



Verslag 2021

Toetsing van de antiterrormaatregelen aan de mensenrechten

OVER HET COMITÉ T

Het Comité T, opgericht in 2005, is een initiatief van verschillende actoren uit het middenveld¹. Zij zijn samengekomen om hun bezorgdheid te uiten over de steeds verdere uitbreiding van antiterrorwetgeving met een mogelijk nefaste impact op de mensenrechten en de fundamentele vrijheden. Er zijn twee grote fasen te onderscheiden: vanaf 2003, als reactie op de aanslagen van 11 september in de Verenigde Staten, en vanaf 2015-2016, als reactie op de aanslagen gepleegd in Frankrijk en België.

Het Comité T erkent en bevestigt de legitimiteit van de strijd tegen het terrorisme, maar ijvert in het kader van die strijd voor het respect voor de rechtsstaat en de mensenrechten. De missie van het Comité T is erop te wijzen dat, terwijl de meeste mensenrechten en fundamentele vrijheden niet absoluut zijn en dus ingeperkt kunnen worden, die inperking noodzakelijk moet zijn, gerechtvaardigd, proportioneel en uitzonderlijk.

Het werk van het Comité T bestaat uit monitoring en kritische analyse. Het Comité publiceert jaarlijks een rapport met een diepgaande analyse van de antiterrormaatregelen en hun impact op de mensenrechten. Het laatste rapport, gepubliceerd in 2019, is beschikbaar op de website van het Comité T^{2,3}.

INLEIDING

België en de hele wereld zitten al maandenlang in de greep van een gezondheidscrisis zonder weerga. Het maatschappelijk middenveld heeft de Belgische overheid er van meet af aan op gewezen dat de getroffen maatregelen in de strijd tegen deze crisis, onze fundamentele rechten en vrijheden dreigen te ondermijnen. Het is een van de nagels waarop de mensenrechtenactivisten al bijna twintig jaar lang kloppen. De strijd tegen het terrorisme staat inmiddels al geruime tijd met stip op de politieke agenda van de Europese staten. Aanleiding daarvan zijn in de eerste plaats de aanslagen van 11 september 2001 in de Verenigde Staten, gevolgd door de meer recente gebeurtenissen in Frankrijk en België, in 2015 en 2016. Tegen deze achtergrond kon en kan ons wetgevend instrumentarium – nog steeds – op versterking rekenen en dit met een expliciet doel voor ogen: de strijd tegen het terrorisme. Deze strijd is weliswaar van cruciaal belang, dat zal niemand ontkennen, maar hij mag niet voorbijgaan aan de eerbiediging van de grondrechten.

¹ Voor meer informatie : <https://comitet.be/>

² <http://comitet.be/nl/rapport-2020/>

³ De volgende personen hebben meegewerkt aan de redactie van dit rapport: Dounia Amat (advocaat, SAD), Ali Bounjoua (onderzoeker ULB), Nicolas Cohen (advocaat, OIP), Sien Crivits (stagiair Liga voor Mensenrechten), Claude Debrulle (ere-directeur generaal van het Ministerie van Justitie), Eva Deront (Bxl Laïque), Louise Diagre (advocaat & juriste ADDE), Laurent Fastrez (juriste), Jan Fermon (avocat), Jolan Goutier (advocaat, OIP), Christine Guillain (professor USL-B, Commission Justice LDH), Eline Kindt (Liga voor mensenrechten), Manuel Lambert (LDH), Samuel Legros (CNAPD), Elisabeth Mabil (stagiair CNAPD), Christelle Macq (onderzoekster en assistente UCLouvain, voorzitter Commission Justice LDH), Louise Oyarzabal Cardena (stagiair LDH), Delphine Paci (advocaat, OIP & assistente USL-B), Diletta Tatti (onderzoekster en assistente Université Saint-Louis Bruxelles), Christelle Umugwaneza (stagiair LDH), Réka Varga (assistente en onderzoekster UCLouvain), Olivia Venet (advocaat en voorzitter van de Ligue des droits humains). Coördinatie door Alice Sinon (Comité T).

