terroristische groep in de zin van artikel 139 van hetzelfde Wetboek te voegen, niet kan worden vervolgd wegens poging tot deelname aan de activiteiten van een dergelijke groep door de gezamenlijke toepassing van de artikelen 51 en 140 van dat Wetboek.

Bovendien, zoals in het arrest nr. 9/2015 van het Hof en in het advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State van 24 maart 2015 in herinnering wordt gebracht, maakt de omstandigheid dat een zelfde gedrag met toepassing van twee onderscheiden strafbepalingen kan worden bestraft, die bepalingen niet onbestaanbaar met artikel 12, tweede lid, van de Grondwet. Het aannemen van artikel 140*sexies* van het Strafwetboek is ingegeven door de wil van de wetgevende macht om zich ervan te vergewissen dat de beoogde gedragingen zullen worden bestraft.

Ten aanzien van het tweede middel, afgeleid uit de schending van artikel 12 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 2 van het Vierde Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, alsook uit de schending van artikel 3, lid 2, van het Verdrag betreffende de Europese Unie, van de artikelen 20 en 21 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, van artikel 45 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en van artikel 27 van de richtlijn 2004/38/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 « betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden, tot wijziging van Verordening (EEG) nr. 1612/68 en tot intrekking van Richtlijnen 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG en 93/96/EEG »

Het standpunt van de vzw « Ligue des Droits de l'Homme »

A.11. Door het verlaten of het binnenkomen van het nationale grondgebied met het oog op het plegen van een misdrijf strafbaar te stellen, doet artikel 140^{sexies} van het Strafwetboek afbreuk aan het vrije verkeer van personen, afbreuk die niet werd verantwoord tijdens de parlementaire voorbereiding van die bepaling en die onevenredig is ten opzichte van het nagestreefde doel.

Het materiële element van dat misdrijf vloeit enkel voort uit de uitoefening van een fundamentele vrijheid. Bovendien zijn de bewoordingen van de bestreden bepaling dermate vaag dat zij het niet mogelijk maken de draagwijdte ervan op voorzienbare wijze te vatten. Ten slotte maakt artikel 51 van het Strafwetboek reeds de bestraffing mogelijk van de in artikel 140^{sexies} van het Strafwetboek bedoelde gedragingen.

Het standpunt van de Ministerraad

A.12. In hoofdorde is het middel onontvankelijk omdat daarin een rechtstreekse schending wordt aangevoerd van internationaalrechtelijke bepalingen waarbij het vrije verkeer van personen wordt erkend.

Ondanks de vereisten die uit artikel 6 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof voortvloeien, bevat het middel niet de minste uiteenzetting met betrekking tot artikel 12 van de Grondwet, zodat de verwijzing naar die laatste bepaling louter formeel is.

A.13. In ondergeschikte orde is het middel niet gegrond.

Het aannemen van de bestreden bepaling is ingegeven door de bekommernis om de verplichting voor het Koninkrijk België na te komen om de gedragingen in verband met terrorisme strafbaar te stellen die zijn beoogd in de resolutie nr. 2178 die op 24 september 2014 door de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties is aangenomen.

Zoals in het advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State van 24 maart 2015 wordt opgemerkt, vormt artikel 140^{sexies} van het Strafwetboek, dat de vrijheid van verkeer beperkt die is erkend bij de internationale bepalingen waarvan de schending wordt aangevoerd, een in de wet bedoelde maatregel die, in een democratische samenleving, nodig is in het belang van 's lands veiligheid of van de openbare veiligheid, ter handhaving van de openbare orde of nog ter bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.

Ten aanzien van de voorlopige handhaving van de gevolgen van de eventueel vernietigde bepalingen

A.14. In uiterst ondergeschikte orde, indien het Hof artikel 2 van de wet van 20 juli 2015 vernietigt, zouden, volgens de Ministerraad, de gevolgen van die bepaling moeten worden gehandhaafd tot de inwerkingtreding van een wet die niet de eventueel vastgestelde grondwettigheidsgebreken vertoont, of minstens gedurende een jaar vanaf het vernietigingsarrest, teneinde de onevenredige gevolgen van de retroactiviteit van een vernietiging te vermijden in de strafzaken die nog hangende zijn of in die welke reeds aanleiding hebben gegeven tot een definitieve beslissing.

