

Recente overheidsmaatregelen i.v.m. de ‘foreign fighters’

SOPHIE LAVAUX^a

^a Algemene Directie Crisiscentrum (Corresp.: Sophie.Lavaux@ibz.fgov.be)

INLEIDING

Op 22 maart 2016 werd België getroffen door een dubbele aanslag gericht tegen de luchthaven van Zaventem en het metrostation Maalbeek. Bij de vermoedelijke daders van deze feiten, zijn er verschillende die naar Syrië getrokken zijn. Europa werd sinds 2013 met deze problematiek geconfronteerd. Het aantal van deze *foreign terrorist fighters* wordt thans becijferd op meer dan 5000 individuen voor het grondgebied van de Unie¹.

Om het hoofd te kunnen bieden aan dit fenomeen heeft ons land, vanaf februari 2013, zijn bestrijdingsmaatregelen tegen het terrorisme versterkt teneinde conform te zijn met het Europese kaderbesluit van 2008. De publiekelijke aanzetting om een terroristische daad te plegen, de rekrutering en de terroristische training werden strafbaar gesteld².

Ingevolge de aanslagen van januari 2015 op de redactie van het satirische weekblad Charlie Hebdo, heeft de Belgische regering een reeks van 12 maatregelen genomen tegen radicalisme en terrorisme.

Enkele maanden later, ingevolge de aanslagen in Parijs van november 2015, werd een tweede luik van 18 nieuwe maatregelen naar voor geschoven door de Belgische autoriteiten.

Het merendeel van de voorgestelde maatregelen van januari werd inmiddels geconcretiseerd. Betreffende het tweede luik is het nog te vroeg om deze voor te stellen, aangezien deze maatregelen ofwel thans geanalyseerd worden op het niveau van de juridische haalbaarheid ofwel is de goedkeuring ervan lopende.

Het doel van deze bijdrage is de maatregelen vermeld in het eerste deel aangaande de problematiek van de *foreign terrorist fighters*, voor te stellen³.

AANVULLING MET EEN NIEUW TERRORISTISCH MISDRIJF, NAMELIJK VERPLAATSING NAAR HET BUITENLAND VOOR TERRORISTISCHE DOELEINDEN

Sinds 20 juli 2015 heeft het Parlement een eerste reeks wetgevende teksten goedgekeurd, die drie van de twaalf door de Regering besliste maatregelen concretiseren⁴.

De eerste maatregel betreft de invoering van een nieuwe inbreuk. De Belgische wetgever heeft zich gebaseerd op Resolutie 2178 van 24 september 2014 van de Verenigde Naties, die de Staten verzoekt reizen naar het buitenland om terroristische doeleinden, de financiering van dergelijke reizen en de hulp bij het organiseren ervan, te bestraffen. Deze resolutie is de

¹ Fondation Robert SCHUMAN (2016). Entretien avec Gilles DE KERCHOVE. www.robert-schuman.eu

² Wet tot wijziging van boek II, titel 1 ter van het Strafwetboek, BS 18 februari 2013.

³ De volgende maatregelen zullen, aangezien zij geen betrekking hebben op het antwoord van de overheden op de FTF-problematiek, niet behandeld worden in deze tekst: de hervorming van de inlichtingen – en veiligheidsinstanties (Koninklijk besluit van 2 juni 2015 tot oprichting van het Strategisch Comité en Coördinatiecomité voor inlichting en veiligheid, BS 5 juni 2015. Koninklijk besluit van 28 januari 2015 tot oprichting van de Nationale Veiligheidsraad, BS 30 januari 2015), de optimalisering van de informatieuitwisseling tussen administratieve en gerechtelijke diensten en overheden, de inzet van het leger voor specifieke bewakingsopdrachten en de versterking van de analysecapaciteit van de Veiligheid van de Staat.

⁴ Wet van 20 juli 2015 tot versterking van de strijd tegen het terrorisme, BS 5 augustus 2015.

eerste tekst van een buitenlandse instantie die een definitie voorstelt van de term *foreign terrorist fighters*⁵.

Deze wet voert in het Strafwetboek een nieuw artikel 140 *sexies* in, dat bepaalt dat wie zich naar het buitenland begeeft om een terroristische daad te plegen, een gevangenisstraf van 5 tot 10 jaar en een boete van 100 tot 5.000 euro riskeert. Hetzelfde geldt voor personen die België binnenkomen met dezelfde bedoelingen.

Op basis van de intenties van de verdachte zal bepaald worden of de door deze verdachte gestelde daad al dan niet illegaal is. Het gedrag is strafbaar, onafhankelijk van het concrete resultaat.

