



Nota nr. 2019.273

**Toezichtonderzoek naar de opvolging door de Belgische
inlichtingen- en veiligheidsdiensten van wegens terrorisme
veroordeelde en/of geradicaliseerde gedetineerden, tijdens en na
hun opsluiting**

31 mei 2022

INHOUDSOPGAVE

INLEIDING	8
I. TOEZICHTONDERZOEK	11
I.1. Een ruimer onderzoeksgebied	11
I.2. Doelstellingen.....	11
I.3. Methode.....	12
II. RECHTSKADER EN STRATEGISCH KADER	13
II.1. Bevoegdheid van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten.....	13
II.2. Strategische instrumenten	13
II.2.1. De Strategie TER.....	13
II.2.1.1. De strategische en de operationele WG Gevangenen	14
II.2.1.2. De strategische en operationele <i>local taskforces</i>	15
II.2.2. <i>Het protocolakkoord VSSE – DG EPI</i>	16
II.2.2.1. Een eerste protocolakkoord	16
II.2.2.2. Besprekingen over een nieuw protocolakkoord	16
II.2.3. Het Actieplan aanpak radicalisering in gevangenen	17
II.2.3.1. Het actieplan	17
II.2.3.2. Actualisering: creatie van de functie van <i>Prison Information Officer</i>	18
III. EEN CENTRAAL INSTRUMENT VOOR DE OPVOLGING VAN (EX-)TERRO- OF GERADICALISEERDE GEDETINEERDEN: DE GEMEENSCHAPPELIJKE GEGEVENSBANK <i>TERRORIST FIGHTERS</i>	20
III.1. ‘Terrorismeveroordeelden’ als laatste vangnet.....	20
III.2. Als ‘potentieel gewelddadige extremisten’ ingeschreven geradicaliseerde gedetineerden ...	22
IV. OPERATIONELE OPVOLGING DOOR DE INLICHTINGENDIENSTEN TIJDENS DE OPSLUITING.....	24
IV.1. De ADIV: een theoretische aanpak	24
IV.2. De VSSE: opvolging van geval tot geval in vier fasen.....	24
IV.2.1. De vier fasen	24
IV.2.2. Wat betreft de organisatie: oprichting van een cel Counter extremism Gevangenis – Prison van de VSSE	27
IV.2.3. Verzamelen van informatie in de gevangenen door de VSSE.....	27
IV.2.4. Informatie verzamelen via de samenwerking met het directoraat-generaal Penitentiaire Inrichtingen	28
IV.2.5. De individuele synthesefiches.....	29
IV.2.6. Het instrument ThETIS als analyse-instrument.....	30
IV.2.7. De verspreiding van informatie en inlichtingen.....	30
IV.2.7.1. Algemene jaarlijkse nota’s om komende vrijlatingen aan te kondigen	30
IV.2.7.2. De nota’s ‘einde straf’ ter attentie van de autoriteiten om te bepalen welke individuele opvolging vereist is	31

IV.3. Overleg binnen de operationele WG Gevangenen.....	32
V. OPERATIONELE OPVOLGING DOOR DE INLICHTINGEDIENSTEN NA DE VRIJLATING OP HET EINDE VAN DE STRAF	32
V.1. Het overleg met de partners binnen de <i>local taskforces</i>	33
V.2. De ADIV: een zeer beperkt actieterrein	34
V.3. De VSSE: opvolging volgens de evaluatie van de dreiging en de capaciteiten	34
V.3.1. Op organisatorisch vlak: rol van de afdelingen Counter Extremism en Counter Terrorism en van de <i>front offices</i> van de VSSE	34
V.3.2. Verzamelen van informatie door de VSSE na de vrijlating	35
V.3.3. Buitenlandse gedetineerden: samenwerking met de Dienst Vreemdelingenzaken	35
V.3.4. Internationale samenwerking	36
VI. BESLUITEN	38
VII. AANBEVELINGEN	39
VII.1. Wat betreft de VSSE.....	39
VII.1.1. Informatie-uitwisseling met de Belgische partners.....	39
VII.1.2. Aanwijzing van veiligheidscoördinatoren in de gevangenen	39
VII.1.3. Het ontwerp van protocolakkoord VSSE - DG EPI.....	39
VII.1.4. Samenwerking met de buitenlandse partners	40
VII.2. Wat betreft de ADIV.....	40
VII.3. Wat betreft wetenschappelijk onderzoek	40
VIII. BIJLAGE 1: ALGEMENE JURIDISCHE CONTEXT	41
I. Strafwetboek	41
II. Wet van 23 mei 1990 inzake de overbrenging tussen staten van veroordeelde personen	42
III. Wet van 20 juli 1990 betreffende de voorlopige hechtenis	42
IV. Wet van 9 december 2004 betreffende de wederzijdse internationale rechtshulp in strafzaken	43
V. Wetten van 17 mei 2006 betreffende de externe rechtspositie van de veroordeelden tot een vrijheidsstraf en de aan het slachtoffer toegekende rechten in het raam van de strafuitvoeringsmodaliteiten, en houdende oprichting van strafuitvoeringsrechtbanken	44
VI. Wet van 5 mei 2014 betreffende de internering	47
VII. Wet van 5 mei 2019 en de gegevensbanken ‘Strafuitvoering’	48
VIII. Ministeriële omzendbrieven	48
IX. Omzendbrieven van het College van procureurs-generaal (COL).....	49
IX. BIJLAGE 2: LOKALE INTEGRALE VEILIGHEIDSCEL INZAKE RADICALISME, EXTREMISME EN TERRORISME (LIVC-R).....	51
X. BIJLAGE 3: OPVOLGING VAN MINDERJARIGEN	53
1. Voorafgaand	53
2. Federatie Wallonië-Brussel (FWB)	54
3. Vlaamse Gemeenschap.....	54

AFKORTINGEN

ADIV	Algemene Dienst Inlichting en Veiligheid
AGMJ	Administration Générale des Maisons de Justice
B.S.	Belgisch Staatsblad
BelPIU	Passagiersinformatie-eenheid
CAPREV	Centre d’Aide et de Prise en charge de toute personne concernée par les Extrémismes et Radicalismes Violents (FWB)
CE	Contra-Extremisme (<i>Counter Extremism</i>)
CEGP	Cel <i>Gevangenis</i> - Prison
CelEx	Cel Extremisme (DG EPI)
COL	Omzendbrief van het College van procureurs-generaal
CT	Contra-Terrorisme (<i>Counter Terrorism</i>)
De-RadEx	Afdelingen Deradicalisering (gevangenen van Ittre en Hasselt)
DG EPI	Directoraat-generaal Penitentiaire Inrichtingen
DGSI	Direction Générale de la Sécurité Intérieure (Frankrijk)
DirCo	Directeur-coördinator
DJSOC/Terro	Algemene directie voor de bestrijding van de zware en georganiseerde criminaliteit – Terrorisme
DVZ	Dienst Vreemdelingenzaken
FedPol	Federale politie
FGP	Federale Gerechtelijke Politie – Gedecentraliseerde directies
FOD	Federale Overheidsdienst
FTF	<i>Foreign Terrorist Fighter</i>
FWB	Federatie Wallonië-Brussel
GED	Groupes d’Evaluation Départementaux (Frankrijk)
GGB	Gemeenschappelijke gegevensbank(en)
GVM	Gegevensverzamelingsmethoden
HP	Haatpropagandisten (GGB)
HTF	<i>Homegrown Terrorist Fighter</i>
HUMINT	<i>Human Intelligence</i>
IO	<i>Information Officer</i>
JH	Justitiehuizen
KB	Koninklijk besluit
LIVC-R	Lokale Integrale Veiligheidscel inzake radicalisme, extremisme en terrorisme
LTF	<i>Local Task Force</i>
MoU	<i>Memorandum of Understanding</i>
NA	Nota aan de Autoriteiten
NSIP	Nationaal Strategisch Inlichtingenplan
NTF	<i>National Task Force</i>
OCAD	Orgaan voor de Coördinatie van de Analyse van de Dreiging
PA	Protocolakkoord
PGE	Potentieel gewelddadige extremist (GGB)
Plan R	Actieplan Radicalisme
SICAD	Communicatie- en informatiedienst van het arrondissement (federale politie)

SIDIS	Detentie-informatiesysteem van Justitie
SIGINT	<i>Signals Intelligence</i>
SILT	Sécurité Intérieure et Lutte contre le Terrorisme (Frankrijk)
SNRP	Service National de Renseignement Pénitentiaire (Frankrijk)
Strategie TER	Strategische nota: Extremisme en Terrorisme
SUR	Strafuitvoeringsrechter
SURB	Strafuitvoeringsrechtbank
TF	<i>Terrorist Fighter</i>
ThETIS	<i>Target Evaluation Tool Indicator Based</i>
TV	Terrorismeveroordeelden (GGB)
VSSE	Veiligheid van de Staat
W.I&V	Wet houdende regeling van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten
WPA	Wet op het politieambt
WVH	Wet betreffende de voorlopige hechtenis

INLEIDING

In 2018 hebben de aanval in Luik door Benjamin Herman, een als geradicaliseerd geïdentificeerde gedetineerde van gemeen recht¹ alsook, enkele maanden later, de aanval op een Brusselse politiemann door een ex-gedetineerde², de aandacht gevestigd op de recidive van zogenaamde geradicaliseerde ex-gedetineerden of die werden veroordeeld wegens feiten van terrorisme. Nadat de aanslagen in Parijs en Brussel daarop al de aandacht hadden gevestigd, meer bepaald met het dossier van Oussama Atar³, werd de vrees voor terroristische recidive nog eens bevestigd met de aanval, in november 2019 in Londen, door een wegens terrorisme veroordeelde persoon die was vrijgelaten onder elektronisch toezicht.⁴ In mei 2021 werd een Franse politieagente op haar beurt verwond in de buurt van Nantes. Haar aanvaller, een ex-gedetineerde van gemeen recht, stond bekend wegens radicalisering nadat hij in 2016 een tijd in de gevangenis had doorgebracht en werd behandeld wegens geestelijke gezondheidsproblemen.⁵

In haar activiteitenverslag 2017-2018 wijst de Veiligheid van de Staat (VSSE) effectief op het gevaar van recidive in het domein van terrorisme: *“Individuen die tussen 2001 en 2011 in België veroordeeld werden in terrorismezaken kennen bovendien een hoge graad van recidivisme als islamitisch extremist of als terrorist”*; voorts stelt de VSSE, gelet op het recordaantal terro-gedetineerden sinds de oorlog in Syrië, het volgende: *“als deze groep van voor terrorisme veroordeelde gedetineerden recidiveert, kan ons land met een nieuwe golf van extremisme en zelfs van jihadisme geconfronteerd worden”*.⁶ In haar jaarverslag 2020 bevestigt de VSSE het volgende: *“Het hoge aantal terro-gedetineerden in Belgische gevangenschappen creëert nieuwe risico’s voor de toekomst. Enerzijds omdat sommige van hen andere gevangenen beïnvloeden en radicaliseren. Anderzijds stelt zich het probleem van hun vrijlating en de vraag of het risico dat zij vormen, goed kan worden ingeschat”*.⁷ Daarmee deelt de Veiligheid van de Staat de ongerustheid van de Europese veiligheidsdiensten die sinds vele jaren waarschuwen voor de nakende vrijlating van meerdere honderden jihadisten.⁸

Van zijn kant meende het Coördinatieorgaan voor de dreigingsanalyse (OCAD) in 2019 dat *“25% van de personen die de komende maanden zullen vrijkomen, heeft zijn/haar radicale ideologie niet afgezworen. Sommigen onder hen koesteren haatgevoelens tegenover de maatschappij. 20% heeft een positieve evolutie doorgemaakt en lijkt afstand te nemen van*

¹ Over de informatiepositie van de Veiligheid met betrekking tot de dader van deze incidenten, zie VAST COMITÉ I, *Activiteitenverslag 2018*, p. 20-30 (‘1.3. De informatiepositie van de inlichtingendiensten voorafgaand aan de aanslag in Luik’).