- B -

Ten aanzien van de bestreden bepaling en de context ervan

B.1. Artikel 2 van de wet van 20 juli 2015 « tot versterking van de strijd tegen het terrorisme » voegt, in titel *Iter* (« Terroristische misdrijven ») van boek II van het Strafwetboek, een artikel 140^{sexies} in, dat bepaalt :

« Onverminderd de toepassing van artikel 140, wordt gestraft met opsluiting van 5 jaar tot 10 jaar en met geldboete van honderd euro tot vijfduizend euro :

1° iedere persoon die het nationaal grondgebied verlaat met het oog op het plegen, in België of in het buitenland, van een misdrijf bedoeld in de artikelen 137, 140 tot 140^{quinquies} en 141, met uitzondering van het misdrijf bedoeld in artikel 137, § 3, 6°;

2° iedere persoon die in het nationaal grondgebied binnenkomt met het oog op het plegen, in België of in het buitenland, van een misdrijf bedoeld in de artikelen 137, 140 tot 140^{quinquies} en 141, met uitzondering van het misdrijf bedoeld in artikel 137, § 3, 6° ».

B.2.1. Artikel 137 van het Strafwetboek, ingevoegd bij artikel 3 van de wet van 19 december 2003 « betreffende terroristische misdrijven », vervolgens gewijzigd bij artikel 7 van de wet van 30 december 2009 « betreffende de strijd tegen piraterij op zee » en bij artikel 2 van de wet van 18 februari 2013 « tot wijziging van boek II, titel *Iter* van het Strafwetboek », bepaalt :

« § 1. Als terroristisch misdrijf wordt aangemerkt het misdrijf bepaald in de §§ 2 en 3 dat door zijn aard of context een land of een internationale organisatie ernstig kan schaden en opzettelijk gepleegd is met het oogmerk om een bevolking ernstige vrees aan te jagen of om de overheid of een internationale organisatie op onrechtmatige wijze te dwingen tot het verrichten of het zich onthouden van een handeling, of om de politieke, constitutionele, economische of sociale basisstructuren van een land of een internationale organisatie ernstig te ontwrichten of te vernietigen.

§ 2. Als terroristisch misdrijf wordt onder de voorwaarden bepaald in § 1, aangemerkt :

1° het opzettelijk doden of opzettelijk toebrengen van slagen en verwondingen bedoeld in de artikelen 393 tot 404, 405^{bis}, 405^{ter} voor zover er naar de bovengenoemde artikelen wordt verwezen, 409, § 1, eerste lid, en §§ 2 tot 5, 410 voorzover er naar de bovengenoemde artikelen wordt verwezen, 417^{ter} en 417^{quater};

2° de gijzelneming bedoeld in artikel 347^{bis};

3° de ontvoering bedoeld in de artikelen 428 tot 430 en 434 tot 437;

4° de grootschalige vernieling of beschadiging bedoeld in de artikelen 521, eerste en derde lid, 522, 523, 525, 526, 550*bis*, § 3, 3°, in artikel 15 van de wet van 5 juni 1928 houdende herziening van het Tucht- en Strafwetboek voor de koopvaardij en de zeevisserij, en in artikel 114, § 4, van de wet van 21 maart 1991 betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven, waardoor mensenlevens in gevaar worden gebracht of aanzienlijke economische schade wordt aangericht;

5° het kapen van vliegtuigen bedoeld in artikel 30, § 1, 2°, van de wet van 27 juni 1937 houdende herziening van de wet van 16 november 1919 betreffende de regeling der luchtvaart;

6° het zich door bedrog, geweld of bedreiging jegens de kapitein meester maken van een schip, bedoeld in artikel 33 van de wet van 5 juni 1928 houdende herziening van het Tucht- en Strafwetboek voor de koopvaardij en de zeevisserij evenals de daden van piraterij bedoeld in artikel 3 van de wet van 30 december 2009 betreffende de strijd tegen piraterij op zee;

7° de strafbare feiten bedoeld in het koninklijk besluit van 23 september 1958 houdende algemeen reglement betreffende het fabriceren, opslaan, onder zich houden, verkopen, vervoeren en gebruiken van springstoffen, gewijzigd bij het koninklijk besluit van 1 februari 2000, en die strafbaar zijn gesteld door de artikelen 5 tot 7 van de wet van 28 mei 1956 betreffende ontplofbare en voor de deflagratie vatbare stoffen en mengsels en de daarmee geladen tuigen;

8° de strafbare feiten bedoeld in de artikelen 510 tot 513, 516 tot 518, 520, 547 tot 549, en in artikel 14 van de wet van 5 juni 1928 houdende herziening van het Tucht- en Strafwetboek voor de koopvaardij en de zeevisserij, waardoor mensenlevens in gevaar worden gebracht;

9° de strafbare feiten bedoeld in de wet van 8 juni 2006 houdende regeling van economische en individuele activiteiten met wapens;

10° de strafbare feiten bedoeld in artikel 2, eerste lid, 2°, van de wet van 10 juli 1978 houdende goedkeuring van het Verdrag tot verbod van de ontwikkeling, de productie en de aanleg van voorraden van bacteriologische (biologische) en toxinewapens en inzake de vernietiging van deze wapens, opgemaakt te Londen, Moskou en Washington op 10 april 1972;

11° de poging, in de zin van de artikelen 51 tot 53, tot het plegen van de in deze paragraaf bedoelde wanbedrijven.