Het begrip 'voorbereidende actie', zoals vermeld in de resolutie van de Verenigde Naties, was oorspronkelijk niet in de wet voorzien, maar werd recentelijk opgenomen door de politieke overheden.

Op 11 maart 2016 heeft de Ministerraad de bestraffing van de voorbereidende activiteiten voor een terroristische aanslag goedgekeurd. Concreet betekent dit dat voorbereidende activiteiten met het oog op een aanslag, zoals inwinnen van informatie over het doelwit, huren van auto's of aankopen van telefoonkaarten, kunnen resulteren in een veroordeling. Wat de verplaatsing voor terroristische doeleinden betreft, wordt nu ook het aanzetten tot afreizen naar het buitenland voor terroristische doeleinden strafbaar⁶.

DE INTREKKING VAN IDENTITEITSKAARTEN

Naast de bestraffing van de verplaatsing naar het buitenland voor terroristische doeleinden hebben de overheden meerdere administratieve maatregelen goedgekeurd teneinde het vertrek naar Syrië tegen te gaan, namelijk de mogelijkheid om de identiteits- of reisdocumenten van Belgische onderdanen in te trekken.

Voortaan heeft de Minister van Binnenlandse Zaken de mogelijkheid om de identiteitskaart van een Belg die naar een grondgebied wil vertrekken waar terroristische groeperingen actief zijn, tijdelijk in te trekken of ongeldig te verklaren (als de fysieke intrekking niet mogelijk is).

Volgens de wet moeten er *'gegronde en zeer ernstige aanwijzingen bestaan dat deze persoon zich naar een gebied wenst te begeven waar terroristische groepen actief zijn, zoals gedefinieerd in artikel 139 van het Strafwetboek, in zulke omstandigheden dat hij bij zijn terugkeer in België een ernstige dreiging voor terroristische misdrijven kan vertegenwoordigen, zoals gedefinieerd in artikel 137 van het Strafwetboek of dat deze persoon buiten het nationale grondgebied terroristische misdrijven wil plegen, zoals gedefinieerd in artikel 137 van het Strafwetboek'*. Indien deze aanwijzingen er zijn, stuurt het OCAD op eigen initiatief een gemotiveerd advies naar de Minister van Binnenlandse Zaken.

Dit advies wordt slechts uitgebracht na overleg met het Federaal Parket of de bevoegde Procureur des Konings over de vraag of de maatregel de uitvoering van de strafrechtelijke procedure in het gedrang zou kunnen brengen. Dankzij dit overleg kan vermeden worden dat de eventuele door de Minister genomen beslissing de uitvoering van het strafonderzoek kan belemmeren.

De identiteitskaart kan ingetrokken worden voor een periode gaande van één tot drie maanden. De intrekking kan verlengd worden tot maximaal zes maanden.

⁵ De volgende definitie wordt gegeven: 'namely individuals who travel to a State other than their States of residence or nationality for the purpose of the perpetration, planning, or preparation of, or participation in, terrorist acts or the providing or receiving of terrorist training, including in connection with armed conflict, and resolving to address this threat'. UNITED NATIONS, Resolution 2178 (2014) adopted by the Security Council at its 7272nd meeting, on 24 September 2014.

⁶ Persberichten, *Optimalisering van de strijd tegen het terrorisme*, 11 maart 2016, www.koengeens.be.

Er zal aan de betrokkene een attest overhandigd worden, zodat hij/zij zich nog kan verplaatsen binnen België.

DE WEIGERING TOT AFLEVERING EN INTREKKING VAN PASPOORTEN

In dezelfde logica als de intrekking van de identiteitskaart hebben de overheden eveneens de mogelijkheid voorzien voor de Minister van Buitenlandse Zaken om het paspoort en de reisdocumenten in te trekken van onderdanen die een aanzienlijk risico vertegenwoordigen voor de handhaving van de openbare orde of de bescherming van de nationale of openbare veiligheid. Deze nieuwe bevoegdheid werd ingevoegd in het Consulair Wetboek⁷.

Deze bepaling is verbonden met de bepaling betreffende de identiteitskaarten. In het Consulair Wetboek wordt een artikel ingevoegd dat het volgende bepaalt: *‘De initiële beslissing tot weigering van de afgifte, tot intrekking of ongeldigverklaring van een identiteitskaart door de minister die bevoegd is voor Binnenlandse Zaken, overeenkomstig artikel 6, §10, van de wet van 19 juli 1991 betreffende de bevolkingsregisters, de identiteitskaarten, de vreemdelingenkaarten en de verblijfsdocumenten en tot wijziging van de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen, leidt automatisch tot de beslissing tot weigering van de afgifte, tot intrekking of ongeldigverklaring van het Belgische paspoort of reisdocument van de betrokken persoon door de minister die bevoegd is voor Buitenlandse Zaken.’*

De weigering om een Belgisch paspoort of een Belgisch reisdocument uit te reiken, is evenwel al mogelijk wanneer een persoon een bedreiging voor de maatschappij vormt.