² Redactie, *“Attaque au couteau contre un policier à Bruxelles : enquête ouverte pour terrorisme”*, *RTBF Info*, 20 november 2018.

³ Oussama Attar, het vermoedelijke brein achter de aanslagen in Parijs en Brussel, was in Frankrijk veroordeeld maar wist te ontkomen aan de aandacht van de Belgische veiligheidsdiensten. Zie Soren Seelow, *“Oussama Atar, coordinateur présumé des attentats de Paris et de Bruxelles”*, *Le Monde*, 8 november 2016; Georges Dallemagne & Christophe Lamfalussy, *Le Clandestin de Daech*, Kennes Editions, 2021.

⁴ *Le Monde*, bronnen AFP en REUTERS, *“Que sait-on de l’attaque de Londres qui a fait deux morts et plusieurs blessés”*, 29 november 2019.

⁵ *Le Point*, *Le Parisien* en *Le Midi Libre*, Bron AFP, *“Une policière attaquée au couteau près de Nantes, son agresseur décédé”*, 28 mei 2021.

⁶ VSSE, *Activiteitenverslag 2017-2018*, 2018, p. 17.

⁷ VSSE, *Jaarrapport 2020, 2021*, p. 27.

⁸ Renard Thomas, in CTC Sentinel, *“Overblown: Exploring the gap between the Fear of Terrorist Recidivism and the Evidence”*, april 2020, p. 19.

zijn/haar radicale ideologie. Ze kunnen echter nog agressief gedrag vertonen.” terwijl “*de andere gedetineerden die vrij zullen komen, over het algemeen een correcte houding (hebben) aangenomen tijdens hun opsluiting. Zij proberen afstand te nemen van hun radicale ideologie*”⁹ en bereiden hun re-integratie in de maatschappij voor.

In deze context hebben de politieke beleidsmakers een prioriteit gemaakt van de opvolging van ex-terro-gedetineerden of geradicaliseerde ex-gedetineerden. In haar verslag wijst de parlementaire onderzoekscommissie ‘Aanslagen’ op de verbanden tussen de fenomenen van radicalisme en terrorisme enerzijds en een verblijf in de gevangenis anderzijds: “*veel geradicaliseerde individuen (hebben) eerder al een tijd in de gevangenis doorgebracht, in het bijzonder zij die zich schuldig maken aan terroristische daden; deze vaststelling geldt ook voor een aantal van de vermoedelijke daders van de aanslagen in Brussel van 22 maart 2016*”.¹⁰ In 2019 werd een wetsvoorstel ingediend tot wijziging van het Strafwetboek met als doel “*toekomstige terrorismedelinquenten ook na het uitzitten van de straf verder op de radar te houden*”.^{11 12} Het wetsvoorstel, dat kritiek krijgt van de Hoge Raad voor Justitie¹³, bevestigt de politieke ongerustheid.

Zonder dat het Vast Comité I positie kan innemen in verband met het probleem van terroristische recidive, strekken wetenschappelijke studies er echter toe dit gevaar te nuanceren en stellen ze dat het percentage recidive laag is op het vlak van terrorisme.¹⁴ Uit een studie die onderzoek voerde naar de gevallen van 557 jihadistische terroristen die tussen 1990 en 2019 in België werden veroordeeld, blijkt dat minder dan 5% van de veroordeelden opnieuw terroristische activiteiten heeft gepleegd.¹⁵

In het domein van terrorisme echter kan slechts één geval van recidive al zware gevolgen hebben en dus is het gerechtvaardigd dat de inlichtingendiensten er aandacht aan besteden. In België werden meer dan 470 personen tussen 2015 en 2021 veroordeeld wegens feiten van terrorisme.¹⁶ In januari 2022 telde men in de Belgische gevangnissen, op een totaal van ca.

⁹ OCAD, *Activiteitenverslag 2019*, 2020, p. 26.

¹⁰ Parlementair onderzoek belast met het onderzoek naar de omstandigheden die hebben geleid tot de terroristische aanslagen van 22 maart 2016 in de luchthaven Brussel-Nationaal en in het metrostation Maalbeek te Brussel, met inbegrip van de evolutie en de aanpak van de strijd tegen het radicalisme en de terroristische dreiging, vierde tussentijds verslag, *Parl. St.*, Kamer 2016-7, 54-1752/9, pp. 99-100.

¹¹ *Parl. St.*, Kamer, 2019-2020, 55 777/001.

¹² In 2021 werd in Frankrijk een wet aangenomen die voorziet in dergelijke opvolging. Zie <https://www.vie-publique.fr/loi/279661-loi-30-juillet-2021-prevention-terrorisme-et-renseignement>.

¹³ Hoge Raad voor de Justitie, Hoorzittingen Commissie Justitie van de Kamer, 3/03/2020.

¹⁴ Het lage percentage recidive bij terroristen wordt bevestigd in een document van het *Radicalisation Awareness Network (RAN)*, een overlegplatform dat wordt ondersteund door de Europese Commissie; dit netwerk raamt dit percentage tussen 5 en 8% in Europa, maar moedigt aan tot bijkomend onderzoek naar deze problematiek, aangezien het meent over onvoldoende zowel kwantitatieve als kwalitatieve gegevens te beschikken (RAN, *La récidive chez les délinquants extrémistes violents et terroristes*, Slotdocument, 24 februari 2021).

¹⁵ Renard (2020), “Overblown: Exploring the gap between the Fear of Terrorist Recidivism and the Evidence”, *CTC Sentinel*, Vol. 13, nr. 4, april 2020.

¹⁶ *Parl. St.* Kamer 2021-2, 55-148. De tussen 2015 en 2020 uitgesproken veroordelingen wegens terrorisme waren goed voor 87% van de veroordelingen wegens terrorisme in België (zie Jonckheere, Mine, Detry, Jeuniaux (2021) “Travail social en justice et terrorisme. La gestion de l’information par les agents de probation”, *Criminologie*, Vol. 54, nr. 2, p. 322).

10.700 gedetineerden¹⁷, 136 gedetineerden in verband met terrorisme of gedetineerden die werden geïdentificeerd als zijnde geradicaliseerd.¹⁸

Het huidige onderzoeksverslag heeft als doel de informatiepositie van de inlichtingendiensten te evalueren, alsook de middelen die worden ingezet in het kader van de opvolging van (ex-)terro- en geradicaliseerde gedetineerden.

¹⁷ Belga, “Combien y-a-t-il de détenus dans les prisons belges ?”, *Le Vijf*, 27 december 2021.

¹⁸ Tegenover 165 in 2021. Het gaat om terro-gedetineerden of gedetineerden van gemeen recht die echter als extremistisch werden geïdentificeerd en worden gevolgd door de CelEx van het DG EPI (zie *infra*). Daarvan zijn 5 personen opgesloten in de afdeling De-RadEx van de gevangenis van Iltre (zie *infra*). Zie de interventie van de minister van Justitie in *Parl. St.*, Kamer 2021-2, CRIV55 COM663, pp. 25-27.

I. TOEZICHTONDERZOEK

I.1. EEN RUIMER ONDERZOEKSGBIED

De initiële vraag van het toezichtonderzoek had betrekking op *“de wijze waarop de Belgische inlichtingen- en veiligheidsdiensten de opvolging verzekeren van enerzijds personen die in België verdacht worden van terroristische misdrijven die in België of elders zijn gepleegd en die genieten van een maatregel bedoeld in de wet van 20 juli 1990¹⁹ en anderzijds personen, die in België veroordeeld zijn voor terroristische misdrijven²⁰ en die de Belgische gevangenis verlaten in het kader van één van de maatregelen bedoeld in de wet van 17 mei 2006²¹, hetzij die definitief vrijgelaten werden (art. 71 van genoemde wet)”*.²²

Ondanks de omstandige formulering bleef dit voorwerp echter onvolledig wat betreft zijn doelstelling, door inzonderheid geen rekening te houden met het fenomeen van radicalisering in de gevangenis. Bijgevolg werd het toepassingsgebied van het onderzoek uitgebreid tot de opvolging, in België, door de Belgische inlichtingen- en veiligheidsdiensten van gedetineerden van gewoon recht die werden geïdentificeerd als zijnde geradicaliseerd en van individuen die werden beschuldigd van of werden veroordeeld wegens het plegen van terroristische misdrijven of daartoe pogingen te hebben ondernomen. In de bijlage bij het verslag wordt het toepassingsgebied van het onderzoek nog verder uitgebreid tot de opvolging van minderjarigen (zie Bijlage 3).

I.2. DOELSTELLINGEN

Met dit toezichtonderzoek wenst het Vast Comité I een onderzoek te voeren naar de opvolging, door de Belgische inlichtingendiensten,

- van personen die worden verdacht of beschuldigd²³ van feiten die als terroristische feiten worden gekwalificeerd²⁴, onder aanhoudingsbevel zijn geplaatst of het voorwerp zijn van een regeling van voorlopige hechtenis onder elektronisch toezicht²⁵, ofwel voorwaardelijk in vrijheid zijn gesteld²⁶;
- van personen die zijn veroordeeld wegens terroristische feiten en een strafinstelling verlaten als gevolg van definitieve invrijheidstelling of krachtens eender welke andere regeling;
- en, tot slot, gedetineerden (terro of gemeen recht) die tijdens en na hun opsluiting worden geïdentificeerd als zijnde geradicaliseerd.

¹⁹ Wet van 20 juli 1990 betreffende de voorlopige hechtenis, B.S. 14 augustus 1990.