§ 3. Als terroristisch misdrijf wordt onder de voorwaarden bepaald in § 1 eveneens aangemerkt :

1° andere dan in § 2 bedoelde grootschalige vernieling of beschadiging, of het veroorzaken van een overstroming van een infrastructurele voorziening, een vervoerssysteem, een publiek of privaat eigendom, waardoor mensenlevens in gevaar worden gebracht of aanzienlijke economische schade wordt aangericht;

2° het kapen van andere transportmiddelen dan bedoeld in het 5° en 6° van § 2;

3° het vervaardigen, bezitten, verwerven, vervoeren, of leveren van kernwapens of chemische wapens, het gebruik van kernwapens, biologische of chemische wapens, alsmede het verrichten van onderzoek in en het ontwikkelen van chemische wapens;

4° het laten ontsnappen van gevaarlijke stoffen waardoor mensenlevens in gevaar worden gebracht;

5° het verstoren of onderbreken van de toevoer van water, elektriciteit of andere essentiële natuurlijke hulpbronnen waardoor mensenlevens in gevaar worden gebracht;

6° de bedreiging met het plegen van één van de strafbare feiten bedoeld in § 2 of in deze paragraaf ».

B.2.2. Artikel 140 van het Strafwetboek, ingevoegd bij artikel 6 van de wet van 19 december 2003, bepaalde, vóór de wijziging ervan bij artikel 2 van de wet van 14 december 2016 « tot wijziging van het Strafwetboek wat betreft de bestraffing van terrorisme » :

« § 1. 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, wordt gestraft met opsluiting van vijf jaar tot tien jaar en met geldboete van honderd euro tot vijfduizend euro.

§ 2. Iedere 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 ».

B.2.3. Vóór de wijziging ervan bij artikel 2 van de wet van 3 augustus 2016 « houdende diverse bepalingen ter bestrijding van terrorisme (III) », bepaalde artikel 140*bis* van het Strafwetboek, ingevoegd bij artikel 4 van de wet van 19 december 2003 :

« Onverminderd de toepassing van artikel 140 wordt iedere persoon die een boodschap verspreidt of anderszins publiekelijk ter beschikking stelt met het oogmerk aan te zetten tot het plegen van één van de in artikel 137 bedoelde misdrijven, met uitzondering van het in artikel 137, § 3, 6°, bedoelde misdrijf, gestraft met opsluiting van vijf jaar tot tien jaar en met een geldboete van honderd euro tot vijfduizend euro, wanneer dergelijk gedrag, ongeacht of het al dan niet rechtstreeks aanstuurt op het plegen van terroristische misdrijven, het risico oplevert dat één of meer van deze misdrijven mogelijk wordt gepleegd ».

B.2.4. Vóór de wijziging ervan bij artikel 3 van de wet van 3 augustus 2016 bepaalde artikel 140^{ter} van het Strafwetboek, ingevoegd bij artikel 5 van de wet van 18 februari 2013 :

« Onverminderd de toepassing van artikel 140 wordt iedere persoon die een andere persoon werft voor het plegen van een van de in artikel 137 of in artikel 140 bedoelde misdrijven, met uitzondering van het in artikel 137, § 3, 6^o, bedoelde misdrijf, gestraft met opsluiting van vijf jaar tot tien jaar en met een geldboete van honderd euro tot vijfduizend euro ».

B.2.5. Artikel 140^{quater} van het Strafwetboek, ingevoegd bij artikel 6 van de wet van 18 februari 2013, bepaalt :

« Onverminderd de toepassing van artikel 140 wordt iedere persoon die onderrichtingen geeft of een opleiding verschaft voor de vervaardiging of het gebruik van explosieven, vuurwapens of andere wapens of schadelijke of gevaarlijke stoffen, dan wel voor andere specifieke methoden en technieken met het oog op het plegen van een van de in artikel 137 bedoelde misdrijven, met uitzondering van het in artikel 137, § 3, 6^o, bedoelde misdrijf, gestraft met opsluiting van vijf jaar tot tien jaar en met een geldboete van honderd euro tot vijfduizend euro ».