DE UITBREIDING VAN DE LIJST VAN STRAFBARE FEITEN DIE AANLEIDING GEVEN TOT HET GEBRUIK VAN BIJZONDERE OPSPORINGSMETHODEN

De wet van juli 2015 heeft artikel 90ter van het Wetboek van Strafvordering herzien. De lijst van de inbreuken waarvoor bijzondere opsporingsmethoden gebruikt mogen worden, werd uitgebreid⁸.

Worden voortaan eveneens bedoeld: de publiekelijke aanzetting tot het plegen van terroristische misdrijven, de rekrutering voor terrorisme, de training voor terrorisme en anderzijds het zich verplaatsen naar het buitenland of België binnenkomen om een terroristische inbreuk te plegen.

DE UITBREIDING VAN MOGELIJKHEDEN VOOR HET INTREKKEN VAN DE NATIONALITEIT

De derde en laatste door de wet van juli 2015 voorziene bepaling betreft de vervallenverklaring van de Belgische nationaliteit.

Deze vervallenverklaring kan uitgesproken worden door de rechter op vordering van het openbaar ministerie wanneer deze Belgen met een dubbele nationaliteit veroordeeld werden *‘als dader, mededader of medeplichtige tot een gevangenisstraf van ten minste vijf jaar zonder uitstel voor een misdrijf als bedoeld in boek II, titel I ter, van het Strafwetboek’*.

De beperking bedoeld in artikel 23/1 van het Wetboek van de Belgische nationaliteit, dat bepaalt dat de ten laste gelegde feiten gepleegd geweest moeten zijn binnen de 10 jaar vanaf de datum waarop de Belgische nationaliteit verkregen werd, werd niet overgenomen. In dit geval zijn de regels dus verstrengd.

⁷ Wet van 10 augustus 2015 tot wijziging van het Consulair Wetboek, *BS* 24 augustus 2015.

⁸ Wet van 6 januari 2003 betreffende de bijzondere opsporingsmethoden en enige andere onderzoeksmethoden, *BS* 14 mei 2003.

De rechter mag de vervallenverklaring van de Belgische nationaliteit echter niet uitspreken wanneer dat als gevolg zou hebben de betrokkene staatloos zou worden.

De wetgever heeft deze keuze als volgt gerechtvaardigd: *‘De verstrenging is verantwoord gezien het feit dat terrorisme op een zeer algemene en brede manier effecten resorteert op het volledige land en dus mag worden geïnterpreteerd als een vorm van verwerping van het land, zijn instellingen en zijn waarden. In dat opzicht is het dan ook gerechtvaardigd om de mogelijkheid uit te breiden van vervallenverklaring van de intrinsiek met het land verbonden nationaliteit voor dergelijke specifieke misdrijven.’*⁹

DE STRIJD TEGEN HET RADICALISME IN DE GEVANGENISSEN

Eén van de twaalf maatregelen van de Regering betreft de radicalisering in de gevangenis. De nadruk zal gelegd worden op *‘een betere detectie van geradicaliseerde gedetineerden en zij die aanzetten tot radicalisering en anderzijds het nemen van tegenmaatregelen’*, evenals op *‘de opleiding van het gevangenis personeel en de inzet van islamconsulenten’*.

Deze verschillende maatregelen werden gepreciseerd in een specifiek actieplan van de Minister van Justitie ter bestrijding van de radicalisering in de gevangenis¹⁰.

DE TENUITVOERLEGGING VAN DE BEVRIEZING VAN DE NATIONALE TEGOEDEN

Een andere maatregel die de overheden wensen door te voeren heeft betrekking op de financiering van het terrorisme, met name de *‘activatie van het mechanisme voorzien in de wet ter identificatie van personen betrokken bij terrorisme waarvan de tegoeden worden bevroren’*.

Op 28 december 2006 hebben de overheden een koninklijk besluit aangenomen inzake specifieke beperkende maatregelen tegen bepaalde personen en entiteiten met het oog op de strijd tegen de financiering van het terrorisme. Deze reglementaire tekst voorziet de bevroering van de tegoeden van personen en entiteiten die terroristische aanslagen plegen of van plan zijn te plegen¹¹.