²⁰ Strafwetboek, Titel I ter: Terroristische misdrijven.

²¹ Wet van 17 mei 2006 betreffende de externe rechtspositie van de veroordeelden tot een vrijheidsstraf en de aan het slachtoffer toegekende rechten in het raam van de strafuitvoeringsmodaliteiten, B.S., 15 juni 2006.

²² Het onderzoek is in 2019 van start gegaan, maar kon pas begin 2022 worden voltooid als gevolg van de gezondheids crisis en andere prioritaire onderzoeken alsook om rekening te kunnen houden met de laatste ontwikkelingen op het vlak van wet- en regelgeving.

²³ Zie bijlage 1, Titel III.

²⁴ Art. 16 van de wet van 20 juli 1990 betreffende de voorlopige hechtenis, B.S. 14 augustus 1990.

²⁵ K.B. Van 26 december 2013 houdende tenuitvoerlegging van Titel II van de wet van 27 december 2012 houdende diverse bepalingen betreffende justitie, B.S., 31 december 2013; Ministeriële omzendbrief ET/SE-3 van 31 december 2013 betreffende het bevel tot aanhouding uitgevoerd onder elektronisch toezicht.

²⁶ Art. 35 e.v. van de wet van 20 juli 1990 betreffende de voorlopige hechtenis, B.S. 14 augustus 1990.

Verder in het verslag wordt naar deze drie gevallen verwezen met de uitdrukking ‘(ex-)terro- en geradicaliseerde gedetineerden’. Met betrekking tot de ex-gedetineerden zullen we zien dat de inlichtingendiensten in grotere mate focussen op gedetineerden die op het einde van hun straf worden vrijgelaten en, in tegenstelling tot gedetineerden die onder voorwaarden vrijkomen, niet worden opgevolgd door de politiediensten of justitiehuisen.²⁷

Het Vast Comité I wenst op die manier de informatiepositie van de inlichtingendiensten te evalueren alsook de middelen die worden ingezet in het kader van de opvolging van (ex-)terro- en geradicaliseerde gedetineerden. Bovendien neemt het Comité zich voor na te gaan hoe de inlichtingendiensten de opvolging van deze gedetineerden organiseren, inzonderheid hoe de informatie-uitwisseling in dit kader verloopt tussen de VSSE en de Algemene Dienst Inlichting en Veiligheid (ADIV) alsook met de Belgische en buitenlandse partners.

I.3. METHODE

In het kader van dit toezichtonderzoek heeft het Vast Comité I

- interne documenten bestudeerd van de VSSE en de ADIV alsook van de verschillende partners die betrokken zijn bij de opvolging van de personen die zijn veroordeeld wegens terroristische misdrijven of die tijdens hun opsluiting of plaatsing zijn geradicaliseerd (procedures, verslagen van vergaderingen, analyses, enz.);
- een onderhoud gehad met leden van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten, inzonderheid van de Cel Gevangenis - Prison (CEGP) van de VSSE, maar ook met personen die al dan niet rechtstreeks tussenkomen in het beheer van deze dossiers, onder wie leden van het OCAD en het directoraat-generaal Penitentiare Inrichtingen (DG EPI van de FOD Justitie);
- dossiers bestudeerd betreffende de opvolging van personen die wegens ‘terro’ werden veroordeeld en vervolgens vrijgelaten, via de raadpleging van nota’s van ‘einde straf’ van de VSSE;
- een voorafgaand documentair onderzoek gevoerd via de beschikbare open bronnen en een bezoek gebracht aan Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk, aangezien beide landen het voorwerp zijn geweest van een *benchmarking* betreffende de werking van hun inlichtingen- en veiligheidsdiensten in het kader van het beheer van (ex-)terro- en geradicaliseerde gedetineerden (zie Bijlage 4 - geclassificeerd).

12

Op 11 maart 2022 heeft het Vast Comité I het ontwerpverslag naar de twee inlichtingen- en veiligheidsdiensten verstuurd met de vraag hun opmerkingen aan het Comité te bezorgen. De opmerkingen die het Comité noodzakelijk en nuttig heeft bevonden, werden opgenomen in de eindversie van het verslag.

²⁷ Deze ex-gedetineerden die hun straf volledig hebben uitgezeten, kunnen echter steeds worden opgevolgd door de justitiehuisen en LTF's wanneer hun veroordelingen wegens terroristische feiten gepaard gaan met probatie-uitstel. Bovendien kunnen sommige geradicaliseerde gedetineerden worden opgevolgd na hun vrijlating, als de nationale partners dat noodzakelijk achten.

II. RECHTSKADER EN STRATEGISCH KADER

II.1. BEVOEGDHEID VAN DE INLICHTINGEN- EN VEILIGHEIDSDIENSTEN

De bevoegdheid van de VSSE en de ADIV inzake de opvolging van (ex-)terro-gedetineerden en (ex-)gedetineerden van gemeen recht die in de gevangenis zijn geradicaliseerd, vloeit voort uit de wet van 30 november 1998 houdende regeling van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten (W.I&V).

De artikelen 7 en 8 W.I&V sommen de opdrachten van de VSSE op en beschrijven de te beschermen belangen en de te beheersen bedreigingen. Volgens het ‘finaliteitsbeginsel’ zoals bedoeld in artikel 13 W.I&V, is de VSSE bevoegd voor zover één van deze belangen²⁸ het voorwerp is van één van de in de wet genoemde bedreigingen. Daartoe behoren inzonderheid terrorisme en extremisme, met inbegrip van het proces van radicalisering.

De opdrachten van de ADIV worden dan weer genoemd in de artikelen 10 en 11 W.I&V. Deze dienst is belast met het inwinnen van inlichtingen die betrekking hebben op terroristische activiteiten die een bedreiging kunnen vormen voor het militair personeel, de militaire infrastructures, de wapensystemen waarvan de ADIV wettelijk belast is de bescherming te verzekeren alsook voor de veiligheid van Belgische onderdanen in het buitenland of de integriteit van het nationale grondgebied. In het kader van de opvolging van (ex-)terro- en geradicaliseerde gedetineerden is de bevoegdheid van de ADIV beperkt tot ex-militairen, actieve militairen, reservisten en kandidaat-militairen alsook tot het burgerpersoneel van Defensie. In de praktijk “*verzekert de ADIV evenwel geen actieve of proactieve opvolging van ex-militairen die per definitie geen enkele band meer hebben met Defensie* [vrije vertaling].”²⁹ (zie verder).

13

II.2. STRATEGISCHE INSTRUMENTEN

Naast de W.I&V die de algemene bevoegdheid van de inlichtingendiensten vaststelt, wordt de opvolging door de VSSE en de ADIV van (ex-)terro- en geradicaliseerde gedetineerden gestuurd door verschillende strategische documenten. Sommige van deze documenten organiseren de opvolging *vóór* en *na* de opsluiting, terwijl andere betrekking hebben op de werking van de inlichtingendiensten en hun partners *tijdens* de opsluiting (zie inzonderheid II.2.3.). Het resultaat van dit alles is dat er een complex strategisch kader bestaat dat verspreid is tussen verschillende actoren en over verschillende bevoegdheidsniveaus. De Belgische aanpak voor de opvolging van veroordeelde (ex-)terro- en geradicaliseerde gedetineerden wordt echter genoemd als een voorbeeld van ‘*relevante praktijken*’ door het *Radicalisation Awareness Network* (RAN), een overlegplatform dat steun krijgt van de Europese Commissie.³⁰

II.2.1. De Strategie TER

²⁸ De te beschermen belangen zijn: (A) de inwendige veiligheid van de Staat en het voortbestaan van de democratische en grondwettelijke orde, (b) de uitwendige veiligheid van de Staat en de internationale betrekkingen en (c) de vrijwaring van de essentiële elementen van het wetenschappelijk of economisch potentieel. De bedreigingen zijn: spionage, inmenging, extremisme, terrorisme, proliferatie, schadelijke sektarische organisaties en criminele organisaties.

²⁹ Brief van 7 april 2022 van Vice-Admiraal Wim Robberecht gericht aan de Voorzitter van het Vast Comité I, Ref. 22-50079942.

³⁰ RAN, *La récidive chez les délinquants extrémistes violents et terroristes*, Slotdocument, 24 februari 2021.

In september 2021 kondigde het OCAD de actualisering aan van het Actieplan Radicalisme (Plan R – gepubliceerd in 2005 en een eerste keer geactualiseerd in 2015) alsook de omzetting ervan in een strategische nota Extremisme en Terrorisme, Strategie TER genoemd.³¹ Deze nieuwe strategie voor de bestrijding van terrorisme en extremisme, met inbegrip van de strijd tegen het radicaliseringsproces, organiseert de uitwisselingen tussen de nationale partners. Volgens een zogenaamde multidisciplinaire benadering beoogt de Strategie TER het vroegtijdig opsporen van terroristische en extremistische bedreigingen door informatie te delen en de coördinatie te verzekeren tussen de inlichtingen- en politiediensten, het OCAD, het openbaar ministerie of ook sociopreventieve diensten.

In dit kader werden meerdere overlegplatformen opgezet, inzonderheid de *national taskforce* (NTF) die belast is met de coördinatie van de Strategie TER alsook de lokale integrale veiligheidscellen inzake radicalisme, extremisme en terrorisme (LIVC-R – zie Bijlage 2)³², gericht op een sociopreventieve aanpak van geradicaliseerde personen. Voor de opvolging van de (ex-)terro- en/of geradicaliseerde gedetineerden vinden de uitwisselingen tussen de partners voornamelijk plaats, tijdens de opsluiting, in het kader van de vergaderingen van de werkgroep Gevangenen (WG Gevangenen, *infra*). De opvolging na de vrijlating wordt vervolgens georganiseerd binnen de *local taskforces* (LTF, *infra*).

II.2.1.1. De strategische en de operationele WG Gevangenen

Onder de verschillende werkgroepen van de Strategie TER houdt de WG Gevangenen zich specifiek bezig met informatie-uitwisseling over individuele dossiers en, algemener, over het fenomeen van radicalisering in de gevangenen.

Vanaf 2015 werd de WG Gevangenen opgesplitst in een strategische en een operationele WG Gevangenen, gelet op de sterke toename van de informatiestroom. Voortaan bestaat de strategische WG uit vertegenwoordigers van de VSSE, het OCAD, de Centrale eenheid antiterrorisme van de Centrale directie van de bestrijding van de zware en georganiseerde criminaliteit van de federale politie (DJSOC/Terro), het DG EPI, het Nationaal Crisiscentrum, de FOD Buitenlandse Zaken, de Dienst Vreemdelingenzaken en de administratie van de Justitiehuisen.³³ Deze diensten komen elke trimester samen in het kader van een strategische raadpleging met betrekking tot dit thema en de organisatie van de opvolging van deze gedetineerden.

