



NETWORK PROJECT

AFFECT

Impact Assessment of Belgian De-“Radicalisation” Policies Upon Social Cohesion and Liberties

Contract - BR/175/A4/AFFECT

SAMENVATTING

PROMOTORS: BRION FABIENNE – Université Catholique de Louvain (UCLouvain)
VANNESTE CHARLOTTE – Institut National de Criminalistique et de Criminologie (INCC)
de KIMPE SOFIE and VERFAILLIE KRISTOF – Vrije Universiteit Brussel (VUB)

AUTHORS: KERVYN DE MEERENDRE LAURE – UCLouvain
VARGA REKA – UCLouvain and INCC
BRION FABIENNE – UCLouvain
CRAHAY CHARLENE – UCLouvain
VERFAILLIE KRISTOF – VUB
HANARD ESTELLE – VUB
REMACLE COLINE – INCC
VANNESTE CHARLOTTE – INCC
VAN PRAET SARAH – INCC

Samenvatting

De aanslagen van 2014, 2015 en 2016 in Brussel en Parijs, door jonge Europese moslims die zich bij IS hadden aangesloten, werden gevolgd door een aanzienlijke regelgevende inspanning op gebied van veiligheid; zij brachten de federale regering en de regeringen van de gefedereerde entiteiten ertoe verschillende "actieplannen" op te stellen en leidden uiteindelijk tot een belangrijke reorganisatie van het Belgische veiligheidsapparaat. In deze context was het doel van AFFECT om de impact van het beleid inzake de-"radicalisering" op de sociale cohesie en de vrijheden te evalueren. Het onderzochte terrein is dat van het rechtshandhavingsapparaat van de Belgische staat (politie, rechtbanken, gevangenen). Onze bevindingen (i) suggereren dat "radicalisering" in geavanceerde liberale samenlevingen de "strategische uitvinding" is, die de overgang van sociale veiligheid naar "preventieve veiligheid" mogelijk maakt, alsook de herconfiguratie van het recht en de veiligheidsapparaat die deze overgang vereist, en (ii) brengen enkele effecten aan het licht van mechanismen die door dit begrip worden veroorzaakt, op de sociale cohesie en de vrijheden, de "verdachtmaking" van de moslimgemeenschap en de marginalisering of radicale uitsluiting van sommige van haar leden.

1. Effect van veiligheids- en de "radicaliserings" programma's op het werk van de lokale politie

In dit rapport hebben we gezien dat België weliswaar een holistische aanpak van terrorisme voorstaat, maar dat zijn politiestrategie sterk gericht is op strafrechtelijke handhaving. Door deze strategische keuze wordt een groot deel van de tijd en middelen van de politie besteed aan zeer traditionele vormen van politiewerk, m.n., het opsporen van terroristische activiteiten of het onderzoeken van, en reageren op, terrorisme wanneer het eenmaal heeft plaatsgevonden. Die strafrechtelijke benadering van terrorisme is niet louter reactief; ze beoogt preventie door afschrikking en door participatie in, vaak informele, processen van risicobeoordeling.

Op basis van etnografie, focusgroepen en (life-story) interviews in drie lokale politiekorpsen in België hebben we onderzocht hoe de bestrijding van terrorisme vorm krijgt vanuit het perspectief van de lokale politie. We hebben moeten vaststellen dat die aanpak in de eerste plaats het resultaat is van concreet probleemoplossend gedrag. De afgelopen jaren zijn politionele actoren op lokaal niveau met een reeks nieuwe, opeenvolgende uitdagingen geconfronteerd. Ze hebben oplossingen moeten zoeken om met die uitdagingen om te gaan en dit proces heeft geleid tot een aantal fundamentele innovaties in lokaal politiewerk: (i) de opkomst van een professionele inlichtingengestuurde aanpak; (ii) meer bewustzijn omtrent het belang van goed informatiebeheer en (iii) meer draagvlak voor multi-agency werk en samenwerking tussen veiligheidsdiensten.

Die innovaties brengen echter (nieuwe) uitdagingen met zich mee: i) de politionele aanpak van terrorisme blijft worstelen met aanzienlijke conceptuele problemen; zo blijft het onduidelijk hoe radicalisering moet worden begrepen, wat een aanklappende benadering concreet inhoudt, wanneer surveillance moet worden beëindigd en aan welke strategie in de praktijk prioriteit moet worden gegeven: strafrechtelijke handhaving of een inlichtingenbenadering; ii) de politionele aanpak van terrorisme is te afhankelijk van informele, persoonlijke relaties tussen mensen en van iii) de aanwezigheid – of net het ontbreken - van een gevoel van urgentie.