This report has been supported [in part] by a grant from the Open Society Initiative for Europe within the Open Society Foundations.

Terrorisme is in de eerste plaats een ontkenning van onze fundamentele rechten en vrijheden. Een politieke of religieuze visie opleggen door middel van grove gewelddaden tegen onschuldige slachtoffers is een ontkenning van de fundamentele rechten van de rechtsstaat. De strijd tegen het terrorisme is dus ook een strijd om onze fundamentele rechten en vrijheden te beschermen. De mensenrechten zijn niet enkel het kader waarbinnen een adequate, rechtvaardige en zo effectief mogelijke reactie tegen het terrorisme hoort te passen, maar de bescherming van onze fundamentele rechten en vrijheden zijn ook het doel van dergelijke wetgeving.

Toch stellen we vast dat in België bepaalde fundamentele rechten in vraag gesteld worden in naam van de veiligheid. Men kan zich afvragen of een bijna uitsluitend repressieve reactie op het fenomeen van terrorisme legitiem is. Maar de vraag stelt zich ook of dit wel de meest effectieve aanpak is. Het probleem is complexer, en kan niet opgelost worden vanuit een veiligheidsdenken alleen. Het politieke veiligheidsopbod lijkt op een toegegeven democratisch falen.

In de editie 2021 van ons rapport bestuderen we een reeks maatregelen en politieke keuzes van de afgelopen jaren in het kader van de strijd tegen het terrorisme en houden we deze beleidsmaatregelen tegen het licht van de mensenrechten.

Zo buigt het Comité T zich in het **eerste hoofdstuk** over het fenomeen waarbij de betrokken personen van het strafrechtelijke kamp worden overgeheveld naar het administratieve kamp. Drie instrumenten die een rol spelen in die verschuiving zijn: de gemeenschappelijke databanken, de Lokale Integrale Veiligheidscellen en de gemeentelijke administratieve sancties. In een **tweede hoofdstuk** komen we terug op een aantal rechtszaken die in voorgaande edities van het rapport door het Comité werden opgevolgd. In het **derde hoofdstuk** belichten we de ‘screeningprocedures’ of de ‘veiligheidsonderzoeken’ die de toelating tot bepaalde beroepen en functies of de toegang tot zogenaamde gevoelige locaties koppelen aan bepaalde voorwaarden. Daarnaast brengen wij een praktische beschouwing over de concrete uitvoering van deze procedures en de gevolgen ervan voor de eerbiediging van de grondrechten. Het **vierde hoofdstuk** gaat over het vreemdelingenrecht. We onderzoeken hoe het wordt ingezet als een mechanisme in de strijd tegen het terrorisme en brengen een update van de onderwerpen ter zake die aan bod zijn gekomen in onze voorgaande rapporten. In ons **vijfde hoofdstuk** komen we terug op de behandeling van zogenaamde geradicaliseerde gedetineerden en hun leefomstandigheden in gevangenschap. We lichten ook de recente ontwikkelingen op dat vlak toe. In de twee volgende hoofdstukken hebben we het vervolgens over internationale aspecten van de strijd tegen het terrorisme. In het **zesde hoofdstuk** analyseren we, in het licht van artikel 141bis van het Strafwetboek, de verhouding tussen de antiterrorismewetgeving en het internationaal humanitair recht dat van toepassing is in situaties van gewapend conflict. In het **zevende hoofdstuk** verdiepen we ons in de bescherming van Belgische burgers die vastgehouden worden in kampen in het noordoosten van Syrië

We buigen ons meer bepaald over de juridische behandeling van de Belgische staatsburgers die momenteel worden vastgehouden op Iraakse en Syrisch grondgebied. Daarnaast maken we een stand van zaken op van de Belgische rechtspraak inzake repatriëring en toetsen we de bevoegdheid van deze rechtbanken af aan de maatstaven die door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens zijn geformuleerd.

