

Verslag 2019

Respect voor de mensenrechten in de strijd tegen terrorisme: work in progress ...

OVER HET COMITÉ T

Het Comité T werd opgericht in 2005 op initiatief van verscheidene actoren in de burgergemeenschap. Het comité waakt over de strijd tegen terrorisme.¹ De betrokken actoren gingen samen in zee om hun bezorgdheid te uiten over het veelvoud aan antiterroriswetten met een mogelijk nefaste impact op de mensenrechten en fundamentele vrijheden van personen. Het merendeel van die wetgeving werd gestemd in twee grote golven: na 2003 als reactie op de aanslagen van 11 september 2001 in de VS, en na 2015-2016 na de aanslagen in Frankrijk en België.

Het Comité T onderschrijft ten volle de legitimiteit van de strijd tegen terrorisme, maar laat zich daarbij leiden door het behoud van de rechtstaat en de fundamentele waarden die deze uitdraagt. Hoewel die fundamentele rechten en vrijheden weliswaar niet absoluut zijn, ziet het comité het als zijn taak erop te wijzen dat elke beknotting ervan noodzakelijk, gerechtvaardigd, naar verhouding en uitzonderlijk moet zijn.

Met die taak voor ogen observeert het comité en uit het zijn bedenkingen. Het Comité T maakt zijn evaluatie toegankelijk via de uitgave van een jaarverslag, met een grondige analyse van de antiterrorismaatregelen en hun impact op de mensenrechten. Het recentste verslag verscheen in 2017 en is te vinden op de website van het Comité T.^{2,3}

STAND VAN ZAKEN

De huidige context van dreigend terrorisme heeft geleid tot een opflakking van de wetgevingsactiviteiten ter zake en het ontstaan van een heuse zoektocht naar absolute bescherming om de veiligheid van de burgers te vrijwaren. Het Comité T stelt geenszins de

Surf voor meer informatie naar <https://comitet.be/>.

² <http://comitet.be/fr/rapport-2017/>

³ De volgende personen droegen bij aan de redactie van dit verslag: Julie Adyns (juriste), Dounia Alamat (advocate), Thomas Assaker (advocaat), Maria-Luisa Cesoni (professor Strafrecht aan de UCL), Nicolas Cohen (het internationaal observatorium voor het gevangeniswezen OIP), Emeline Goris (stagiaire-juriste bij de Ligue des droits humains), Eline Kindt (Liga voor mensenrechten), Manuel Lambert (juridisch adviseur bij de Ligue des droits humains), Samuel Legros (CNAPD), Delphine Paci (advocate), Janvier Parewyck (stagiair-jurist bij de Ligue des droits humains), Louise Rentjes (doctoranda aan de KUL), Florence Saporosi (stagiaire-juriste bij de Ligue des droits humains), Olivia Venet (advocate en voorzitter van de Ligue des droits humains). Onder leiding van Mpela Biembongo (Comité T).

legitimiteit van die strijd in vraag. Wel neemt het in der haast getroffen en door emoties gedreven ontransparante maatregelen op de korrel waar geen publiek debat aan vooraf is gegaan en die de fundamentele waarden van onze democratische samenleving in het gedrang brengen.

De uitvaardiging van wetten met een impact op de fundamentele rechten is binnen deze strijd in Europa vooral sinds 2003 in opmars. Uit de ambtstermijnen van 2011 tot 2014 en van 2014 tot vandaag (regeringen 'Di Rupo' en 'Michel') vloeiden een aantal opmerkelijke wettelijke bepalingen voort. Het openlijk aanzetten tot (artikel 140*bis* van het Strafwetboek), het actief of passief opleiden voor (artikel 140*quater* en 140*quinquies* van het Strafwetboek) en het voorbereiden van terrorisme zijn slechts enkele voorbeelden in de wetgeving ter zake die de voorbije jaren is aangedikt.