Momenteel bereidt een werkgroep een omzendbrief voor aangaande de procedure voor inschrijving of uitschrijving van een persoon of een entiteit vermeld op de ‘nationale lijst’ die opgemaakt zal worden door de Nationale Veiligheidsraad en goedgekeurd zal worden door de Ministerraad¹².

DE HERZIENING VAN HET PLAN R

De herziening van het Plan R behoort eveneens tot het eerste deel van de maatregelen. Dit actieplan strekt ertoe *‘via het nemen van preventieve, proactieve en bewarende maatregelen, het uiten en propageren van subversieve, racistische, anarchistische en extremistische ideeën te beletten’*¹³. Dit plan wordt gecoördineerd door het OCAD.

De algemene beleidsnota van de Minister van Binnenlandse Zaken geeft ons wat verduidelijking over de toekomst van dit plan: *‘Het nieuwe plan R legt de structurele basis voor*

⁹ Verslag over het wetsontwerp betreffende de bestraffing en de vervallenverklaring van de Belgische nationaliteit van Belgen die zich vrijwillig aansluiten bij of taken vervullen voor bepaalde jihadistische groeperingen, verenigingen of entiteiten, op 13 juli 2015, *Parl. Stuk*, Kamer, 2014-2015, n°11981/003.

¹⁰ Federale Overheidsdienst Justitie, Actieplan - Aanpak radicalisering in gevangenis, 11 maart 2015.

¹¹ Koninklijk besluit van 28 december 2006 inzake specifieke beperkende maatregelen tegen bepaalde personen en entiteiten met het oog op de strijd tegen de financiering van het terrorisme, *KB* 17 januari 2007.

¹² *Vr. en Antw. Kamer*, 3 juli 2015 (Vr. 54 K. TEMMERMAN).

¹³ *Vr. en Antw. Kamer*, 4 november 2010 (Vr. 75 S. BRACKE).

*een hechte samenwerking op het terrein (de Lokale Taskforces) en een ketenaanpak van het fenomeen radicalisering.*¹⁴.

DE OMZENDBRIEF FOREIGN FIGHTERS

Teneinde het informatiebeheer en de opvolgingsmaatregelen betreffende de *foreign fighters* te verbeteren, hebben de bevoegde Ministers een omzendbrief goedgekeurd.

Een eerste versie werd aangenomen op 25 september 2014 onder het gezag van de Ministers van Binnenlandse Zaken en Justitie van de toenmalige Regering. Deze omzendbrief werd herwerkt door de nieuwe Ministers van Binnenlandse Zaken en Justitie en goedgekeurd op 25 augustus 2015.

De oorspronkelijke beleidsintentie was *'een vereenvoudiging van de huidige structuren en een duidelijkere taakverdeling tussen de diensten en een systematisering van de wijze van opvolging'*¹⁵.

Het Regeerakkoord preciseert de essentie van deze tekst.¹⁶ Hij werd opgemaakt in nauwe samenwerking met alle betrokken diensten en vormt het administratieve luik van de opvolging van de *foreign terrorist fighters*. De gerechtelijke aanpak wordt beschreven in een andere omzendbrief van het College van Procureurs-generaal.

De Minister van Justitie preciseerde in zijn algemene beleidsnota dat deze omzendbrief *'de informatiehuishouding met betrekking tot de foreign terrorist fighters, de samenwerking tussen de betrokken diensten en de verschillende autoriteiten, alsook de wijze van opvolging van de teruggekeerde strijders'* regelt¹⁷.

De omzendbrief werd beperkt verspreid. Alle burgemeesters van het land hebben het document evenwel ontvangen.

DE DATABANK FOREIGN TERRORIST FIGHTERS

Zoals aangehaald in de voormelde omzendbrief hebben de overheden beslist om een dynamische databank op te richten voor de opvolging van de *foreign terrorist fighters*. Het OCAD werd aangewezen om deze databank te ontwikkelen.

Op de internetsite van de Minister van Justitie vinden we enkele preciseringen. De databank zal het mogelijk maken *'dat alle informatie en inlichtingen die bij de inlichtingen- en politiediensten maar ook bij andere partners beschikbaar zijn m.b.t. foreign terrorist fighters op 1 plaats worden gecentraliseerd en gedeeld. De gegevens kunnen permanent worden aangepast aan de gewijzigde omstandigheden.'*

Bovendien wordt vermeld dat vijf profieltypes in de databank zullen opgenomen worden: *'Belgen of residenten in België die naar een jihadistische conflictzone zijn afgereisd; die vanuit België op weg zijn naar een jihadistische conflictzone; die naar België onderweg zijn of teruggekeerd zijn uit een jihadistische conflictzone; die gewild of ongewild verhinderd werden om naar een jihadistische conflictzone af te reizen; waarvan ernstige aanwijzingen zijn dat ze zullen vertrekken naar een jihadistische conflictzone'*¹⁸.