Onze meest fundamentele vaststelling is dat de lokale politionele aanpak van terrorisme te veel berust op informele processen. Hoewel dit initieel een belangrijke sterkte leek, is vandaag duidelijk dat hierdoor een organisch gegroeide praktijk is ontstaan, de uitkomst van een proces van vallen en opstaan, waar heel wat risico's aan verbonden zijn en die de doeltreffendheid van terreurbestrijding kan ondermijnen. Daarom lijkt de meest urgente vraag op dit moment hoe we de toekomst van ons contraterreursebeleid vorm kunnen geven op een manier die veel structureler en democratischer is.

2. Vervolg van terroristische misdrijven en impact van het beleid inzake terrorismebestrijding en preventie van “radicalisering” op justitieel gebied

Wijzigingen in de wetgeving van de afgelopen jaren, politiek gerechtvaardigd door de noodzaak het terrorisme doeltreffender te bestrijden en "radicalisering" te voorkomen, hebben de grenzen van het klassieke strafrecht verlegd. Sommigen wijzen op een verschuiving van het justitiële naar het administratieve terrein. Meer in het algemeen heeft er een paradigmaverschuiving plaatsgevonden van repressieve naar preventieve justitie, hetgeen de vrees doet ontstaan voor grote inbreuken van de grondrechten van de burgers en het risico van maatschappelijke onenigheid. Op basis van een etnografie van correctionele hoorzittingen over terrorisme (39), gekruist met interviews met strafrechtadvocaten (11) en federale procureurs (10), en een kwantitatieve analyse van alle jurisprudentie over terrorisme van 2003 tot 2019 (179 zaken met 540 verdachten en 570 beslissingen), onderzochten we de impact van het beleid op justitieel gebied.

Tot dan toe bijna onbestaande in België, was het in het kader van de strijd tegen het zogenaamde islamistische terrorisme dat terrorisme-gerelateerde rechtszaken vanaf 2014 een grote vlucht namen. De context bleek een essentieel element in de analyse en het gewicht ervan werd door de justitiële actoren ervaren als een facilitator voor de eisen van de rechterlijke macht, als een generator van angst die de eis tot repressie bevorderde, of als een katalysator die op zichzelf de genomen beslissingen rechtvaardigde.

Wat de behandeling van de zaken betreft, wordt de terrorismebestrijding gekenmerkt door de centralisatie van de vervolging bij het federaal parket en door de specialisatie van de vervolgende magistraten. De zaken worden beoordeeld door kamers van drie rechters die geen specifieke specialisatie op dit gebied hebben. Hoewel terrorismezaken minder vaak worden geseponneerd dan gewone zaken, zijn zij onderworpen aan hetzelfde correctionaliseringsbeginsel, waardoor de meeste van deze misdrijven naar de correctionele rechtbank worden verwezen.

Een van de meest opvallende kenmerken van deze processen is het grote aandeel van de processen tegen afwezige verdachten (41%), veroordeeld bij verstek, en meestal verondersteld dood in conflictgebieden. Het directe gevolg van deze situatie is dat het proces wordt beroofd van zijn primaire identiteit: het contradictoire debat. Dit is een voorbeeld van de logica van de anticipatie die op dit gebied bijzonder overheersend is. Ook de veiligheidsvoorzieningen zijn zeer uitzonderlijk en roepen bij de actoren verschillende vragen op vanwege hun variabele geometrie.

Het opsporingsonderzoek naar terrorisme wordt gekenmerkt door het frequente gebruik van bijzondere opsporingsmethoden, waarvan de evenredigheid en zelfs de legitimiteit regelmatig ter discussie staan. De aanzienlijke mobilisatie van nota's van de veiligheids- en inlichtingendiensten roept ook vragen op, vooral als deze elementen het belangrijkste of enige bewijsmateriaal worden. Ook het centrale karakter van het "vermoeden" ten nadele van de vaststelling van objectieve bewijzen wordt regelmatig aan de kaak gesteld, evenals, in dit verband, een gevoel van ongelijke wapens wat betreft de toegang tot informatie tussen de verdediging en het openbaar ministerie. Uit de analyse van de jurisprudentie blijkt ook dat er zeer weinig gebruik is gemaakt van wetgevende vernieuwingen (het creëren van nieuwe strafbare feiten van terroristische aard), aangezien de eerdere bepalingen reeds aan de behoeften voldeden.