Ook rijst het vraagstuk van het morele element in een terroristisch misdrijf. De recente wijziging van artikel 140 van het Strafwetboek, dat de deelname aan activiteiten van een terroristische groep criminaliseert, zwakt meer bepaald dat morele aspect af. Terwijl de dader er voorheen van op de hoogte moest zijn dat zijn handelingen bijdroegen tot een misdaad of wanbedrijf door een terroristische groep, stelt de recent gewijzigde wet voortaan dat het individu "wist of had moeten weten" dat zijn deelname "zou kunnen bijdragen" tot het plegen van die misdaad of dat wanbedrijf. Deze herziening van de bepaling heeft gevolgen die vermeden hadden kunnen worden indien het legaliteitsbeginsel gerespecteerd werd. Voorheen was het een logische vereiste dat de activiteit effectief moest bijdragen tot het door de groep gepleegde misdrijf. Hoe konden de deelnemers er anders van op de hoogte zijn? Vandaag is het niet langer een vereiste dat de deelnemers op de hoogte zijn van hun bijdrage tot een misdrijf (cf. "wist of had moeten weten"), maar evenmin dat ze effectief een bijdrage hebben geleverd (cf. "zou kunnen bijdragen"). Het schrappen van die voorwaarden leidt tot ernstige risico's op een willekeurige criminalisering.

Onder de regering Michel werd die trend niet doorbroken, maar veeleer voortgezet. Zo was een van de nieuwe initiatieven de inzet van militairen op straat, steunend op een verkeerde interpretatie van artikel 43 van de wet tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst. De wet voorziet in die mogelijkheid bij wijze van uitzondering. Toch stellen we vast dat de inzet van militairen ook vandaag nog aanhoudt, wat het subjectieve gevoel van onveiligheid verder in de hand werkt. Een ander voorbeeld is de toevoeging van artikel 458*ter* aan het Strafwetboek. Het bewuste artikel voorziet in de mogelijkheid tot overleg ter zake waarbij personen die uit hoofde van hun staat of beroep op de hoogte zijn van geheimen niet aan hun beroepsgeheim zijn gebonden. Deze bepaling schendt met andere woorden een cruciaal element in het evenwicht tussen de macht van de staat en de bevolking, in die zin dat er een wantrouwen kan ontstaan tussen de hulpbehoevende en de hulpverlener. Een eerste concreet gevolg van dit artikel vinden we in de wet van 30 juli 2018, die burgemeesters verplicht tot de oprichting van "lokale integrale veiligheidscellen" (LIVC R)

De regering Michel heeft ook geprobeerd andere hervormingen door te voeren, bijvoorbeeld inzake bijzondere onderzoeksmethodes. 'Bijzonder' in die zin dat ze de fundamentele rechten en vrijheden kunnen schenden. Het ontwerp van artikel 46*quinquies* in het Wetboek van

Strafvordering stuurde aan op een ingrijpende inmenging in het privéleven, maar het werd gelukkig door het Grondwettelijk Hof geschrapt. Het zou de Procureur des Konings in staat hebben gesteld om de politiediensten toe te laten op elk moment een privaat eigendom binnen te dringen en er alle gesloten voorwerpen te openen zonder dat de eigenaar daarvan op de hoogte zou worden gesteld. Het Hof wees erop dat het binnendringen van een gesloten locatie uitsluitend een bevoegdheid van de onderzoeksrechter moest blijven.

In de wijzigingen door de opeenvolgende regeringen zien we een zekere trend die de uitbreiding beoogt van criminaliteitspreventiemiddelen, evenals een steeds duidelijkere verschuiving van de bevoegdheden van de – onafhankelijke en onpartijdige – onderzoeksrechter naar het parket en de politiemachten met de opsporing en bestraffing van misdrijven als taak. Op strafrechtelijk vlak beogen ze ook een uitbreiding van de incriminaties, waarvan sommige om onduidelijk omschreven redenen, wat vragen doet rijzen bij de rechtszekerheid.