B.2.6. Artikel 140^{quinquies} van het Strafwetboek, ingevoegd bij artikel 7 van de wet van 18 februari 2013, bepaalt :

« Onverminderd de toepassing van artikel 140 wordt iedere persoon die zich in België of in het buitenland onderrichtingen doet geven of aldaar een opleiding volgt die worden bedoeld in artikel 140^{quater} met het oog op het plegen van een van de in artikel 137 bedoelde misdrijven, met uitzondering van het in artikel 137, § 3, 6^o, bedoelde misdrijf, gestraft met opsluiting van vijf jaar tot tien jaar en met een geldboete van honderd euro tot vijfduizend euro ».

B.2.7. Vóór de vervanging ervan bij artikel 4 van de wet van 14 december 2016 bepaalde artikel 141 van het Strafwetboek, ingevoegd bij artikel 7 van de wet van 19 december 2003 :

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

Ten aanzien van het eerste middel

B.3. Het eerste middel is afgeleid uit de schending, door artikel 140^{sexies} van het Strafwetboek, van artikel 12, tweede lid, van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 7.1 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, met artikel 15, lid 1, van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten en met artikel 49, lid 1, van het Handvest van de grondrechten van het Europese Unie, in zoverre die wetsbepaling de rechter geen criterium zou bieden om te kunnen oordelen over het bestaan van het daarin vereiste voornemen, het ogenblik niet zou preciseren vanaf hetwelk het ingevoerde misdrijf is begaan, een voornemen zou vereisen om andere opzettelijke misdrijven te plegen en de bestraffing zou toestaan van gedragingen die reeds strafbaar zijn als poging tot het plegen van andere terroristische misdrijven.

B.4. Artikel 12, tweede lid, van de Grondwet bepaalt :

« Niemand kan worden vervolgd dan in de gevallen die de wet bepaalt en in de vorm die zij voorschrijft ».

B.5.1. Artikel 7.1 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens bepaalt :

« Niemand mag worden veroordeeld wegens een handelen of nalaten dat geen strafbaar feit naar nationaal of internationaal recht uitmaakte ten tijde dat het handelen of nalaten geschiedde. Evenmin mag een zwaardere straf worden opgelegd dan die welke ten tijde van het begaan van het strafbare feit van toepassing was. Indien de wet na het begaan van het strafbare feit in een lichtere straf voorziet, moet die worden toegepast ».

B.5.2. Artikel 15, lid 1, van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten bepaalt :

« Niemand kan worden veroordeeld wegens een handelen of nalaten, dat geen strafbaar feit naar nationaal of internationaal recht uitmaakte ten tijde dat het handelen of nalaten geschiedde. Evenmin, mag een zwaardere straf worden opgelegd dan die welke ten tijde van het begaan van het strafbare feit van toepassing was. Indien, na het begaan van het strafbare feit de wet mocht voorzien in de oplegging van een lichtere straf, dient de overtreder daarvan te profiteren ».

B.5.3. Artikel 49, lid 1, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie bepaalt :

« Niemand mag worden veroordeeld wegens een handelen of nalaten dat geen strafbaar feit naar nationaal of internationaal recht uitmaakte ten tijde van het handelen of nalaten. Evenmin mag een zwaardere straf worden opgelegd dan die, die ten tijde van het begaan van het strafbare feit van toepassing was. Indien de wet na het begaan van het strafbare feit in een lichtere straf voorziet, is die van toepassing ».

B.6. In zoverre zij vereisen dat in elk misdrijf bij wet moet worden voorzien, hebben artikel 7.1 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, artikel 15, lid 1, van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten en artikel 49, lid 1, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie een draagwijdte die analoog is aan artikel 12, tweede lid, van de Grondwet.

De door die bepalingen verstrekte waarborgen vormen in die mate dan ook een onlosmakelijk geheel.

B.7. Door aan de wetgevende macht de bevoegdheid te verlenen om te bepalen in welke gevallen strafvervolgning mogelijk is, waarborgt artikel 12, tweede lid, van de Grondwet aan elke burger dat geen enkele gedraging strafbaar zal worden gesteld dan krachtens regels aangenomen door een democratisch verkozen beraadslagende vergadering.

Het wettigheidsbeginsel in strafzaken dat uit de voormelde grondwetsbepaling en internationale bepalingen voortvloeit, gaat bovendien uit van de idee dat de strafwet moet worden geformuleerd in bewoordingen op grond waarvan eenieder, op het ogenblik waarop hij een gedrag aanneemt, kan uitmaken of dat gedrag al dan niet strafbaar is. Het vereist dat de wetgever in voldoende nauwkeurige, duidelijke en rechtszekerheid biedende bewoordingen bepaalt welke feiten strafbaar worden gesteld, zodat, enerzijds, diegene die een gedrag aanneemt, vooraf op afdoende wijze kan inschatten wat het strafrechtelijke gevolg van dat gedrag zal zijn en, anderzijds, aan de rechter geen al te grote beoordelingsbevoegdheid wordt gelaten.