HOOFDSTUK 1 – NIEUWS OVER WET- EN REGELGEVING – DATABANKEN, LIVC EN GAS

Op wetgevend vlak zet zich in de strijd tegen het terrorisme al enkele jaren een verschuiving door van de strafrechtelijke naar administratieve beteugeling. Ook vandaag beheerst die tendens de actualiteit. Het Comité T verklaart ongerust te zijn over die evolutie en stelt het onderwerp ter discussie. Zo worden gegevens, inzichten, praktijken en besluitvormingen rond deze maatregelen steeds vaker opgevolgd door

autoriteiten en organen die deel uitmaken van de uitvoerende macht. Daardoor ontsnappen al deze elementen vandaag gemakkelijker dan in het verleden aan de gerechtelijke sfeer.

Een dergelijke keuze in de aanpak van het terrorismeprobleem roept niet alleen vragen op wat betreft het naleven van het grondbeginsel van de scheiding der machten, het is tevens zorgwekkend in het licht van de procedurele waarborgen, de onafhankelijkheid en onpartijdigheid (art. 6 van het EVRM), het recht op eerbiediging van privé- en gezinsleven (art. 8 van het EVRM) en het recht op vrijheid van vergadering en vereniging (art. 11 van het EVRM).

In het kader van dit rapport verwijst het Comité T specifiek naar drie voorbeelden van deze verschuiving: het aanwenden van gemeenschappelijke databanken van de ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken, de Lokale Integrale Veiligheidscellen en de gemeentelijke administratieve sancties.

HOOFDSTUK 2 – JURIDISCH NIEUWS | ZAKEN FOLLOW-UP

In dit hoofdstuk wordt de ontwikkeling van drie rechtszaken over strafbare feiten van terroristische aard onderzocht. In de zaak Aarrass betreurt het Comité T de werkelijk verontrustende houding van de Belgische autoriteiten, maar ook de beslissing van het Grondwettelijk Hof om hun standpunt te onderschrijven dat er geen intrinsiek recht op consulaire bescherming bestaat voor personen met dubbele nationaliteit. Hoewel het Comité de goedkeuring van het wetsvoorstel van 22 april 2020, dat de gevolgen van dit arrest gedeeltelijk compenseert, verwelkomt, blijft het probleem bestaan dat personen met dubbele nationaliteit consulaire bijstand kunnen genieten "behalve wanneer de toestemming van de plaatselijke autoriteiten vereist is".

In de tweede zaak betreffende personen die zijn beschuldigd van en veroordeeld voor lidmaatschap van de Groupe Islamiste Combattant Marocain (GICM), heeft het Hof van Beroep van Bergen een arrest uitgesproken dat een 'happy end' vormt van een saga die al sinds maart 2004 aan de gang was. Het Hof heeft enerzijds erkend dat het onderzoek van de niet-ontvankelijkheid van de vervolging voorrang heeft op de kwestie van de verjaring in geval van schending van het recht op een eerlijk proces, en heeft anderzijds vastgesteld dat de oorsprong van de vervolging in deze zaak ligt in verklaringen die zijn verkregen door foltering, waardoor het openbaar optreden van het federale parket niet-ontvankelijk is.

In de zaak Trabelsi tenslotte heeft het Comité T de onwettige uitlevering van de klager aan de Verenigde Staten aan de kaak gesteld, nadat de Belgische Staat opzettelijk en herhaaldelijk het gezag van gewijsde van verschillende rechterlijke uitspraken, en meer bepaald het beginsel "non bis in idem", had geschonden.

HOOFDSTUK 3 – *SCREENING*: PRAKTISCHE BESCHOUWING OMTRENT DE CONCRETE UITVOERING VAN DE SCREENING EN DE GEVOLGEN ERVAN VOOR DE EERBIEDIGING VAN DE GRONDRECHTEN

Aan de hand van toepassingsgevallen wordt in dit hoofdstuk aangetoond hoe de concrete uitvoering van de screening negatieve gevolgen kan hebben voor individuen bij de uitoefening en verdediging van hun grondrechten. Screening is een praktijk die wordt toegepast door veiligheids-, inlichtingen- en politiediensten om personen te doorlichten die zich kandidaat stellen voor bepaalde beroepen waarbij ze toegang hebben tot zogenaamde gevoelige locaties en/of bepaalde informatie.