DETENTIEOMSTANDIGHEDEN

Het gevangeniswezen blijft eveneens een fundamentele uitdaging in België. De kwestie wordt overigens geregeld aangekaart door de Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) en vooral door het Comité ter Preventie van Foltering (CPT). Dit is het gevolg van een sterk veiligheidsgericht penitentiair beleid. De definitie van een ‘terrorismegedetineerde’ ligt niet bij wet vast, waardoor het gevangeniswezen nieuwkomers zelf in deze categorie onderbrengt. Zo vroeg de algemeen directeur op 23 januari en 2 april 2015 de gevangenisdirecteurs om een ‘cel extremisme’ (CelEx) in te richten met het oog op de detentie van individueën die “met terrorisme in verband worden gebracht”. De directie pleitte meer bepaald voor een maximale waakzaamheid voor signalen van radicalisering en extremisme, zonder die termen weliswaar toe te lichten. Als bijlage bij de nieuwe instructies werden observatiefiches gevoegd waarin het penitentiair personeel vaststellingen moet bijhouden inzake gebeden, lectuur en geloofsovertuigingen van de gedetineerden. De omschrijving van de personen in kwestie werd volgens het gemene recht uitgebreid naar gedetineerden die ervan verdacht worden contact te houden met personen die in verband worden gebracht met de radicale islam. Het gevangeniswezen acht zich klaarblijkelijk niet gebonden aan de bevoegdheden die zijn weggelegd voor de onderzoeksrechter of bodemrechter. De bredere omlijning van de term ‘terrorist’ roept dus vragen op. Het gebrek aan transparantie in de informatie die het gevangeniswezen bijhoudt, ontzegt de gedetineerden de reële mogelijkheid om het regime dat hen wordt opgelegd te betwisten.

Een van de eerste gevolgen van het etiket ‘terrorist’ is dat de personen in kwestie systematisch in isolement geplaatst worden. Er zijn twee regimes van isolement die door de algemene directie van een penitentiaire instelling kunnen worden opgelegd: individueel bijzonder veiligheidsregime en een plaatsing in de D-Rad:Ex-afdeling. Het eerste regime valt onder de wet Dupont en vrijwaart een aantal rechten inzake de verdediging van de gedetineerde, zoals een evaluatie door een psychiater en de aanwezigheid van een advocaat tijdens de hoorzitting. Wat de duur van het isolement betreft, is het aan de algemene directie van de penitentiaire instelling om te beslissen over de hernieuwing van het isolement. Toch kan de duur van het isolement niet onbeperkt

worden verlengd en er bestaat geen specifieke beroepsprocedure inzake de beperkingen van de detentie. Het isolement in de D-Rad:Ex-afdelingen biedt die garanties echter niet. In die zin worden de motieven voor de plaatsing in isolement amper toegelicht en ze zijn ook niet bespreekbaar. En de motieven voor de handhaving ervan zijn ongekend.

Voor gedetineerden die tot maximaal drie jaar veroordeeld worden wegens een terroristisch misdrijf beslist uitsluitend het gevangeniswezen over strafherschikking. In de praktijk wordt hen de herschikking – vrijwel automatisch volgens het gemene recht toegekend aan gedetineerden – geweigerd en moeten velen hun straf tot het einde uitzitten.

Voor gedetineerden die tot een straf van meer dan drie jaar veroordeeld worden voor een terroristisch misdrijf, kan de strafuitvoeringsrechtbank een alternatief voor een gevangenisstraf toestaan. In theorie kunnen alle gedetineerden voor deze rechtbank verschijnen. In de praktijk moet een gedetineerde een reklasseringsplan voorleggen voor de toekenning van een strafuitvoeringsmodaliteit. Het voorleggen van zo'n plan blijkt vrijwel onmogelijk voor terrorismege-detineerden, aangezien de algemene directie van de penitentiaire instellingen hen te gevaarlijk acht om een uitgaansvergunning of penitentiair verlof toe te kennen met het oog op de voorbereiding van zo'n reklasseringsplan. Zo wordt elk vooruitzicht op een progressieve herinschakeling een illusie.

HET VREEMDELINGENRECHT EN DE STRIJD TEGEN TERRORISME

Het vreemdelingenrecht werd eveneens verstrengd in het licht van de strijd tegen terrorisme. De wijzigingen hebben drie grote gevolgen: de weigering van toegang tot het grondgebied omwille van redenen van nationale veiligheid, de uitwijzing voor redenen van nationale veiligheid en de nationaliteitsafname.

De wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen voorziet in de mogelijkheid om personen de toegang tot het grondgebied te ontzeggen uit overwegingen van nationale veiligheid. Deze wet lijkt op verschillende vlakken in strijd met het Europees recht. Artikel 27 §2 van Richtlijn 2004/38/CE stelt immers duidelijk dat om redenen van openbare orde of openbare veiligheid genomen maatregelen uitsluitend gebaseerd mogen zijn op het gedrag van de betrokkene. Het gedrag moet overigens een “actuele, werkelijke en voldoende ernstige bedreiging voor een fundamenteel belang van de samenleving vormen”. Artikel 3, 7° van de Belgische wet betreffende vreemdelingen voorziet enkel dat de vreemdeling de toegang geweigerd kan worden wanneer hij *geacht* wordt de openbare rust, de openbare orde of de nationale veiligheid te kunnen schaden. Verder bieden de termen ‘openbare orde’ en ‘nationale veiligheid’ niet de duidelijkheid die wordt beoogd met de criteria van toegankelijkheid en voorzienbaarheid in het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens en het Europees Hof voor de Rechten van de Mens.

Na een wijziging in 2017 van de wet van 15 augustus 2015 voerde België verscheidene categorieën ‘Belgen’ in door een verband te leggen tussen de titel van verblijf en de eventuele



bedreiging voor de openbare orde. Zo hangt de uitwijzing tegelijk af van iemands titel van verblijf en de graad van bedreiging voor de openbare orde: hoe sterker iemands titel van verblijf, hoe beter hij beschermd zal zijn tegen uitwijzing.

Het amendement van 2017 schafte onder meer het automatisch opschortend beroep tegen uitwijzing af wanneer een beslissing werd genomen op grond van dwingende redenen van nationale veiligheid. Een procedure van uiterst dringende noodzaak is momenteel de enige manier om een schorsing van de uitwijzingsbeslissing te verkrijgen. In 2016 oordeelde het Europees Hof voor de Rechten van de Mens dat dit beroep ontoereikend is, aangezien het het recht op een effectief beroep in het gedrang kan brengen. Het gebrek aan duidelijkheid rond de invulling van “dwingende redenen van nationale veiligheid” kan eveneens tot een probleem van discriminatie leiden, aangezien het om een verschil in behandeling gaat zonder reële, objectieve redenen.

Tot slot schaft de wet van 2017 de Commissie van Advies voor Vreemdelingen af. Deze commissie leverde onder meer niet-bindend advies wanneer uitzetting werd overwogen. Een nieuw systeem laat een louter schriftelijke procedure toe, waarin de vreemdeling slechts 15 dagen de tijd krijgt om zijn opmerkingen – eveneens schriftelijk – voor te dragen. Dit brengt het hoorrecht en het recht van verdediging in het gedrang.

DE RECHTEN VAN SLACHTOFFERS VAN TERRORISME

Na de aanslagen van 2016 hebben slachtofferverenigingen op verscheidene problemen gewezen inzake de rechten van slachtoffers, meer bepaald van slachtoffers van terroristische aanslagen. Ze schoven meer bepaald de complexiteit en traagheid naar voren van de administratieve stappen met het oog op een schadevergoeding. De verenigingen werden gehoord door de onderzoekscommissie naar de omstandigheden die hebben geleid tot de terroristische aanslagen van 22 maart 2016. De aanbevelingen van de commissie omvatten onder meer de aanleg van een uniek dossier per persoon met alle nuttige informatie, een betere administratieve en financiële ondersteuning van de slachtoffers, eenvoudigere en flexibelere procedures voor een schadevergoeding van verzekeringen en, bovenal, de oprichting van een fonds voor slachtoffers dat zelf een schadevergoeding zal toekennen aan de slachtoffers. Achteraf zou het fonds de schadevergoedingen recupereren bij de verschillende verzekeringsmaatschappijen.