Het wettigheidsbeginsel in strafzaken staat evenwel niet eraan in de weg dat de wet aan de rechter een beoordelingsbevoegdheid toekent. Er dient immers rekening te worden

gehouden met het algemene karakter van de wetten, de uiteenlopende situaties waarop zij van toepassing zijn en de evolutie van de gedragingen die zij bestraffen.

Aan het vereiste dat een misdrijf duidelijk moet worden omschreven in de wet is voldaan wanneer de rechtzoekende, op basis van de bewoordingen van de relevante bepaling en, indien nodig, met behulp van de interpretatie daarvan door de rechtscolleges, kan weten voor welke handelingen en welke verzuimen hij strafrechtelijk aansprakelijk kan worden gesteld.

Enkel bij het onderzoek van een specifieke strafbepaling is het mogelijk om, rekening houdend met de elementen eigen aan de misdrijven die zij wil bestraffen, te bepalen of de door de wetgever gehanteerde algemene bewoordingen zo vaag zijn dat ze het strafrechtelijk wettigheidsbeginsel zouden schenden.

B.8. De bestreden bepaling maakt deel uit van een geheel van maatregelen die zijn genomen om « de strijd tegen het terrorisme daadkrachtiger aan te gaan » en « om in het bijzonder te voldoen aan de verplichtingen die voortvloeien » uit resolutie nr. 2178 die de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties op 24 september 2014 heeft aangenomen (*Parl. St.*, Kamer, 2014-2015, DOC 54-1198/001, p. 4).

Die resolutie is geïnspireerd door de wil om een einde te maken aan de « angstwekkende en groeiende dreiging die uitgaat van buitenlandse terroristische strijders, namelijk individuen die zich begeven naar een andere Staat dan hun Staat van verblijf of van nationaliteit, met de bedoeling terreurdaden te plegen, te organiseren of voor te bereiden, of eraan deel te nemen of een training in terrorisme te verstrekken of te krijgen, met name bij een gewapend conflict ». Daartoe :

« [...] »

2. *Herhaalt* de Veiligheidsraad dat alle Staten het verkeer van terroristen en van terroristische groepen moeten verhinderen door doeltreffende controles aan de grenzen uit te voeren, [...] *onderstreept* hij in dat opzicht dat zij, overeenkomstig hun relevante internationale verplichtingen, de dreiging moeten bestrijden die uitgaat van buitenlandse terroristische strijders, en *moedigt* hij de lidstaten ertoe aan procedures in te voeren om reizigers te controleren en risico's in te schatten die steunen op feitelijke waarnemingen, zoals het verzamelen en analyseren van gegevens in verband met de reizen, zonder evenwel over te gaan tot een profilering op basis van stereotypen die steunen op door het internationaal recht verboden discriminatiemotieven;

[...]

4. *Vraagt* de Veiligheidsraad aan de lidstaten om, overeenkomstig hun verplichtingen, in het licht van het internationaal recht, mee te werken aan de actie die wordt geleid teneinde de dreiging te doen verdwijnen die uitgaat van de buitenlandse terroristische strijders, met name [...] door te beletten dat die strijders hun grenzen overschrijden, [...] en, ten aanzien van de buitenlandse terroristische strijders die terugkeren naar hun land van vertrek, door vervolgingsstrategieën uit te werken en toe te passen [...];

5. *Beslist* de Veiligheidsraad dat de lidstaten, met naleving van het internationaal recht van de rechten van de mens, van het internationaal vluchtelingenrecht en van het internationaal mensenrecht, de activiteiten inzake werving, organisatie, transport of uitrusting ten behoeve van personen die zich naar een andere Staat dan hun Staat van verblijf of van nationaliteit begeven om er terreurdaden te plegen, te organiseren of voor te bereiden, of om er deel te nemen aan een training in terrorisme, die te verstrekken of te krijgen, moeten voorkomen of doen verdwijnen [...];