Ter vrijwaring van de rechtszekerheid benadrukt het Comité T nogmaals dat voor een dergelijke inlichtingengaring een uitdrukkelijke, volledige en nauwkeurige rechtsbasis vereist is. Daarnaast wijst het Comité T op het inherente recht van het individu dat aan een onderzoeksmaatregel wordt blootgesteld, om via een effectieve beroepsprocedure zijn grondrechten in hun totaliteit te vrijwaren. Deze beroepsprocedure zou derhalve moeten worden gewijzigd om onder meer de mogelijkheid te scheppen het beroep in te stellen bij een onafhankelijk orgaan dat daadwerkelijk toegang heeft tot het dossier van de betrokkene en dat de precieze redenen kan opvragen voor de eerdere machtigingsweigering door de veiligheidsautoriteiten. Uiteindelijk blijkt dat het advies van de veiligheidsautoriteiten in de meeste gevallen van een beroepsprocedure kan worden weerlegd. De verzoeker ontvangt echter zelden een volledige vergoeding voor de geleden schade door een foutieve beoordeling door de veiligheidsautoriteiten. Daarom moet de mogelijkheid om een opschortend beroep in te stellen en een schadevergoeding te bepalen in geval van een onterechte beschuldiging door de politie en de inlichtingendiensten in overweging worden genomen.

HOOFDSTUK 4 - MIGRATIERECHT EN STRIJD TEGEN TERRORISME

In dit hoofdstuk wordt een geactualiseerde analyse gegeven van verschillende stukken vreemdelingenwetgeving die onder het mom van terrorismebestrijding zijn aangenomen of gewijzigd. Het Comité betreurt de ruime manoeuvreerruimte die deze verschillende wetgevingen de administratieve autoriteiten bieden. Dit is het geval met de bepalingen die de intrekking van het verblijfsrecht en de verwijdering van vreemdelingen om redenen van openbare orde toestaan en die, bij gebreke van nauwkeurige definities van de in deze wet opgenomen begrippen, de met de uitvoering ervan belaste autoriteiten een ruime beoordelingsmarge laten. Deze ruime beoordelingsmarge gaat gepaard met een beperkte rechterlijke toetsing, waardoor het risico van schending van de grondrechten van de betrokken personen niet doeltreffend kan worden onderzocht. Comité T komt tot een soortgelijke bevinding met betrekking tot het ontnemen van de nationaliteit. Ten slotte betreurt het Comité op het gebied van de internationale bescherming de ommekeer in de jurisprudentie van het Europees Hof van Justitie, dat nu oordeelt dat deelname aan de activiteiten van een terroristische groepering een aanvrager uitsluit van de vluchtelingenstatus. Het Comité is echter wel verheugd dat het Hof de verplichting handhaaft om een geïndividualiseerd onderzoek naar de uitsluitingsgronden uit te voeren.

HOOFDSTUK 5 - DE TOESTAND IN DE GEVANGENISSEN

Het fenomeen van de radicalisering van gedetineerden in de Belgische gevangenissen dook zo'n veertig jaar geleden voor het eerst op. We stellen vast dat de politieke reactie op deze specifieke problematiek nog steeds gericht is op de noodzaak van een onvoorwaardelijke controle.

Moeten we vrezen dat een alternatieve aanpak van deze gedetineerden ijdele hoop is? We zijn ons er terdege van bewust dat de veelvuldige schendingen van de grondrechten nog lang niet uit de gevangeniswereld zijn gebannen. Niettemin mogen we stellen dat er vandaag een nieuwe, positieve wind waait op het gebied van de interne en externe positie van de gedetineerden.