Het is immers zo dat een financiële steun mogelijk is via de Commissie voor Financiële Hulp aan Slachtoffers van Opzettelijke Gewelddaden en aan de Occasionele Redders. Deze hulp is slechts subsidiair en beperkt, in die zin dat de commissie geen volledige schadeloosstelling biedt aan de slachtoffers. Deze financiële hulp volstaat bijgevolg niet, aangezien ze niet alle behoeften van de slachtoffers dekt. Zij zijn dan ook genooddaakt een lange aanvraagprocedure voor schadevergoeding te doorlopen alvorens ze deze overheidssteun kunnen genieten.

Momenteel moeten Belgische slachtoffers zich eerst tot de specifieke verzekeringen wenden. Het kan bijvoorbeeld gaan om de verzekering van de instelling waar de aanslag heeft plaatsgevonden (de MIVB of Brussels Airport), of hun eigen levens-, ziekte- of hospitalisatieverzekering. Tot slot voorziet de Commissie voor Hulp aan Slachtoffers een aanvullende financiële steun, waarbij het bedrag gebaseerd is op billijkheid en begrensd is.

Niet veel later werd een wet gestemd over het statuut van nationale solidariteit. Dat statuut behelst een toekenning van een herstelpensioen voor slachtoffers met een invaliditeitsgraad van meer dan 10 % en een gedeeltelijke terugbetaling van de medische kosten. Het gaat om een erg complexe wet die niet aansluit bij de aanbevelingen voor vereenvoudiging van de onderzoekscommissie. Na klachten van uiteenlopende slachtofferverenigingen werd het Belgische systeem voor hulp en herstel hervormd. In verscheidene situaties is vandaag één enkel dossier van toepassing, en vier wetsontwerpen over slachtoffers van terreur werden opgesteld om hun rechten beter te beschermen. Toch is er nog steeds geen sprake van een algemeen fonds voor hulp aan slachtoffers. Momenteel wordt een nieuw wetsontwerp voorbereid dat de tussenkomst van verzekeringsmaatschappijen moet vereenvoudigen, door op basis van een “cascadesysteem” één verzekeringsmaatschappij aan te duiden die verantwoordelijk is voor de afhandeling van het volledige schadegeval. Het voorstel zal in elk geval niet tijdens deze legislatuur gestemd worden.

De herstelsystemen voor slachtoffers blijven bijzonder complex, ondanks de aangebrachte wijzigingen. Een algemeen fonds voor een snelle en integrale vergoeding van schade, dat

toegankelijk is voor alle slachtoffers van terroristische aanslagen, lijkt hier de meest aangewezen oplossing.

INTERNATIONALE ASPECTEN VAN DE STRIJD TEGEN TERRORISME

Er rijzen ook vragen over het respect voor de mensenrechten, meer bepaald betreffende de verhouding tussen het strafrecht en het Internationaal Humanitair Recht. Artikel 141*bis* van het Strafwetboek legt immers een beperking op van de toepassing van de bepalingen inzake terroristische misdrijven in tijden van vrede. Alleen de bepalingen van het internationaal recht zijn van toepassing op activiteiten van strijdkrachten (een term die georganiseerde gewapende groeperingen omvat) in geval van een gewapend conflict, ongeacht of het gaat om een internationaal, dan wel niet-internationaal gewapend conflict. Er wordt gesteld dat Syrië en Irak gebukt gaan onder een niet-internationaal gewapend conflict waarbij Islamitische Staat (IS) een van de georganiseerde gewapende groeperingen is. Bijgevolg zou de uitsluitingsclausule vastgelegd in artikel 141*bis* van toepassing moeten zijn op deze groep, net als op de andere georganiseerde gewapende groeperingen die aan dit conflict deelnemen. De leden van de groepering vallen dus onder het Internationaal Humanitair Recht, en zijn dus geen daders van terroristische misdrijven zoals vastgelegd in het Strafwetboek. Reden te meer om naast van leden van georganiseerde gewapende groeperingen niet verantwoordelijk te achten voor terroristische misdrijven wanneer zij de persoon waarmee ze in het burgerleven verwant zijn steunen, bijvoorbeeld financieel. De geweldpleging door leden van die gewapende groeperingen die als oorlogsmisdaden aanzien worden – en dan vooral de aanslagen op de burgerbevolking – kunnen overeenkomstig de van toepassing zijnde bepalingen uit het Internationaal Humanitair Recht worden vervolgd, en in België meer bepaald op grond van artikel 136*quater* van het Strafwetboek. Toch hebben rechters, met uitzondering van het vonnis omtrent de PKK, tot nog toe nooit de uitsluitingsclausule voorzien in artikel 141*bis* ingeroepen, steunend op verantwoordingen die de bepalingen in het Internationaal Humanitair Recht miskennen.