6. *Herinnert* de Veiligheidsraad eraan dat [...] er is beslist dat alle lidstaten erover moeten waken dat iedere persoon die deelneemt aan de financiering, organisatie, voorbereiding of uitvoering van terreurdaden of die deze steunt, voor de rechter wordt gebracht en *beslist* hij dat alle Staten erover moeten waken dat de kwalificatie van de strafrechtelijke misdrijven in hun interne wetgeving en reglementering het, in verhouding tot de ernst van het misdrijf, mogelijk maken vervolgingen in te stellen en :

a) hun onderdanen te bestraffen die zich begeven of trachten zich te begeven naar een andere Staat dan hun Staat van verblijf of van nationaliteit, en andere personen die hun grondgebied verlaten of trachten te verlaten om zich te begeven naar een andere Staat dan hun Staat van verblijf of van nationaliteit, met de bedoeling terreurdaden te plegen, te organiseren of voor te bereiden, of teneinde er deel te nemen aan een training in terrorisme of die te verstrekken of te krijgen;

[...] ».

B.9.1. Artikel 140*sexies* van het Strafwetboek stelt het verlaten van het nationale grondgebied of het binnenkomen erin « met het oog op » het plegen van een « misdrijf bedoeld in de artikelen 137, 140 tot 140*quinquies* en 141, met uitzondering van het misdrijf bedoeld in artikel 137, § 3, 6° » van het Strafwetboek strafbaar.

Het feit dat de bestreden bepaling niet de elementen vermeldt op basis waarvan de rechter het bestaan van het opzettelijk element van het bij die bepaling ingevoerde misdrijf kan vaststellen, volstaat niet om aan te nemen dat die bepaling de persoon die het nationale grondgebied verlaat of dat grondgebied binnenkomt, belet om vooraf en op afdoende wijze in te schatten wat het strafrechtelijke gevolg van zijn gedrag zal zijn. Die persoon kan op basis

van de tekst van de artikelen waarnaar de bestreden bepaling verwijst redelijkerwijs bepalen of hij het voornemen heeft een of meer daarin gedefinieerde misdrijven te plegen.

Een tekst met algemene draagwijdte hoeft geen preciezere definitie te geven van het erin vereiste voornemen. De rechter moet dat voornemen niet beoordelen op grond van subjectieve opvattingen die de toepassing van de bestreden bepaling onvoorzienbaar zouden maken, maar dient objectieve elementen in overweging te nemen, rekening houdend met de specifieke omstandigheden van elke zaak.

In dat verband merkte de afdeling wetgeving van de Raad van State omtrent het voorontwerp van wet dat aan de oorsprong van de bestreden bepaling ligt, op :

« Het spreekt voor zich dat [...] veroordeling slechts mogelijk [is] indien voldoende concrete, gematerialiseerde en objectiveerbare aanwijzingen aanwezig zijn, die een bepaalde graad van ernst vertonen, van de intentie om een terroristisch misdrijf te plegen. Het bewijs van deze elementen valt ten laste van het Openbaar Ministerie en moet door de bevoegde rechters worden beoordeeld. Hierbij mogen geen loutere vermoedens worden gehanteerd die te maken hebben met stereotypes (aangaande afkomst, overtuiging of (gerechtelijk) verleden van de persoon) of met de bestemming van de reis (zie *mutatis mutandis* punt 2, *in fine*, van resolutie 2178/2014) » (*Parl. St.*, Kamer, 2014-2015, DOC 54-1198/001, p. 17).

De « criminele intentie » kan enkel worden aangetoond op grond van « bewijselementen » en « feiten van de zaak » (*ibid.*, p. 5).

B.9.2. Artikel 140*sexies* van het Strafwetboek beoogt de persoon die het nationale grondgebied « verlaat » (artikel 140*sexies*, 1^o) of die dat grondgebied « binnenkomt » (artikel 140*sexies*, 2^o).

De afdeling wetgeving van de Raad van State heeft in verband met het voorontwerp van wet dat aan de oorsprong van de bestreden bepaling ligt, opgemerkt :

« Bijvoorbeeld, zou men de uitdrukking ‘ het nationaal grondgebied verlaten ’ (‘ quitter le territoire national ’) kunnen gebruiken, waarbij deze gedraging geacht wordt te starten op het ogenblik dat men op het nationaal grondgebied een reis aanvat [...] die leidt naar een bestemming buiten het grondgebied » (*Parl. St.*, Kamer, 2014-2015, DOC 54-1198/001, p. 19).

De minister van Justitie heeft ook verklaard dat het misdrijf kon worden gepleegd zodra een persoon een vliegtuigticket bestelt na openlijk te hebben aangekondigd dat hij wilde vertrekken om mensen te doden (*Integraal Verslag*, Kamer, 15 juli 2015, pp. 84-85).