Samenvatting geclassificeerde passage (geheim):

Naast de strategische WG maken de vergaderingen van de operationele WG het voor de partners mogelijk om de gedetineerden te identificeren die moeten worden opgevolgd en om informatie uit te wisselen over individuele dossiers.

Sinds 2021 neemt de ADIV niet langer deel aan de (strategische noch de operationele) vergaderingen van de WG Gevangenen.

³¹ OCAD, “Nieuwe strategie tegen terrorisme en extremisme vervangt actieplan radicalisme”, 8 september 2021, <http://ocad.belgium.be>.

³² Wet van 30 juli 2018 tot oprichting van lokale integrale lokale veiligheidscellen inzake radicalisme, extremisme en terrorisme, *B.S.*, 14 september 2018.

³³ Nota VSSE.

II.2.1.2. De strategische en operationele *local taskforces*

Binnen de gerechtelijke arrondissementen zijn er *local taskforces* opgericht, i.e. strategische en operationele overlegplatformen. Terwijl de strategische LTF's "zorgen voor de strategische afstemming tussen de lokale operationele LTF's"³⁴, hebben de operationele LTF's als opdracht om informatie te verzamelen. Algemeener hebben deze laatste LTF's als doel:

- de verkregen informatie, analyses en inlichtingen betreffende de betrokken entiteiten te verwerken, uit te wisselen en te delen tussen de verschillende partners binnen de LTF's;
- tot overeenstemming te komen over de plannen voor het verzamelen van informatie van de verschillende politie- en inlichtingendiensten alsook over de uitvoering van die plannen, met inbegrip van de inschrijving of schrapping van vermeldingen in de gemeenschappelijke gegevensbank (GGB);
- ondersteuning te bieden aan niet-gespecialiseerde eerstelijnsmedewerkers bij de politie die te maken krijgen met mogelijke signalen van radicalisering;
- te fungeren als overlegplatform wat betreft de opvolging van de *foreign terrorist fighters* (FTF)³⁵;
- bepaalde dossiers voor te stellen en door te sturen naar sociopreventieve maatregelen, wat zich vertaalt in een doorgifte van de dossiers naar de bevoegde lokale integrale veiligheidscellen inzake radicalisme, extremisme en terrorisme (LIVC-R – zie Bijlage 2).

15

Binnen de operationele LTF's, die worden voorgezeten door de directeur-coördinator van het gerechtelijk arrondissement (DirCo), zijn de lokale politiezone(s), de gerechtelijke federale politie (GFP), het OCAD, de inlichtingendiensten, DJSOC/Terro, de Dienst Vreemdelingenzaken, Fedasil alsook het lokale parket vertegenwoordigd. Van hun kant bestaan de strategische LTF's uit de DirCo, de procureur des Konings en de provinciegouverneur.

In het kader van de opvolging van de ex-terro- of geradicaliseerde gedetineerden nemen de LTF's ook de taak over van de operationele WG Gevangenen wanneer de gedetineerden worden vrijgelaten onder voorwaarden of omdat ze hun straf hebben uitgezeten (zie V.1.).

³⁴ OCAD, *Strategie TER*, 2021, p. 10.

³⁵ Het kan geen kwaad er hier aan te herinneren dat, volgend op de oprichting van de LTF's op provinciaal niveau in 2013-2014, de VSSE de klemtoon had gelegd op de FTF's, i.e. terroristen die naar Syrië en Irak vertrokken om er te gaan strijden. Volgend op de aanslagen in 2016 te Brussel werd het werk met betrekking tot de FTF's uitgebreid tot individuen die al waren teruggekeerd of terugkeerden uit gebieden waar werd gevochten. Toen IS uiteindelijk uiteen begon te vallen, vroeg de organisatie aan haar sympathisanten om niet langer naar Syrië te trekken om er te gaan strijden, maar veeleer om in hun land van herkomst te blijven en er gewelddadige actie te ondernemen, waarmee de HTF's *ipso facto* werden toegevoegd aan de op te volgen profielen. In diezelfde periode werd aan de LTF ook gevraagd om oog te hebben voor de profielen van haatpropagandisten, ideologen en andere predikers die werden gevolgd in het kader van de Strategie TER en opgenomen waren in de lijst *Joint Information Box* (JIB), nog vóór ze in 2017 werden opgenomen in de GGB, naast de FTF's en de HTF's. Naast deze nieuwe problematiek was er ook nog die van de radicalisering van gedetineerden in de gevangenis en die van de opvolging van deze laatste individuen wanneer ze de penitentiaire inrichtingen verlieten, i.e. personen die niet strikt konden worden ondergebracht in een van de categorieën van de GGB. Aldus werden twee categorieën toegevoegd aan de GGB, i.e. de PGE's en de TV's, met als doel hun opvolging te kunnen verzekeren via de LTF of de LIVC-R zodra ze uit de gevangenis werden ontslagen.

II.2.2. Het protocolakkoord VSSE – DG EPI

II.2.2.1. Een eerste protocolakkoord

In het kader van het oude Plan R (zie II.2.1.) werd er in 2006 een protocolakkoord (PA) ondertekend tussen de VSSE en het DG EPI (voorheen directoraat-generaal Uitvoering van Straffen en Maatregelen).³⁶ Dit PA had als doel de informatie-uitwisseling tussen beide administraties te bevorderen en te organiseren.

In dit kader neemt het DG EPI zelf het initiatief om de informatie te verstrekken die het penitentiair personeel verzamelt met betrekking tot terro-gedetineerden of gedetineerden die in verband kunnen worden gebracht met radicalisme: situatie in de gevangenis, vrijlatingen, het verlaten van de gevangenis, externe contacten (bezoekers, briefwisseling, telefoons) en contacten binnen de gevangenis, gedrag, incidenten (vechtpartijen, bij controles aangetroffen voorwerpen, zelfmoordpoging, enz.), rekeningen in de gevangenskantine, lectuur, culturele activiteiten of eender welk ander element op vraag van de VSSE. Deze informatie levert input op voor de nota die de VSSE opstelt voor elke terro-gedetineerde en/of geradicaliseerde gedetineerde die zijn straf volledig heeft uitgezeten (zie IV.2.7.2.).

Van haar kant stuurt de VSSE de nuttige informatie door waarover ze beschikt met betrekking tot terro-gedetineerden – bijvoorbeeld *“de deelname aan trainingskampen, gevolgde specifieke opleidingen, familiebanden, bezoeken van eenzelfde persoon aan meerdere veroordeelde terroristen”*. In verband met radicalisme verstrekt de VSSE aan het DG EPI de nuttige informatie betreffende de lectuur van de gedetineerden alsook de *“vzw’s of andere organisaties waarvan het gedrag ten aanzien van de gedetineerden risico’s zou kunnen inhouden”*.

Het PA voorziet voor de VSSE ook in een rechtstreekse toegang tot de gegevensbank ‘SIDIS Suite’ van het DG EPI. Deze gegevensbank bevat de informatie betreffende de gedetineerden, zoals de identificatiegegevens, de gerechtelijke gegevens of ook gegevens in verband met bezoekers.³⁷

II.2.2.2. Besprekingen over een nieuw protocolakkoord

Een ontwerp van PA, dat sinds 2016 wordt besproken, wordt verwacht tegen medio 2022. Dit nieuwe PA heeft als doel verslag uit te brengen over de evolutie van de praktijken en uitwisselingen tussen de VSSE en het DG EPI – in het bijzonder tussen de CEGP (zie IV.2.2) en de Cel Extremisme (zie II.2.3). Daarin wordt bepaald dat het DG EPI antwoord moet geven op de vragen om informatie vanwege de VSSE die deze laatste stelt in het kader van de uitvoering

³⁶ Dit protocolakkoord was het voorwerp van een toezichtonderzoek door het Comité in 2016. Onder de bevindingen van het onderzoek benadrukte het Comité de laattijdige tenuitvoerlegging van het PA, dat voornamelijk vanaf 2014 werd geactiveerd, enerzijds nadat werd vastgesteld dat de eerste personen vertrokken naar Syrië en anderzijds na de aanstelling van de nieuwe directie van de VSSE die voortaan aandrong op informatie-uitwisseling. Zie VAST COMITE I, *Activiteitenverslag 2016*, pp. 57-62 (‘De VSSE en het samenwerkingsprotocol met de strafinrichtingen’). Zie ook VAST COMITE I, *Activiteitenverslag 2018*, pp. 27-28. (‘De evaluatie van het protocol DG EPI/VSSE’).

³⁷ De VSSE sensibiliseert ook de directies en psychosociale diensten van de penitentiaire inrichtingen in verband met terrorisme en radicalisme of eender welke andere aangelegenheid in verband met haar opdrachten. In 2016 stelde het Comité echter vast dat de opleiding haar doel niet volledig bereikte, meer bepaald als gevolg van het personeelsverloop bij het personeel in de gevangenissen (zie VAST COMITE I, *Activiteitenverslag 2016, 2017*, pp. 61-62).

van haar inlichtingenopdrachten. Indien de bescherming van persoonsgegevens niet kan worden ingeroepen, kan een weigering worden gemotiveerd indien deze mededeling van gegevens het risico meebrengt bijvoorbeeld een gerechtelijk onderzoek in gevaar te brengen.

Het ontwerp-PA beschrijft ook de uitwisseling van informatie met betrekking tot de gedetineerden die zijn geregistreerd in de GGB (zie III). Op een met redenen omkleed verzoek van het DG EPI verricht de VSSE in haar eigen gegevensbanken een opzoeking (*Hit/No Hit*) inzake de bezoekers en personen naar wie de in de GGB opgenomen gedetineerden wensen te telefoneren. Het PA van 2006 voorzag al in dergelijke opzoekingen, die de VSSE verantwoordt op basis van de artikelen 7 en 8 van de W.I&V.

Ook de voorwaarden voor het delen van informatie binnen de VSSE en het DG EPI zelf worden nader vastgesteld. Dit delen van informatie moet beperkt blijven tot de medewerkers die de informatie moeten kennen (*need to know*) en, wat betreft de leden van het DG EPI, die over een veiligheidsmachtiging beschikken. De geclassificeerde informatie die de VSSE aan het DG EPI verstrekt, mag niet worden opgenomen in het persoonlijk dossier van de gedetineerde.

Een andere wijziging ten opzichte van het bestaande PA betreft de toepassing van de inlichtingenmethoden in de gevangenis door de VSSE. Zo wordt bepaald dat het DG EPI de VSSE in dit kader bijstaat. Het ontwerp-PA bepaalt bovendien dat de agenten van de VSSE in het kader van hun wettelijke opdrachten de gevangenis kunnen bezoeken.