De tegenstrijdigheden in een aantal van deze praktijken, het gebrek aan coördinatie en dialoog tussen de diensten en de rechtbanken die aan de basis ervan liggen en de slotsom dat er tot dusver geen enkel onafhankelijk orgaan werd opgericht om toezicht te houden op alle vrijheidsberovende instellingen, zijn stuk voor stuk factoren die het Comité T nopen eens te meer een behoorlijk somber algemeen beeld te schetsen van de situatie en de behandeling van zogenaamde geradicaliseerde gedetineerden.

HOOFDSTUK 6 – 141BIS STRAFWETBOEK: TERRORISME EN GEWAPEND CONFLICT

Artikel 141bis van het Strafwetboek vereist dat het internationaal humanitair recht van toepassing wordt op in verdenkinggestelden die deel uitmaken van een niet-statelijke gewapende groep in een gewapend conflict. Dit heeft al geleid tot buiten verdenkingstellingen en vrijspraken van verdachten, die dus niet meer op basis van de Belgische antiterrorismewetten konden worden vervolgd. Dit heeft tot de kritiek geleid dat we hier te maken hebben met een Belgische uitzondering. Niets is evenwel waar. Dit artikel argument niet enkel dat deze bepaling een correcte omzetting is van internationaal recht, maar ook dat ze noodzakelijk is om straffeloosheid voor internationale misdrijven te bestrijden.

HOOFDSTUK 7 - DE SITUATIE VAN BELGISCHE BURGERS VASTGEHOUDEN IN SYRIË

In dit hoofdstuk belicht het Comité T vanuit twee nieuwe invalshoeken een vraag die in voorgaande rapporten al werd opgeworpen: welk lot wacht de Belgische staatsburgers – onder wie meerdere kinderen – die op dit ogenblik worden gevangengehouden in kampen in het noordoosten van Syrië?

Ondanks de vele stemmen die België en andere landen waarvan er nog steeds staatsburgers vastzitten in het Nabije Oosten, oproepen om alles in het werk te stellen om de repatriëring van deze mensen te organiseren en zo een einde te maken aan de schendingen van de mensenrechten waaronder ze gebukt gaan (buitengerechtigde detentie, erbarmelijke levensomstandigheden in de kampen enz.) heeft het Comité T ernstige bedenkingen bij het uitblijven van een reactie van de Belgische autoriteiten.

Daarom buigt het Comité T zich in dit hoofdstuk over de gerechtelijke behandeling van deze Belgische staatsburgers die momenteel worden vastgehouden op Irakees en Syrisch grondgebied. Daarnaast schetst het een stand van zaken van de Belgische rechtspraak inzake repatriëring en toetst het de bevoegdheid van deze rechtbanken af aan de maatstaven die door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens zijn geformuleerd.

CONCLUSIE: VAN DE ENE CRISIS NAAR DE ANDERE

De strijd tegen het terrorisme staat al vele jaren centraal op de politieke agenda van de Europese staten, vooral na de aanslagen van 11 september 2001 in de Verenigde Staten en de meest recente aanslagen in Frankrijk en België, met name in 2015 en 2016.

De terreurcrisis werd gevolgd door andere mondiale crises, eerst op ecologisch gebied en vervolgens op het gebied van de volksgezondheid, die het "terreurvraagstuk" gedurende vele maanden enigszins hebben overschaduwd en geleidelijk uit de media en het politieke commentaar hebben gewist. Sommigen hadden dan ook kunnen denken dat de debatten over de aanpak van terrorisme minder scherp zouden zijn geworden. Maar niets is minder waar.

In de eerste plaats klinkt de pandemie die de wereld momenteel treft, niet vreemd in de oren van allen die zich hebben verdiept in het beleid inzake terrorismebestrijding. Er zijn inderdaad opvallende gelijkenissen aan het licht gekomen tussen de beperkingen van de fundamentele vrijheden die in tijden van pandemie worden opgelegd, en de maatregelen die in het verleden bij de bestrijding van terrorisme werden opgelegd.