Het recht op consulaire bijstand onderging eveneens enkele ongelukkige wijzigingen. Er werd aan de Belgische wet een uitzondering toegevoegd op het recht op consulaire bijstand voor personen die zich begeven naar een gebied waar een gewapend conflict woedt of waarvoor het reisadvies van het ministerie van Buitenlandse Zaken alle reizen afraadt. Deze uitzondering is niet automatisch van toepassing. Zo zouden burgers kunnen bewijzen dat ze dezelfde belangen verdedigen als België of dat hun tussenkomst nuttig kan zijn voor de inlichtingendiensten of voor een gerechtelijk onderzoek. In dat laatste geval zou de hulp aan personen in een conflictgebied dus afhangen van hun rol in een gerechtelijk onderzoek. Deze situatie is niet wenselijk en gaat in tegen de aanbevelingen van de Speciale Rapporteur van de VN en de algemeen afgevaardigde voor de kinderrechten die waken over de bescherming door de staat van Belgische burgers – en dan vooral kinderen – in gevangenschap in het buitenland.

De situatie van minderjarige kinderen van buitenlandse terroristische strijders baart ons eveneens zorgen. Tot nog toe verleende de staat uitsluitend aan kinderen jonger dan 10 jaar het



recht om terug te keren, en wel uit veiligheidsoverwegingen. Een dergelijk onderscheid doet vraagtekens rijzen bij de objectiviteit van die houding. Ook rijst de vraag of die houding strookt met het principe dat steeds de best mogelijke beslissing voor het kind moet worden genomen. Kinderen in oorlogsgebied bevinden zich in een traumatiserende leefomgeving die hun ontwikkeling niet ten goede komt. Nochtans werd dit vastgelegd in het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind, dat onder meer de staat verplicht hulp voor kinderen in nood te organiseren, bijvoorbeeld in een gewapend conflict.

HET BELANG VAN DE EVALUATIE: VOOR DE OPRICHTING VAN EEN NATIONAAL MENSENRECHTENORGAAN

In zijn verslagen van 2008 en 2017 pleitte het Comité T al voor de organisatie van een ernstige en sluitende evaluatie van de Belgische antiterreurwetgeving. Daartoe werden in 2009 de eerste stappen gezet door het Parlement, maar die werden door het einde van de legislatuur gestaakt. Sindsdien noopt het veelvoud aan problematische bepalingen in het licht van de fundamentele rechten en vrijheden tot een almaar dringender evaluatieproces.

Het blijkt eveneens belangrijk dat België een nationaal mensenrechtenorgaan opricht om het hoofd te bieden aan de hiaten en beperkingen in de huidige institutionele structuur inzake de bescherming van de fundamentele rechten. Hoewel België de bescherming van de mensenrechten al in zekere mate heeft geïnstitutionaliseerd via Unia, het interfederaal centrum voor gelijkheid van kansen en de strijd tegen racisme en discriminatie, geniet het centrum niet de optimale erkenning van de Global Alliance of National Human Rights Institutions. Het centrum volgt overigens niet de criteria die zijn vastgelegd in de Beginselen van Parijs. Nog andere instellingen hebben als taak de fundamentele rechten in België te promoten en te beschermen, maar zij genieten geen enkele erkenning op internationaal niveau. Om het Belgische systeem ter bescherming van de fundamentele rechten te vervolledigen en efficiënter te maken, lijkt het voor ons cruciaal om de nodige wijzigingen door te voeren om aan te sluiten bij de Beginselen van Parijs en een onafhankelijk controleorgaan op te zetten dat waakt over het respect voor de mensenrechten in België.