II.2.3. Het Actieplan aanpak radicalisering in gevangenissen

In 2015 werd een actieplan aanpak radicalisering in gevangenissen gepubliceerd. Het document is opgebouwd rond tien actiepunten en heeft een dubbel doel: “*vermijden dat gedetineerden geradicaliseerd worden tijdens hun verblijf in de gevangenis*” en “*uitwerken van een gespecialiseerde omkadering van geradicaliseerde personen tijdens hun detentie*”.³⁸

II.2.3.1. Het actieplan

In het kader van de uitvoering van dit actieplan werd er binnen het DG EPI een cel Extremisme (CelEx) opgericht. Een van de opdrachten van de CelEx bestaat erin informatie te verzamelen vanuit de gevangenissen³⁹ en aanbevelingen te formuleren betreffende het gevangenisregime dat moet worden toegepast voor gedetineerden die worden geïdentificeerd als zijnde geradicaliseerd.⁴⁰ Onder de zes medewerkers van CelEx zijn er coördinatoren die ook als aanspreekpunt fungeren tussen het DG EPI enerzijds en de penitentiaire inrichtingen en partnerdiensten anderzijds.

Naast de creatie van De-RadEx-vleugels⁴¹ voor geradicaliseerde gedetineerden en andere verbintenissen vanwege het DG EPI, hebben bepaalde actiepunten rechtstreeks betrekking op

³⁸ FOD Justitie, *Actieplan aanpak radicalisering in gevangenissen*, 11 maart 2015, p. 3.

³⁹ De cel “werkt samen met een hele reeks eigen diensten van de administratie, waaronder meer bepaald de lokale directies en de centrale psychosociale dienst (...) van de penitentiaire administratie waar de waarnemingen samenkomen die worden opgelegd door de bijzondere instructies”. Zie Parlementair onderzoek ‘Aanslagen’, vierde tussentijds verslag, *Parl. St.*, Kamer, 2016-7, 54-1752/9, p. 85.

⁴⁰ Voor een vollediger beschrijving van de opdrachten van CelEx, zie Renard (2020), “Extremist Offender Management in Belgium”, in *Extremist Offender Management in Europe: Country Reports*, ICSR, London, pp. 3-13.

⁴¹ Al in 2015 werden zogenaamde De-RadEx-vleugels gecreëerd in de gevangenissen van Hasselt en Ittre om er de meest geradicaliseerde gedetineerden (ook van gemeen recht) af te zonderen. Deze vleugels bieden

de inlichtingendiensten en in het bijzonder op de CEGP van de Veiligheid van de Staat (zie IV.2.2). Zo roept het actieplan op tot “*een sterkere informatiepositie door een meer gerichte informatiegaring en analyse*”. Wat betreft dit punt heeft de VSSE zich ertoe verbonden de verzamelde informatie te exploiteren en te analyseren alsook ze te delen met de partnerdiensten.

Een ander actiepunt heeft betrekking op “*doeltreffende overleg- en coördinatiestructuren voor optimale informatie-uitwisseling*”. Daarbij wordt gewezen op het belang van samenwerking en informatie-uitwisseling tussen de partnerdiensten, inzonderheid via de WG Gevangenen (zie II.2.1.1).

Het actieplan voorziet ook in de mogelijkheid van toegang, voor de agenten in de provinciale posten van de VSSE, tot de gedigitaliseerde dossiers van de gedetineerden via de software SIDIS Suite. In werkelijkheid bestond deze mogelijkheid van toegang al sinds meerdere jaren.

Wat betreft de betrokkenheid van de vertegenwoordigers van erediensdiensten in het kader van de strijd tegen radicalisering, verwijst het document ook naar de screening, door de VSSE, van islamconsulenten. Terwijl het actieplan uitsluitend focust op islamconsulenten, vereist een koninklijk besluit sinds 2019 dat de aalmoezeniers, de consulenten van de erediensdiensten en de moreel consulenten bij de gevangenen een veiligheidsattest dienen te verkrijgen.⁴²

II.2.3.2. Actualisering: creatie van de functie van *Prison Information Officer*

In 2018 zijn er besprekingen aangevat tussen de partners (DG EPI, DJSOC/Terro, OCAD, VSSE) en het kabinet-Justitie om dit plan te actualiseren.⁴³ In het kader van deze besprekingen ging het inzonderheid om de aanwijzing van een (*Prison*) *Information Officer* (PIO)⁴⁴ onder het leidinggevend personeel van elke gevangenis. De PIO, die een medewerker is van het DG EPI en houder is van een veiligheidsmachtiging, zou de opdracht krijgen om in de gevangenis informatie te verzamelen en te verwerken. Het DG EPI legde echter de nadruk op de terughoudendheid van het penitentiair personeel ten aanzien van deze functie van informatieverzameling, “*nochtans cruciaal (...) bij detectie van radicalisering en ‘aanklampende’ opvolging van terro-gedetineerden*”.⁴⁵ In 2020 stelden de VSSE, het OCAD en DJSOC/Terro meerdere verantwoordelijkheden voor die de PIO op zich zou moeten nemen:

- de contactpersoon zijn voor de inlichtingen- en politiediensten;
- de facilitator zijn van de operationele acties van de VSSE, bijvoorbeeld door de veiligheid van de VSSE-inspecteurs te garanderen ter gelegenheid van ontmoetingen met menselijke bronnen in de gevangenis;

plaats aan maximaal 20 gedetineerden met als doel “het risico op rekrutering en verspreiding van radicaal gedachtengoed (...), alsook het risico op netwerkverstremgeling tussen ideologisch geïnspireerde radicale netwerken en ‘reguliere’ criminele netwerken” te reduceren (FOD Justitie, Actieplan aanpak radicalisering in gevangenen, 11/03/2015, p. 13).

⁴² KB van 17 mei 2019 betreffende de aalmoezeniers, de consulenten van de erediensdiensten en de moreel consulenten bij de gevangenen; zij moeten een veiligheidsattest verkrijgen, *B.S.*, 11 juni 2019. Er bestond echter al sinds 2005 een screening van de vertegenwoordigers van de erediensdiensten bij toepassing van een richtlijn van de minister van Justitie (zoals bepaald door artikel 22, 2e lid van de wet van 11 december 1998 betreffende de classificatie en de veiligheidsmachtigingen, veiligheidsattesten en veiligheidsadviezen).

⁴³ Nota VSSE.

⁴⁴ In het kader van het Actieplan Radicalisering in de gevangenen van 2015 was er al sprake van lokale coördinatoren voor de gevangenen.

⁴⁵ Nota VSSE.

- informatie verzamelen over terro-gedetineerden en/of geradicaliseerde gedetineerden⁴⁶;
- werken als een eerste filter en de informatie zuiveren die vervolgens aan de veiligheidsdiensten wordt verstrekt.⁴⁷

In december 2021 kondigde de minister van Justitie, tijdens de plenaire zitting van de Kamer van Volksvertegenwoordigers, aan dat er 22 veiligheidscoördinatoren voor de gevangenen zouden worden aangeworven: *“dat zullen mensen zijn die het aanspreekpunt zijn voor de Veiligheid van de Staat, en tegelijkertijd zullen zij instaan voor een nog betere risicotaxatie”*.⁴⁸ In het kader van een proefproject van het DG EPI zullen deze veiligheidscoördinatoren⁴⁹ de opdrachten vervullen waarin is voorzien voor de PIO. Aangezien het gaat om leden van de directieteams van de gevangenen, zullen ze echter ook managementtaken op zich nemen. Op dit punt verschilt de functie van die van de PIO zoals bedacht door de VSSE. Er wordt overwogen om te voorzien in de bewustmaking van deze medewerkers door de VSSE. Op middellange termijn moet worden nagegaan of het noodzakelijk is om bijkomende veiligheidscoördinatoren aan te werven en of de managementtaken geen afbreuk doen aan de tijd die nodig is voor de opvolging van terro-gedetineerden en geradicaliseerde gedetineerden.

⁴⁶ Het Comité vestigt de aandacht op het belang van het anonimiseren van de informatieverlagen die de penitentiaire beambten opstellen.

⁴⁷ Nota VSSE.

⁴⁸ *Parl. St. Kamer 2021-2, CRIV 55 PLEN 144, p. 16.*

⁴⁹ Ze worden *‘coordinators security and safety’* genoemd.

III. EEN CENTRAAL INSTRUMENT VOOR DE OPVOLGING VAN (EX-)TERRO- OF GERADICALISEERDE GEDETINEERDEN: DE GEMEENSCHAPPELIJKE GEGEVENS BANK *TERRORIST FIGHTERS*

Sinds 2016 wordt de informatie-uitwisseling tussen de veiligheidsdiensten bevorderd door de gemeenschappelijke gegevensbank *Terrorist Fighters* (GGB TF). De gemeenschappelijke gegevensbank, aanvankelijk bestemd voor de opvolging van individuen die vertrokken om te gaan vechten in de zone Irak-Syrië⁵⁰, werd later – in 2018 – uitgebreid tot de ‘*homegrown terrorist fighters*’.⁵¹ Parallel daarmee hebben de ministers van Binnenlandse Zaken en Justitie de *Joint Information Box* in 2018 omgevormd tot een gemeenschappelijke gegevensbank Haatpropagandisten (GGB HP). Voor elke ingeschreven entiteit bevatten de GGB een inlichtingenfiche met de gegevens waarover de diensten beschikken (niet-geclassificeerde inlichtingen, gerechtelijke en administratieve gegevens). Elke entiteit van de GGB is ook het voorwerp van een evaluatie van de dreiging door het OCAD.

Voor de inlichtingendiensten ligt het belang van de GGB in het feit dat ze op een enkele plaats alle informatie vinden waarover hun partners beschikken en via een enkel kanaal de niet-geclassificeerde informatie waarover ze beschikken, kunnen delen.

De GGB TF wordt gebruikt voor de opvolging van (ex-)terro- en geradicaliseerde gedetineerden. Deze specifieke opvolging leidde bovendien tot de toevoeging van twee nieuwe categorieën in 2019, i.e. ‘terrorismeveroordeelden’ (TV) en ‘potentieel gewelddadige extremisten’ (PGE).^{52 53} Volgens de VSSE vertegenwoordigen deze nieuwe categorieën een meerwaarde, nu ze objectieve criteria aanbrengen en zorgen voor meer duidelijkheid in de opvolging van de betrokken entiteiten.

20

III.1. ‘TERRORISMEVEROORDEELDEN’ ALS LAATSTE VANGNET

In de gegevensbank heeft de categorie van terrorismeveroordeelden betrekking op individuen die, op cumulatieve wijze:

⁵⁰ KB van 21 juli 2016 betreffende de gemeenschappelijke gegevensbank ‘*Foreign Terrorist Fighters*’ en tot uitvoering van sommige bepalingen van de afdeling 1bis ‘Het informatiebeheer’ van hoofdstuk IV van de wet op het politieambt, B.S., 22 september 2016.