Zo schreven Alice Sinon en Eva Deront dat "de crisis rond het coronavirus weliswaar vragen heeft doen rijzen over de gevolgen van gezondheidsmaatregelen voor onze fundamentele rechten en vrijheden, maar dat dit al verscheidene jaren een probleem is met betrekking tot antiterrorismemaatregelen. Het terrorisme had de vrijheden al ondermijnd [...]. De pandemie en, eerder, het terrorisme, die de favoriete

doelwitten zijn van de aanvallen op onze rechten, vormen slechts een dekmantel voor offensieven tegen de rechtsstaat zelf, in een oorlog die al dertig jaar tegen die rechtsstaat woedt. »

In beide gevallen is de vrees dezelfde: dat maatregelen die onder het mom van crisisbeheersing worden genomen, permanent worden. "Hoewel wij de strijd tegen de coronavirusepidemie ontegenzeggelijk en ondubbelzinnig steunen, kunnen wij niet aanvaarden dat die epidemie wordt misbruikt om fundamentele rechten en vrijheden in te perken, vooral niet als die beperkingen tijdens de crisis permanent worden. Dit is nu juist het gevaar van crises: beperkingen die door de nood gerechtvaardigd zouden zijn, worden aangenomen, maar met een permanent karakter dat ook na de crisis blijft bestaan." Dezelfde tekst werd reeds enkele jaren geleden geschreven, maar toen verving de term "terrorisme" de term "coronavirus-epidemie"

Hieruit blijkt dus dat rechten en vrijheden bij crisisbeheersing serieus moeten worden genomen, of het nu gaat om de bestrijding van terrorisme of van een pandemie.

In tegenstelling tot de indruk die wordt gewekt door de alomtegenwoordigheid van het gezondheidsdebat in de afgelopen maanden, is de strijd tegen het terrorisme echter niet van de politieke agenda verdwenen, verre van dat.

Zo laten de herziening van het federale regeerakkoord van september 2020 enerzijds en de beleidsnota's van de minister van Justitie anderzijds er geen twijfel over bestaan: de strijd tegen het terrorisme staat wel degelijk nog steeds op de politieke agenda.

In het regeerakkoord wordt bijvoorbeeld benadrukt dat "België de strijd tegen het internationale terrorisme, gewelddadig extremisme en radicalisering steunt en zal steunen, met aandacht voor zowel preventie als repressie. België zal ook op het internationale toneel blijven pleiten voor een strijd tegen het terrorisme die de mensenrechten en het internationale recht ten volle eerbiedigt"; de algemene beleidsnota van de minister van Justitie plaatst de strijd tegen het terrorisme als tweede ministeriële prioriteit na de strijd tegen het coronavirus.

Hoewel er geen echte tegenstand bestaat tegen deze nobele doelstellingen, leert de ervaring dat deze verbintenissen noodzakelijkerwijs zullen moeten worden getoetst aan de praktijk - of het nu gaat om wetgeving, regelgeving of rechtspraak - aangezien daden soms ver verwijderd zijn van woorden, zoals dit rapport aantoont.

In dit verband verwelkomt het Comité de aanstaande oprichting van een federaal instituut voor de bescherming en bevordering van de mensenrechten (hoewel er nog enkele vragen onbeantwoord zijn over de reikwijdte van de bevoegdheden en prerogatieven). Het Comité verzoekt het Instituut, wanneer het daadwerkelijk wordt opgericht, zich spoedig te buigen over de kwestie van het beheer van de "terroristische crisis", aangezien geen enkel ander orgaan dat toezicht houdt op de mensenrechten zich specifiek met deze kwestie bezighoudt.

Zoals aanbevolen door de Hoge Commissaris voor de mensenrechten van de Verenigde Naties, moet elke terrorismebestrijdingsmaatregel immers onderworpen worden aan "voortdurende controle en regelmatige herziening" zodat "eventuele negatieve gevolgen voor de mensenrechten snel worden aangepakt".

Laten we tot slot de Belgische autoriteiten eraan herinneren: "zeggen is goed, doen is beter".