Het beginsel van correctionalisering heeft tot gevolg dat de schaal van de straffen die dan kunnen worden uitgesproken, wordt verlaagd, wat voor sommige actoren een probleem vormt. De gevangenisstraf bedraagt zelden meer dan vijf jaar (16%), wat relatief laag is in vergelijking met andere landen. In dit verband blijkt uit een onderzoek van rechterlijke beslissingen dat het vooral de aanvullende maatregelen zijn die duidelijk vragen oproepen vanuit het oogpunt van de eerbiediging van de grondrechten: dat is het geval met de invoering van een beveiligingsperiode (wet van 21 december 2017), de ontzetting van bepaalde politieke en burgerlijke rechten en vooral de uitbreiding van de mogelijkheden tot vervallenverklaring van de Belgische nationaliteit (wet van 20 juli 2015). De standpunten en praktijken op dit gebied kunnen echter per actor verschillen en sterk evolueren, waarbij met name de federale magistraten geleidelijk afstand nemen van een aanvankelijk systematisch verzoek om toepassing van ontneming van nationaliteit. Ten slotte wijst de statistische analyse van de rechterlijke beslissingen met betrekking tot het profiel van de verdachten en de procedures op twee problematische structurele effecten die bijzondere aandacht verdienen, namelijk, enerzijds, een gedifferentieerd beroep op opschorting van de uitspraak van de veroordeling, op uitstel van de tenuitvoerlegging van de straffen of op de ontzetting van bepaalde burgerlijke en politieke rechten, afhankelijk van de taalrol van de procedure - ceteris paribus - en, anderzijds - ceteris paribus - een gedifferentieerd beroep op uitstel van de tenuitvoerlegging van de straffen, die ongunstig zijn voor niet-nationale personen.

De onderzoeksresultaten hebben geleid tot de formulering van zeventien aanbevelingen in vier blokken gericht op : I) (Her)denken van de beleidsreactie en anticiperen op de gevolgen, II) (Her)denken van de procedure en het gerechtelijk systeem, III) (Her)denken van de strafrechtelijke en sociale reactie en IV) (Her)denken van de praktijken voor onderzoeksdoeleinden.

3. Preventie van "radicalisering" in de gevangenis en gevolgen van veiligheidsmaatregelen voor het penitentiair stelsel

In dit verslag, waarin verschillende actiepunten van het Actieplan tegen radicalisering in de gevangenis (Plan P) worden geëvalueerd, betogen wij vooral dat de mechanismen voor het beheer van gedetineerden die in de CelEx-databank zijn opgenomen, en voor hun vooruitzichten inzake terugtrekking en re-integratie, grotendeels zijn opgeslokt door een voorzorgslogica van informatie en "preventieve" beveiliging.

Bij de presentatie van het gevangenisbeleid concluderen wij dat, bij gebrek aan adequate terugtrekkingsinspanningen in de gevangenis, het zogenaamde "gespecialiseerde beheer" van CelEx-gedetineerden dat door het Plan P wordt bevorderd, voornamelijk bestaat uit het onderwerpen van laatstgenoemden aan zeer restrictieve gevangenisregimes en voortdurende observatie. In dit verband stellen wij vast dat (i) de criteria en instrumenten voor observatie ontoereikend zijn, aangezien zij weinig of geen individualisering mogelijk maken en berusten op een model van "radicalisering" dat impliceert dat betrokkenheid bij gewelddadige acties kan worden voorkomen door de verspreiding van radicale ideologieën tegen te gaan; (ii) het observatiebeleid, dat het gevangenispersoneel inschakelt voor het opsporen van "radicalisering", wantrouwen, stigmatisering en geleidelijke isolatie van gedetineerden in de hand werkt en een omgeving creëert waarin de observatie zelf volkomen kunstmatig wordt; (iii) de gespecialiseerde "D-Rad: ex" afdelingen, die ten doel hebben de mogelijkheden tot rekrutering en de verstremgeling van criminele netwerken te beperken, zijn niet alleen disfunctioneel omdat zij de oorspronkelijke doelstellingen niet verwezenlijken, maar vooral omdat zij het proces van terugtrekking belemmeren doordat zij gevoelens van onrechtvaardigheid aanwakkeren en bijdragen tot de polarisatie van de gevangenisbevolking.