⁵¹ KB van 23 april 2018 tot wijziging van het KB van 21 juli 2016 betreffende de gemeenschappelijke gegevensbank ‘*Foreign Terrorist Fighters*’ en tot uitvoering van sommige bepalingen van de afdeling 1bis ‘Het informatiebeheer’ van hoofdstuk IV van de wet op het politieambt en tot omvorming van de gemeenschappelijke gegevensbank ‘*Foreign Terrorist Fighters*’ naar de gemeenschappelijke gegevensbank ‘*Terrorist Fighters*’, B.S., 30 mei 2018

⁵² KB van 20 december 2019 tot wijziging van het koninklijk besluit van 21 juli 2016 betreffende de gemeenschappelijke gegevensbank *Terrorist Fighters* en van het koninklijk besluit van 23 april 2018 betreffende de gemeenschappelijke gegevensbank Haatpropagandisten en tot uitvoering van sommige bepalingen van de afdeling 1bis ‘Het informatiebeheer’ van hoofdstuk IV van de wet op het politieambt, B.S., 27 januari 2020.

⁵³ Zie VAST COMITÉ I en COC, Advies betreffende een ontwerp van Koninklijk besluit tot wijziging van het Koninklijk besluit van 21 juli 2016 betreffende de gemeenschappelijke gegevensbank *Terrorist Fighters*, 1 augustus 2019, 001/VCI-COC/2019. Wat betreft de categorie TV hadden het COC en het Vast Comité I geen bijzondere opmerkingen over dit objectieve gegeven en waren ze gerustgesteld met het gegeven dat de inschrijving in de GGB beperkt bleef tot individuen voor wie de dreiging die ze vertegenwoordigen ten minste op het niveau 2 wordt beoordeeld. Ze vestigden echter de aandacht op de kwestie van in het buitenland veroordeelde personen en van minderjarigen jegens wie een beschermingsmaatregel is genomen. Deze beide gevallen werden dus opgenomen in de definitie van TV voor zover er een verband bestaat met België en een minimaal dreigingsniveau 2.

- een aanknopingspunt hebben in België;
- werden veroordeeld of ten aanzien van wie er gerechtelijke beslissingen tot internering zijn uitgesproken of, wanneer het om minderjarigen gaat, die het voorwerp zijn geweest van een beschermingsmaatregel wegens het plegen van terroristische misdrijven, zoals beschreven in Boek II, Titel I ter van het Strafwetboek, in België of wegens feiten die als zodanig worden gekwalificeerd of wegens een gelijkwaardig misdrijf in het buitenland;
- en voor wie het OCAD het dreigingsniveau beoordeelt als gemiddeld (niveau 2), ernstig (niveau 3) of zeer ernstig (niveau 4).⁵⁴

Het OCAD stelt deze nieuwe ‘restcategorie’ voor als een ‘laatste vangnet’.⁵⁵ De categorie TV heeft immers betrekking op *“diegenen die voor terrorisme veroordeeld werden, maar die nadien niet meer onmiddellijk in de aandacht van de veiligheidsdiensten, toch de nodige opvolging te geven (met name om zeker te zijn dat ze bij vrijlating zouden opgevolgd worden door de LTF/LIVC [lokale integrale veiligheidscel]”*.⁵⁶

In verband met de toevoeging van de categorie TV bepaalt het koninklijk besluit van 20 december 2019 dat het belangrijk is *“om de informatiedoorstroming naar alle basis- en partnerdiensten te verzekeren. Op deze manier worden alle actoren die een opvolging moeten verzekeren van "Terrorismeveroordeelden" (bijvoorbeeld DG EPI, Justitiehuisen, politie, de gesloten asielcentra, de VSSE, de Lokale Task Forces, ...) proactief, op tijd en volledig geïnformeerd over de betrokkene, op basis van hun toegangsrechten. In concreto kan bijvoorbeeld informatie uitgewisseld worden over zijn evolutie, zijn contacten binnen de gevangenis, mogelijke (tijdelijke) invrijheidsstellingen,... Bovendien zal de onderlinge samenwerking beter afgestemd kunnen worden”*.

Onderstaande tabel bevat een overzicht in cijfers van de evolutie van de in de categorie TV opgenomen entiteiten. Terwijl entiteiten in meerdere categorieën kunnen worden opgenomen, is dat niet het geval voor TV die geen dubbel statuut kunnen hebben.

	Mei 2019	Mei 2020	Oktober 2021	Januari 2022
TV	N.v.t.	16 (2,4%)	29 (4,1%)	30 (4,2%)
Totaal GGB TF & HP	696	672	712	713

Tussen mei 2020 en januari 2022 is het aantal in de GGB opgenomen TV’s bijna verdubbeld. Van de 30 entiteiten die in januari 2022 werden ingeschreven als TV, waren er 7 nog opgesloten en waren er 15 al in vrijheid gesteld.

⁵⁴ KB van 20 december 2019 tot wijziging van het koninklijk besluit van 21 juli 2016 betreffende de gemeenschappelijke gegevensbank Terrorist Fighters en van het koninklijk besluit van 23 april 2018 betreffende de gemeenschappelijke gegevensbank Haatpropagandisten en tot uitvoering van sommige bepalingen van de afdeling 1bis 'Het informatiebeheer' van hoofdstuk IV van de wet op het politieambt, B.S., 27 januari 2020.

⁵⁵ OCAD, “Extrémisme de droite et Covid-19”, *Insight*, nr. 10, p. 44.

⁵⁶ Nota VSSE.

III.2. ALS 'POTENTIEEL GEWELDDADIGE EXTREMISTEN' INGESCHREVEN GERADICALISEERDE GEDETINEERDEN

Een tweede categorie die in 2019 werd toegevoegd, i.e. de 'potentieel gewelddadige extremisten'⁵⁷, bevat individuen die op cumulatieve wijze aan onderstaande voorwaarden voldoen:

- ze hebben extremistische opvattingen die het gebruik van geweld of dwang als actiemethoden in België kunnen legitimeren;
- er zijn betrouwbare aanwijzingen dat ze de intentie hebben om geweld te gebruiken, en dit in verband met hun extremistische opvattingen;
- ze voldoen aan één van de volgende voorwaarden die beschouwd worden als risicofactoren voor het gebruik van geweld:
 - o ze hebben systematisch sociale contacten binnen extremistische milieus;
 - o ze hebben een psychische problematiek, vastgesteld door een gekwalificeerde deskundige;
 - o ze pleegden daden of hebben antecedenten die beschouwd kunnen worden als ofwel a) een misdaad of wanbedrijf die de fysieke of psychische integriteit van derden aantast of bedreigt; b) onderrichtingen of een opleiding 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 nuttig voor het plegen van terroristische misdrijven, c) bewuste handelingen die als materiële steun voor een terroristische/extremistische organisatie of netwerk gelden; d) feiten die door hun aard wijzen op een verontrustend veiligheidsbewustzijn in hoofde van betrokkene.

22

De toevoeging van deze categorie werd gerechtvaardigd door de bezorgdheid om geradicaliseerde gedetineerden op te volgen: *“De problematiek van de radicalisering in de gevangenissen en de vaststelling dat in nogal wat LTF’s profielen werden besproken die men niet onmiddellijk binnen de criteria van FTF, HTF of HP kon plaatsen, werd de basis voor een laatste toevoeging van labels/profielen aan de GGB. Van een aantal mensen kon immers duidelijk gesteld worden dat ze geen propaganda maakten en ook niet onmiddellijk konden gelinkt worden aan het ontkwikkelen van gewelddadige acties. Maar hun achtergrond maakte toch dat veiligheidsdiensten een veiligheidsopvolging nuttig achtten”* – bijvoorbeeld hun gedrag tijdens de opsluiting, de opleiding om te vechten in het buitenland of ook problemen van geestelijke gezondheid.⁵⁸

Onderstaande tabel bevat een overzicht in cijfers van de evolutie van de in de categorie PGE opgenomen entiteiten:

	Mei 2019	Mei 2020	Oktober 2021	Januari 2022
PGE	N.v.t.	13 (2%)	77 (11%)	106 (14,8%)
Totaal GGB	696	672	712	713

⁵⁷ Zie VAST COMITÉ I en COC, Advies betreffende een ontwerp van Koninklijk besluit tot wijziging van het Koninklijk besluit van 21 juli 2016 betreffende de gemeenschappelijke gegevensbank *Terrorist Fighters*, 1 augustus 2019, 001/VCI-COC/2019.

⁵⁸ Nota VSSE.

In januari 2022 waren 23 van de 106 PGE's opgesloten in België en waren 33 ex-gedetineerden opgenomen in deze categorie. Drie jaar na de creatie ervan is de categorie PGE dus goed voor bijna 15% van alle entiteiten in de GGB, zonder dat dit echter als opvallend wordt beschouwd door de VSSE.⁵⁹ Parallel met de GGB houdt de VSSE bovendien haar eigen gegevensbank bij en stelt ze interne prioriteiten vast (zie *infra*).

⁵⁹ In januari 2022 ging het echter om de op twee na grootste categorie wat betreft het aantal ingeschreven entiteiten, enkel voorafgegaan door de FTF van categorie 1 (in Syrië/Irak) en de FTF van categorie 3 (*returnees*).

IV. OPERATIONELE OPVOLGING DOOR DE INLICHTINGDIENSTEN TIJDENS DE OPSLUITING

In de praktijk bestaat het werk van de inlichtingendiensten ten aanzien van (ex-)terro- en geradicaliseerde gedetineerden uit twee fasen: tijdens de opsluiting en na de vrijlating (zie V). Tijdens de opsluiting heeft de opvolging een dubbel doel: enerzijds de radicalisering van (mede)gedetineerden vermijden, en anderzijds de opvolging na hun vrijlating voorbereiden, om elke (poging tot) recidive van terroristische misdrijven te verhinderen.

IV.1. DE ADIV: EEN THEORETISCHE AANPAK

Samenvatting geclassificeerde passage (geheim):

In de praktijk volgt de ADIV oud-leden van Defensie, veroordeeld voor terrorisme, niet actief op. Omdat een strafrechtelijke veroordeling voor een terroristisch misdrijf onverenigbaar is met een tewerkstelling bij Defensie, volgt de ADIV inderdaad dergelijke personen enkel op wanneer ze een band vertonen met een *actief* lid van Defensie. In januari 2022 stelde de ADIV dat ze geen enkel onderzoek of operatie voerde naar TV's ingeschreven in de GGB.⁶⁰

24

IV.2. DE VSSE: OPVOLGING VAN GEVAL TOT GEVAL IN VIER FASEN

IV.2.1. De vier fasen

Gelet op de toename van het aantal terrorismeveroordeelden⁶¹ werkte de VSSE in 2017 een interne procedure in vier fasen uit om de opvolging van terro- en geradicaliseerde gedetineerden te organiseren (zie tabel, p. 25)⁶².