De in B.8 aangehaalde resolutie nr. 2178 van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties heeft betrekking op de « onderdanen [...] die zich begeven of trachten zich te begeven naar een andere Staat dan hun Staat van verblijf of van nationaliteit, en andere personen die hun grondgebied verlaten of trachten te verlaten om zich te begeven naar een andere Staat dan hun Staat van verblijf of van nationaliteit, met de bedoeling terreurdaden te plegen, te organiseren of voor te bereiden, of teneinde er deel te nemen aan een training in terrorisme of die te verstrekken of te krijgen ».

Het in de bestreden bepaling bedoelde misdrijf is een misdaad, waarvan de poging strafbaar is krachtens artikel 52 van het Strafwetboek. Artikel 51 van het Strafwetboek bepaalt :

« Strafbare poging bestaat, wanneer het voornemen om een misdaad of een wanbedrijf te plegen zich heeft geopenbaard door uitwendige daden die een begin van uitvoering van die misdaad of van dat wanbedrijf uitmaken en alleen ten gevolge van omstandigheden, van de wil van de dader onafhankelijk, zijn gestaakt of hun uitwerking hebben gemist ».

De wetgever heeft aldus zowel het verlaten van het nationale grondgebied of het binnenkomen van dat grondgebied als het begin van uitvoering ervan strafbaar gesteld, wanneer aan de in het voormelde artikel 51 bedoelde voorwaarden is voldaan.

Hij heeft dus in voldoende nauwkeurige, duidelijke en rechtszekerheid biedende bewoordingen bepaald welke feiten strafbaar worden gesteld, zonder aan de rechter een al te grote beoordelingsbevoegdheid te laten.

B.9.3. Bij artikel 140*sexies* van het Strafwetboek wordt het verlaten van het nationale grondgebied of het binnenkomen erin « met het oog op » onder meer het plegen van een misdrijf bedoeld in de artikelen 140*bis*, 140*quater*, 140*quinquies* en 141 van het Strafwetboek, die zelf gedragingen die verband houden met het opzet om terreurdaden te plegen of om aan te zetten tot het plegen ervan, strafbaar gesteld.

De toepassing van de bestreden bepaling veronderstelt dus dat wordt bewezen dat een persoon het nationale grondgebied verlaat of dat grondgebied binnenkomt met het opzet een bepaalde gedraging aan te nemen die zelf wordt gemotiveerd door een preciezer opzet.

Het gegeven dat het voor de vervolgende overheid moeilijk kan zijn om het bewijs te leveren van dat eerste en dat tweede opzet, volstaat niet om artikel 140*sexies* van het Strafwetboek onbestaanbaar met het wettigheidsbeginsel in strafzaken te maken.

Die moeilijkheid belet de persoon die het nationale grondgebied verlaat of dat grondgebied binnenkomt voorts niet om vooraf en op afdoende wijze in te schatten wat het strafrechtelijke gevolg van zijn gedrag zal zijn. Die persoon kan op grond van de tekst van de artikelen waarnaar artikel 140*sexies* van het Strafwetboek verwijst, redelijkerwijs bepalen of hij de bedoeling heeft een of meer daarin gedefinieerde misdrijven te plegen.

Het gegeven dat de gezamenlijke toepassing van de artikelen 51 en 137 tot 141 van het Strafwetboek, zoals zij luiden vóór de aanneming van de bestreden bepaling, de bestraffing mogelijk zou maken van het gedrag dat door artikel 140*sexies* van hetzelfde Wetboek als een misdrijf is omschreven, maakt die bepaling niet onbestaanbaar met artikel 12, tweede lid, van de Grondwet.

B.10. Uit hetgeen voorafgaat, vloeit voort dat artikel 140*sexies* van het Strafwetboek artikel 12, tweede lid, van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 7.1 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, met artikel 15, lid 1, van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten en met artikel 49, lid 1, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, niet schendt.

B.11. Het eerste middel is niet gegrond.

Ten aanzien van het tweede middel

B.12. Het tweede middel is afgeleid uit de schending, door de bestreden bepaling, van artikel 12, eerste lid, van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 2, lid 2, van het Vierde Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, met artikel 3,

lid 2, van het Verdrag betreffende de Europese Unie, met de artikelen 20, lid 2, a), en 21 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, met artikel 45 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en met artikel 27 van richtlijn 2004/38/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 « betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden, tot wijziging van Verordening (EEG) nr. 1612/68 en tot intrekking van de Richtlijnen 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG en 93/96/EEG », in zoverre die bepalingen het vrije verkeer van personen waarborgen.

B.13.1. Artikel 12, eerste lid, van de Grondwet bepaalt :

« De vrijheid van de persoon is gewaarborgd ».