In het oorspronkelijk ontwerp werd ervoor gekozen om het juridisch kader betreffende deze databank in te voegen in de wet op het politieambt (WPA). Dit voorontwerp van wet gaat verder dan het voorwerp van de voormelde omzendbrief. De mogelijkheid wordt im-

¹⁴ Zie Algemene beleidsnota Federale politie en geïntegreerde werking Veiligheid en Binnenlandse Zaken Regie der Gebouwen, Doc 54 1428/004 van 4 november 2015.

¹⁵ Persbericht: '12 maatregelen tegen radicalisme en terrorisme', 16 januari 2015. www.premier.be.

¹⁶ Regeerakkoord, 9 oktober 2014. www.premier.be.

¹⁷ Zie Algemene beleidsnota Justitie, Doc 1428/008 van 10 november 2015.

¹⁸ Persbericht, Koen GEENS versterkt de instrumenten voor strijd tegen terrorisme, 11 december 2015.

mers voorzien om meerdere databanken te creëren in het kader van de preventie en de opvolging van terrorisme en extremisme wanneer dat kan leiden tot terrorisme.

De Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer heeft enkele opmerkingen geformuleerd betreffende deze databank¹⁹.

Deze opmerkingen werden onderzocht door de Regering. Een ontwerp van herziene tekst werd voorgesteld aan het Parlement. Op 14 april 2016 werd de wijziging van de wet op het politieambt eindelijk gestemd in de Kamer²⁰.

Het ontwerp van Koninklijk Besluit betreffende de oprichting van de gegevensbank *foreign terrorist fighters* werd goedgekeurd door de Ministerraad van 29 april 2016²¹.

Het zal voor dringend advies worden voorgelegd aan de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer en vervolgens aan de Raad van State.

CONCLUSIES

Zoals we hebben kunnen vaststellen in deze bijdrage omvat het antwoord van de politieke overheden ten aanzien van dit fenomeen twee luiken: een administratief en een gerechtelijk.

Ook al is het repressief luik noodzakelijk, toch dient er benadrukt te worden dat de preventie een essentieel onderdeel vormt zonder dewelke de gekozen aanpak nooit volledig zal kunnen zijn.

Het globaal beleid van de overheden zal zonder enige twijfel verfijnd dienen te worden in functie van een diepgaander begrip van dit fenomeen in de komende jaren.

¹⁹ Commissie voor de Bescherming van de persoonlijke levenssfeer, Advies nr. 57/ 2015 van 16 december 2015.

²⁰ Verslag over het wetsontwerp inzake aanvullende maatregelen ter bestrijding van terrorisme, op 14 april 2016, *Parl. Stuk*, Kamer, 2015-2016, n° 1727/008.

²¹ Ministerraad van 29 april 2016. presscenter.org

RECHTSHULP EN ADVOCATUUR / LEGAL AID AND REPRESENTATION (1)

Welke toekomst voor de gecommunautariseerde juridische eerstelijnsbijstand? *Verslag van een rondetafelgesprek op 26 februari 2016*

MARGOT VAN LEUVENHAEGE^a

^a Onderzoeker, Faculteit Rechten, Universiteit Antwerpen (Corresp.: margot.vanleuvenhaege@uantwerpen.be)

Met het doorvoeren van de zesde staatshervorming heeft de federale regering beslist om de bevoegdheid voor de juridische eerstelijnsbijstand over te dragen aan de gemeenschappen. In het verlengde hiervan werd in het Groenboek van de Vlaamse Overheid een aantal scenario's uitgetekend over de verdere uitwerking van de juridische eerstelijnsbijstand. Echter, een jaar na de effectieve overdracht blijkt weinig of geen visie ontwikkeld te zijn en het is dan ook onduidelijk hoe de eerstelijnsbijstand er in de toekomst zal uitzien.

Tegen deze achtergrond werd op 26 februari 2016 aan de Universiteit Antwerpen een ronde tafel georganiseerd met als centrale vraag: waarheen met de juridische eerstelijnsbijstand? Daartoe werden verschillende belanghebbende partners uit diverse domeinen van de samenleving uitgenodigd. Zij kregen allen ruim de tijd om hun standpunt uit de doeken te doen en met elkaar in debat te treden. Het geheel werd wetenschappelijk ondersteund zowel vanuit de