Tijdens de opsluiting organiseert de CEGP, die binnen de VSSE belast is met de opvolging van terro- en geradicaliseerde gedetineerden (zie IV.2.2.), het verzamelen en de analyse van de informatie.⁶³ Elk jaar geeft de CEGP zijn partners kennis van op til staande vrijlatingen via de publicatie van algemene jaarlijkse nota's (zie IV.2.7.1).

Zes maanden vóór het einde van de straf⁶⁴ vangt een interne coördinatiefase aan: met behulp van de software ThETIS (zie IV.2.6.)⁶⁵ stelt de CEGP voor elke gedetineerde een synthesefiche (SF) op die kan worden geraadpleegd in de centrale gegevensbank van de VSSE, VESTA. Tijdens een coördinatievergadering wordt beslist welke afdeling van de VSSE (afdelingen terrorisme of extremisme⁶⁶) zal instaan voor de opvolging van elke gedetineerde

⁶⁰ Brief van 31 januari 2022 van Vice-Amiraal Wim Robbrecht, gericht aan de voorzitter van het Vast Comité I, Ref. 22-50026989.

⁶¹ Meer bepaald in het kader van het conflict in de zone Irak-Syrië.

⁶² Nota VSSE.

⁶³ Nota VSSE.

⁶⁴ De CEGP kent de kalender van de strafuitvoering nu deze cel toegang heeft tot de applicatie SIDIS Suite van het DG EPI.

⁶⁵ In 2021 heeft de VSSE er echter van afgezien de partners in kennis te stellen van het resultaat dat met de software ThETIS werd behaald. Vermits de informatie die in de gevangenis wordt verzameld immers vaak à charge is ten aanzien van de gedetineerden, werd geoordeeld dat het via ThETIS behaalde resultaat kunstmatig hoog was (zie *infra*).

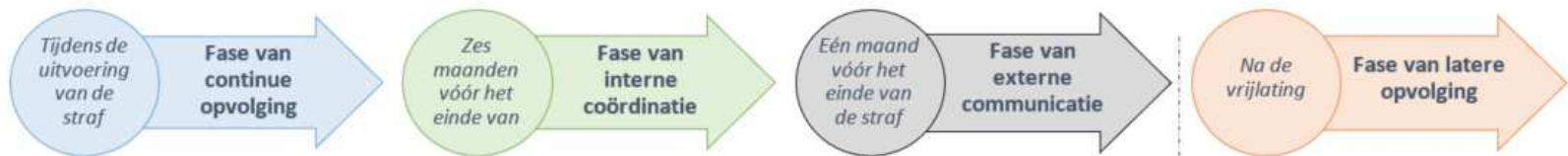
⁶⁶ Zoals vermeld door de VSSE nemen de provincieposten niet deel aan de wekelijkse coördinatie, maar spelen ze een belangrijke rol in de LTF's.

die binnenkort wordt vrijgelaten, voor zover de betrokkene nog steeds een bedreiging vormt met betrekking tot de bevoegdheden van de dienst.

In een derde fase, **één maand voor het einde van de straf**, stuurt de CEGP een nota betreffende het einde van de straf naar de autoriteiten en de externe partners⁶⁷ (zie IV.2.7.2.).

Tijdens de vierde en laatste fase, **na de vrijlating**, wordt de opvolging van de ex-gedetineerden geregeld binnen de LTF's; daaraan wordt deelgenomen door het *Front Office* dat belast is met het beheer van het individuele dossier (zie V.1 en V.3).

⁶⁷ De nota 'einde straf' wordt vier tot zes weken vóór de vrijlating verstuurd naar de partners.



De CEGP blijft verantwoordelijk voor de opvolging van de terro- en geradicaliseerde gedetineerden. De VSSE heeft kennis van de kalender van de straf via de toepassing SIDIS Suite. Op die manier kan zij inzonderheid de algemene jaarlijkse nota's opstellen.

De CEGP geeft de afdelingen CT, CE en de provincieposten kennis van de op til staande vrijlatingen. Tijdens een wekelijkse coördinatievergadering wordt beslist welke afdeling geschikt is om het dossier op te volgen.

Op basis van de beschikbare informatie* en met behulp van de software ThETIS stelt de CEGP voor elke gedetineerde een individuele synthesefiche op.

Zo nodig worden er bijkomende opzoekingen verricht met de steun van de afdelingen CT en CE, om input te verzamelen voor de toekomstige nota's 'einde straf'. **

De CEGP stuurt nota's 'einde straf' naar de Belgische autoriteiten en partners op basis van de individuele synthesefiches en de gemeenschappelijke evaluatie CEGP, CE en/of CT.

In de nota wordt aangegeven welke opvolging gewenst is na de vrijlating (LTF/LIVC). ***

De CEGP geeft de verschillende afdelingen van de VSSE evenals de Belgische en buitenlandse partners kennis van het effectieve einde van de straf.

De CEGP wordt afgelost door de afdeling(en) CE en/of CT voor de latere opvolging van het dossier en door de provincieposten voor de opvolging binnen de LTF.

* Aan de hand van deze synthesenota kunnen de CEGP, de CT en/of de CE prioriteiten vaststellen en het type interne opvolging alsook de strategie ten aanzien van de partners bepalen.

** Wat betreft de interne opvolging gaat het om zowel informatie die via het DG EPI uit de gevangnissen komt als het gebruik van gewone of bijzondere methoden om informatie te verzamelen.

*** Op te merken valt dat de VSSE niet deelneemt aan de LIVC-vergaderingen. De informatie kan echter doorstromen naar de LTF via de *information officer* van de lokale politie.

IV.2.2. Wat betreft de organisatie: oprichting van een cel Counter extremism Gevangenis – Prison van de VSSE

Samenvatting geclassificeerde passage (geheim):

Binnen de VSSE is de cel *Counter extremism Gevangenis – Prison* (CEGP) belast met het verzamelen en verwerken van de informatie betreffende de gedetineerden.

Op basis van deze informatie stelt de CEGP analysesnota's op met betrekking tot het fenomeen van radicalisme en terrorisme in de gevangenissen alsook, voor elke in de GGB opgenomen gedetineerde, een nota met het oog op zijn vrijlating (zie IV.2.7.2). Zodra een individu wordt opgesloten, werkt de CEGP dus al aan de latere opvolging van de betrokkene zodra hij zal worden vrijgelaten; deze opvolging wordt dan toevertrouwd aan andere afdelingen van de VSSE die daarbij nauw samenwerken met de partners (zie V.1).

IV.2.3. Verzamelen van informatie in de gevangenissen door de VSSE

Gelet op de middelen waarover de dienst beschikt, streeft de Veiligheid van de Staat er in de gevangenissen hoofdzakelijk naar om een beter beeld te krijgen van het fenomeen van radicalisering, in nauwe samenwerking met de gefedereerde entiteiten. Tijdens een gesprek met het Vast Comité I gaf de VSSE echter toe dat de relaties moeilijk verlopen met de actoren die bevoegd zijn in het domein van 'deradicalisering' zoals het Centre d'Aide et de Prise en charge de toute personne concernée par les Extrémismes et Radicalismes Violents (CAPREV) in de Federatie Wallonië-Brussel of het departement *Welzijn, Volksgezondheid en Gezin* in Vlaanderen. De VSSE ziet immers een gebrek aan vertrouwen of zelfs een zekere wrok vanwege deze actoren en verklaart dat ze van hen niet de minste feedback krijgt over hun contacten met gedetineerden. Anderzijds is er volgens de VSSE wel sprake van een goede samenwerking met de justitiehuisen.

Het verzamelen van informatie tijdens de opsluiting door de VSSE is er dus in de eerste plaats op gericht een beeld te krijgen van de toestand in de gevangenis. Daartoe maakt de dienst gebruik van verschillende gegevensverzamelingsmethoden zoals bedoeld in de W.I&V.⁶⁸

Samenvatting geclassificeerde passage (geheim):

Onder de obstakels die ze identificeert voor een doeltreffende opvolging van terro- en geradicaliseerde gedetineerden legt de VSSE de nadruk op de zware belasting die het verzamelen en analyseren van informatie door de CEGP vertegenwoordigen. Bovendien wijst ze op de nood aan stelselmatige samenwerking met de penitentiaire inrichtingen.

De VSSE roept ook op tot een aanpassing van de penitentiaire wet om de obstakels voor mogelijkheden van controle van de gedetineerde (bezoeken, oproepen, briefwisseling enz.) weg te nemen. Het Comité stelt echter vast dat de samenwerking met het DG EPI lijkt te resulteren in voldoende toegang tot deze informatie en nodigt de contracterende partijen er dan ook toe uit om het nieuwe PA zo snel mogelijk te ondertekenen (zie II.2.2). De VSSE spreekt ook haar waardering uit voor de zeer goede samenwerking met de CelEx, DJSOC/Terro en het OCAD. Inzonderheid binnen de WG Gevangenissen (zie IV.3) lijkt de informatie op voldoende wijze te circuleren.

⁶⁸ Art. 14 tot 19 W.I&V.

IV.2.4. Informatie verzamelen via de samenwerking met het directoraat-generaal Penitentiaire Inrichtingen

Het DG EPI is een essentiële partner van de VSSE.⁶⁹ Zijn software SIDIS Suite⁷⁰, die toegankelijk is voor de CEGP van de VSSE, centraliseert de gegevens van de gedetineerden (persoonsgegevens, vingerafdrukken, gevangenisparcours en -regime, bezoekers, verloven enz.). Die software bevat inzonderheid de gegevens betreffende de uitvoering van de straffen en andere maatregelen van vrijheidsberoving⁷¹. Voor gedetineerden die voorkomen in de GGB wordt de gegevensinvoer betreffende elke externe beweging (verlof, voorwaardelijke vrijlating, vrijlating op het einde van de straf enz.) automatisch doorgegeven via een *push*-bericht naar de verschillende partners van het DG EPI, onder wie ook de VSSE.⁷²

Binnen het DG EPI coördineert de CelEx de informatie-uitwisseling in het kader van de bestrijding van radicalisering in de gevangenis (zie II.2.3.). Deze dienst telt zes personeelsleden, onder wie vijf analisten⁷³ en één administratieve medewerker. De CelEx werkt rechtstreeks met de drie regionale directies (noord, zuid en centrum) alsook met de 35 penitentiaire inrichtingen in België, als adviesdienst maar zonder beslissingsbevoegdheid.