B.13.2. Artikel 2 van het Vierde Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens bepaalt :

« [...] »

2. Een ieder is vrij welk land ook, met inbegrip van het zijne, te verlaten.

3. De uitoefening van deze rechten mag aan geen andere beperkingen worden gebonden dan die welke bij de wet zijn voorzien en in een democratische samenleving nodig zijn in het belang van 's lands veiligheid of van de openbare veiligheid, ter handhaving van de openbare orde, ter voorkoming van strafbare handelingen, ter bescherming van de gezondheid of van de goede zeden of ter bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.

[...] ».

B.13.3. Artikel 3, lid 2, van het Verdrag betreffende de Europese Unie bepaalt :

« De Unie biedt haar burgers een ruimte van vrijheid, veiligheid en recht zonder binnengrenzen, waarin het vrije verkeer van personen gewaarborgd is in combinatie met passende maatregelen met betrekking tot controles aan de buitengrenzen, asiel, immigratie, en voorkoming en bestrijding van criminaliteit ».

Artikel 20 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie bepaalt :

« 1. Er wordt een burgerschap van de Unie ingesteld. Burger van de Unie is een ieder die de nationaliteit van een lidstaat bezit. Het burgerschap van de Unie komt naast het nationale burgerschap doch komt niet in de plaats daarvan.

2. De burgers van de Unie genieten de rechten en hebben de plichten die bij de Verdragen zijn bepaald. Zij hebben, onder andere,

a) het recht zich vrij op het grondgebied van de lidstaten te verplaatsen en er vrij te verblijven;

[...]

Deze rechten worden uitgeoefend onder de voorwaarden en binnen de grenzen welke bij de Verdragen en de maatregelen ter uitvoering daarvan zijn vastgesteld ».

Artikel 21 van hetzelfde Verdrag bepaalt :

« 1. Iedere burger van de Unie heeft het recht vrij op het grondgebied van de lidstaten te reizen en te verblijven, onder voorbehoud van de beperkingen en voorwaarden die bij de Verdragen en de bepalingen ter uitvoering daarvan zijn vastgesteld.

2. Indien een optreden van de Unie noodzakelijk blijkt om deze doelstelling te verwezenlijken en de Verdragen niet in de daartoe vereiste bevoegdheden voorziet, kunnen het Europees Parlement en de Raad, volgens de gewone wetgevingsprocedure bepalingen vaststellen die de uitoefening van de in lid 1 bedoelde rechten vergemakkelijken.

3. Ter verwezenlijking van dezelfde doelstellingen als in lid 1 genoemd en tenzij de Verdragen in de daartoe vereiste bevoegdheden voorzien, kan de Raad, volgens een bijzondere wetgevingsprocedure, maatregelen inzake sociale zekerheid en sociale bescherming vaststellen. De Raad besluit met eenparigheid van stemmen, na raadpleging van het Europees Parlement ».

Artikel 45 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie bepaalt :

« 1. Iedere burger van de Unie heeft het recht zich vrij op het grondgebied van de lidstaten te verplaatsen en er vrij te verblijven.

2. De vrijheid van verkeer en van verblijf kan overeenkomstig de Verdragen worden toegekend aan onderdanen van derde landen die legaal op het grondgebied van een lidstaat verblijven ».

Artikel 27 van de richtlijn van 29 april 2004 bepaalt :

« 1. Onverminderd het bepaalde in dit hoofdstuk kunnen de lidstaten de vrijheid van verkeer en verblijf van burgers van de Unie en hun familieleden, ongeacht hun nationaliteit, beperken om redenen van openbare orde, openbare veiligheid of volksgezondheid. Deze redenen mogen niet voor economische doeleinden worden aangevoerd.

2. De om redenen van openbare orde of openbare veiligheid genomen maatregelen moeten in overeenstemming zijn met het evenredigheidsbeginsel en uitsluitend gebaseerd zijn op het gedrag van betrokkene. Strafrechtelijke veroordelingen vormen als zodanig geen reden voor deze maatregelen.

Het gedrag moet een actuele, werkelijke en voldoende ernstige bedreiging voor een fundamenteel belang van de samenleving vormen. Motiveringen die los staan van het individuele geval of die verband houden met algemene preventieve redenen mogen niet worden aangevoerd

[...] ».

B.13.4. Om de in B.8 vermelde redenen, schendt de bestreden bepaling niet het beginsel van het vrije verkeer van personen.

B.14. Het tweede middel is niet gegrond.

Om die redenen,

het Hof

verwerpt het beroep.

Aldus gewezen in het Frans, het Nederlands en het Duits, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 18 januari 2018.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

J. Spreutels