Voorts plaatsen wij vraagtekens bij verschillende praktijken die verband houden met geestelijke en psychosociale hulp aan "geradicaliseerde" gedetineerden en het bieden van mogelijkheden voor effectieve reïntegratie. Hoewel de aanwezigheid van religie in gevangenissen wordt gezien als een element van "dynamische veiligheid", stellen wij allereerst vast dat de beoefening van de islam aan een versterkte controle is onderworpen, met name door het toezicht op de missies die aan islamitische aalmoezeniers zijn toevertrouwd. Aan de hand van interviews met aalmoezeniers en lekenadviseurs brengen wij belangrijke belemmeringen voor hun praktijk aan het licht, die zich situeren tussen (i) het risico buiten de precaire categorie van de "vertrouwde moslim" te vallen en verdacht te worden van radicalisering door associatie binnen en buiten de gevangenis; (ii) de mogelijkheid het vertrouwen van de gedetineerden te verliezen wanneer zij aanvaarden deel te nemen aan schijnbaar onvermijdelijke opsporingsopdrachten. Ten tweede stellen wij vast dat de "externe diensten" (SAD en CAPREV) die interveniëren bij de overgang van gevangenis naar maatschappij - en die geen observatieopdracht hebben - hun praktijken hebben aangepast bij het werken met "geradicaliseerde" gedetineerden. Zij hebben dit echter gedaan als reactie op repressieve maatregelen, en niet omdat zij vonden dat deze categorieën gedetineerden nieuwe werkwijzen vereisten. Ten slotte, met betrekking tot de procedures voor gevangenisverlof en vervroegde vrijlating, leggen wij bloot hoe grote belemmeringen voor de informatiestroom - als gevolg van de complexiteit van de informatiecycclus, alsmede institutionele onzekerheid en paniek rond het begrip "radicalisering" - pogingen tot reïntegratie en rehabilitatie van terroristische en "geradicaliseerde" veroordeelden ondermijnen. Terwijl het systeem "loyaliteit" eist tegenover stigmatiserende, discriminerende en polariserende praktijken, dient het uiteindelijk een beleid van identificatie en scheiding van "gevaarlijke" bevolkingsgroepen van de samenleving, terwijl het de verantwoordelijkheid van de staat en de verantwoordelijkheid voor hun reïntegratie afwijst.

Veel van de belemmeringen voor het beheer, de de-radicalisering en de terugtrekking van gedetineerden vloeien rechtstreeks voort uit de waas rond het begrip "radicalisering" zelf, die

resulteert in een vorm van staatsislamofobie die zich manifesteert door opdringerige observatie en etiketteringspraktijken op alle niveaus. In onze aanbevelingen dringen wij erop aan dat het stigmatiserende en discriminerende (en uiteindelijk contraproductieve met betrekking tot de oorspronkelijke bedoelingen) antiterrorismebeleid wordt herzien om een betere (re)integratie en sociale cohesie te waarborgen.

4. Op de grens tussen administratief en gerechtelijk : de resultaten van de analyse van de beslissingen van de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (RVV)

Aangezien de twee kwesties "terrorisme" en "vreemdelingenrecht" niet meer zo waterdicht zijn als in het verleden, was het onderzoek naar de gevolgen van het antiterrorismebeleid op het terrein dat op de grens tussen de bestuurlijke en de gerechtelijke sfeer ligt, een zeer nuttige aanvulling op het onderzoeksproces. Een analyse van de arresten van de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (RvV) van 2009 tot 2019, betreffende personen die worden verdacht van of veroordeeld voor terroristische misdrijven, laat allereerst een aanzienlijke toename zien van het aantal arresten vanaf 2016, maar vooral vanaf 2018. Dit kan enerzijds worden verklaard door de vanaf 2016 vastgestelde stijging van het aantal door de strafrechtbanken behandelde "terro"-zaken (zie punt 2) en anderzijds door de gevolgen van de wet van 24 februari 2017 die de mogelijkheden tot verwijdering van vreemdelingen om redenen van openbare orde en nationale veiligheid verruimt. Het onderzoek van deze arresten was echter vooral van belang om de ontwikkeling van de beslissingen van de Dienst Vreemdelingenzaken (VS) te kunnen analyseren. Uit deze analyse bleek zowel een toename van het aantal beslissingen van verwijdering en intrekking van het verblijf van vreemdelingen als een verscherping van deze maatregelen in verschillende vormen. Vooral buitenlanders die voorheen een verhoogde bescherming genoten en "quasi-nationale personen" worden hierdoor getroffen, wat duidelijk vragen oproept over de grondrechten. De analyse wijst ook op de steeds belangrijker rol van inlichtingenverslagen, en in het bijzonder van het Coördinatieorgaan voor de dreigingsanalyse (OCAD) in de besluiten van de VZ.

De resultaten van dit onderzoek hebben geleid tot de aanbeveling (I) om te overwegen de controle die de RVV uitoefent en die momenteel beperkt is tot de wettigheid van de besluiten, uit te breiden tot een controle op de inhoud van de besluiten van de VZ, ten einde enkele van de democratische onevenwichtigheden die uit de analyse naar voren zijn gekomen, te compenseren. In tweede instantie wordt met drie aanbevelingen beoogd na te denken over (II) de middelen die moeten worden ingezet om de procedure transparanter te maken, (III) het ter discussie stellen van de hiërarchie en/of de systematische tegenstelling tussen de "bescherming van de openbare orde en de nationale veiligheid" en de "individuele rechten" en (IV) het in aanmerking nemen van de verscheidenheid van de feiten die een veroordeling wegens terrorisme kunnen rechtvaardigen, hetgeen ook impliceert dat het systematische karakter van de beslissingen van de VZ ter discussie wordt gesteld.