De CelEx wisselt dagelijks informatie in verband met radicalisering en extremisme uit met de lokale en de centrale diensten van de penitentiaire administratie alsook met al zijn externe partners zoals de VSSE, DJSOC/Terro, het federaal parket, de algemene administratie van de justitiehuisen, de Dienst Vreemdelingenzaken of het OCAD. Om de twee maanden stelt de CelEx dus observatieverslagen op met betrekking tot de gedetineerden die het voorwerp zijn van opvolging door deze dienst. Een synthese van deze tweemaandelijke verslagen wordt ter informatie verzonden naar de partners (OCAD, DJSOC/Terro en VSSE) en ingevoerd in de GGB. Bovendien krijgen de partners kennis van elke nieuwe opsluiting van personen die worden verdacht van of werden veroordeeld wegens feiten in verband met terrorisme alsook in geval van vermoedens van radicalisering van een gedetineerde. Op verzoek van de gevangenisdirecties kan de CelEx ook niet-bindende adviezen formuleren over de opsluitingsvoorwaarden van de gedetineerden en over de voorwaarden voor uitvoering van de straf.⁷⁴

Meer bepaald met de CEGP bestaat het doel van de informatie-uitwisseling erin de door de CelEx opgestelde evaluatiefiches van gedetineerden te delen; deze fiches bevatten bijvoorbeeld informatie over hun dagelijks gedrag, eventuele incidenten, interne contacten,

⁶⁹ "ADIV van haar kant werkt niet systematisch samen met DG EPI, behoudens tijdens vergaderingen van de werkgroepen van strategie TER" [vrije vertaling]. (Brief van 31 januari 2022 van Vice-Admiraal Wim Robberecht aan de voorzitter van het Vast Comité I, ref. 22-50026989).

⁷⁰ Wet van 5 mei 2019 houdende diverse bepalingen inzake informatisering van Justitie, modernisering van het statuut van rechters in ondernemingszaken en inzake de notariële aktebank, *B.S.*, 19 juni 2019.

⁷¹ Art. 3 van de wet van 5 mei 2019.

⁷² Deze gegevensuitwisseling werd georganiseerd in het kader van de rondzendbrief FTF van 21 augustus 2015 (nota VSSE).

⁷³ Elke analist is verantwoordelijk voor een regio met een aantal penitentiaire inrichtingen.

⁷⁴ De CelEx raadpleegt dan alle veiligheidspartners, op basis waarvan de directies van de penitentiaire inrichtingen de regimes waaraan deze personen zijn onderworpen kunnen (her)evalueren. Telkens wanneer de CelEx dat zinvol acht, wordt een verzoek tot evaluatie via de GGB gericht aan het OCAD; dit laatste orgaan moet dan antwoorden binnen een termijn van 14 dagen. Wanneer het gaat om een advies over een vrijlating na het uitzitten van een straf, wordt ook de VSSE geraadpleegd. Het komt de directie Detentiebeheer van het DG EPI toe om een standpunt in te nemen met betrekking tot deze aanvragen van vrijlating; de strafuitvoeringsrechtbank (SURB) kan beslissen over vervroegde vrijlating. De SURB vraagt het advies van de gevangenisdirecteur, die op zijn beurt een vraag overlegt aan de CelEx; deze laatste dient dan zijn verzoek tot evaluatie in bij het OCAD.

bezoeken, het gevangenisverleden en financiële bewegingen. De fiches bevatten ook de neerslag van waarnemingen door het gevangenispersoneel (wat de gedetineerden lezen, gespreksonderwerpen, houding, ideologie, hoe enz.). Parallel wordt er ook rechtstreeks informatie uitgewisseld met de gevangenisdirecties.

In het kader van zijn opdrachten heeft de CelEx zijn eigen gegevensbank samengesteld met gegevens van gedetineerden die banden hebben met terrorisme en radicalisering. In februari 2022 stonden er 135 personen op de 'CelEx-lijst'.⁷⁵ Deze lijst was gedurende lange tijd richtinggevend voor het werk van de partners binnen de WG Gevangenen en bepaalde welke dossiers bij voorrang dienden te worden gevolgd. In 2018 echter, na de aanval door Benjamin Herman in Luik en gelet op het bestaan van een grote hoeveelheid lijsten en gegevensbanken eigen aan elke dienst, heeft de minister van Justitie gevraagd om de CelEx-lijst op te nemen in de gemeenschappelijke gegevensbanken, zelfs al had dit tot gevolg dat er gedetineerden werden geschrapt die niet beantwoordden aan de definities van de categorieën in de GGB HP en TF⁷⁶: *“De VSSE en de partnerdiensten werden opgedragen om niet langer met aparte lijsten te werken maar één enkele lijst te hanteren”*.⁷⁷ Voortaan is de CelEx-lijst enkel nog een intern instrument van het DG EPI. In het verleden gaf het grote aantal lijsten met telkens verschillende doeleinden, definities en dus ook cijfers immers aanleiding tot verwarring. Zo volgde de CelEx op 31 december 2018 212 gedetineerden (onder wie 112 terro-gedetineerden). Van haar kant raamde de VSSE het aantal terroristische of geradicaliseerde gedetineerden – op basis van een extrapolatie – op ongeveer 450, maar daarbij wees ze op het risico dat velen onder hen wellicht onterecht werden gevolgd⁷⁸. Sinds 2020 baseert de VSSE zich op de cijfers van de GGB en stelt ze dat het voortaan voor alle partners duidelijk is dat deze GGB het referentie-instrument is. Het Comité stelt echter vast dat elke dienst zijn eigen gegevensbank heeft behouden, ook al wordt die enkel intern gebruikt.

IV.2.5. De individuele synthesefiches

Zes maanden voorafgaand aan de vrijlating stelt de VSSE een individuele synthesefiche op voor elke gedetineerde die voorkomt in de GGB. Dergelijke synthesefiches hebben als doel om via de VESTA-gegevensbank, voorafgaand aan de effectieve vrijlating, de relevante elementen samen te brengen waarover de VSSE beschikt: datum van begin van opvolging door de VSSE, exacte aard van de dreiging en de gestelde handelingen die hebben geleid tot opsluiting, de handelingen van de gedetineerde in de gevangenis, de beweging en de organisatie waarvan de gedetineerde deel uitmaakte of nog steeds deel uitmaakt, het netwerk van relaties in België en in het buitenland alsook de potentiële technische en organisatorische vaardigheden van de betrokkene.

Op basis van deze geclassificeerde nota stelt de CEGP een niet-geclassificeerde synthesefiche op die bestemd is voor de gemeenschappelijke gegevensbank.

⁷⁵ Eind augustus 2020 telde de CelEx-lijst 165 gedetineerden, tegenover 230 in 2017.

⁷⁶ Nota VSSE.

⁷⁷ Brief van 15 maart 2021 van de VSSE aan de voorzitter van het Vast Comité I, p. 3.

⁷⁸ Nota VSSE.

IV.2.6. Het instrument ThETIS als analyse-instrument

In het kader van de opvolging van personen die zijn veroordeeld wegens terrorisme of veroordeelden die bekend staan als zijnde geradicaliseerd, maakt de VSSE gebruik van het instrument ThETIS (*Target Evaluation Tool Indicator Based*)⁷⁹ om het niveau van radicalisering van een individu en het risico van gebruik van geweld te evalueren. Deze software heeft als doel de risico's in verband met terrorisme en gewelddadig extremisme te beoordelen op basis van een stelselmatige en gestructureerde analyse van de beschikbare informatie met betrekking tot een individu of een organisatie.⁸⁰ Aldus maakt ThETIS het voor de VSSE mogelijk om de prioritaire doelen te definiëren.

Zo laat ThETIS toe richting te geven aan het verzamelen van informatie en het opsporen van prioritaire bedreigingen. Het instrument wordt gebruikt voor alle gedetineerden die aan het einde van hun straf komen. De stelselmatige toepassing van het instrument vereist echter veel werk en tijd. Om die reden werkt de VSSE aan een *light*versie van ThETIS, op basis van dezelfde methodologie, maar gemakkelijker in gebruik.

De VSSE verklaart dat ze ervan overtuigd is dat ThETIS ook een geschikt instrument kan zijn voor opsporing in verband met extremisme. Ze geeft echter toe dat de informatie met betrekking tot de indicatoren vaak ontbreekt. Naast de beschikbaarheid (of onbeschikbaarheid) van informatie wijst het Comité ook op het moeilijke werk van interpretatie dat de analyse van deze informatie vertegenwoordigt in de bijzondere context van de gevangenis. Gedetineerden die zich ervan bewust zijn dat ze onder bewaking staan, kunnen hun gedrag immers aanpassen – blijkbaar houdt de VSSE daar rekening mee in haar verslagen en evaluaties. Blijkbaar echter wordt het (aangepast) gedrag van gedetineerden voornamelijk geanalyseerd vanuit een invalshoek van veiligheid, terwijl het soms ook zou moeten worden bekeken in een breder psychosociaal perspectief. In 2021 besliste de VSSE overigens om de ThETIS-evaluatie niet langer aan haar externe partners te bezorgen. Deze dienst stelde immers vast dat de beschikbare informatie betreffende de gedetineerden (te) vaak à charge was en aldus aanleiding gaf tot een zeer hoge (kunstmatige) ThETIS-score die bijgevolg alarmerend was voor de partners.

IV.2.7. De verspreiding van informatie en inlichtingen

De informatie die de VSSE met eigen middelen en in het kader van de samenwerking met het DG EPI verzamelt, wordt vervolgens in verschillende formaten gedeeld met de externe partners.

IV.2.7.1. Algemene jaarlijkse nota's om komende vrijlatingen aan te kondigen

Sinds 2015 stelt de CEGP in december van elk jaar een algemene jaarlijkse nota op over de gedetineerden die voorkomen in de GGB⁸¹ en tijdens het komende jaar zullen of zouden

⁷⁹ Door de VSSE ontwikkeld op basis van *Violent Extremist Risk Assessment 2 Revised* (VERA-2R) van het Nederlands Instituut voor Forensische Psychiatrie en Psychologie (NIFP).

⁸⁰ Uit het onderzoek is gebleken dat andere diensten die (de dreiging van) extremisme en/of terrorisme analyseren, gebruik maken van andere instrumenten. De ADIV heeft het instrument VERA-2 vermeld en verklaarde dat er opleidingen worden georganiseerd in het gebruik ervan. Uiteindelijk maakt deze dienst geen gebruik van dit instrument wegens tijdsgebrek en een tekort aan personeel. Van zijn kant heeft het OCAD het instrument RooT37 ontwikkeld.

⁸¹ Tot in 2018 hadden de algemene nota's betrekking op alle gedetineerden van de CelEx-lijst.

kunnen vrijkomen om de autoriteiten en zijn partners zo goed mogelijk te informeren. Voor elke gedetineerde bevat de nota de administratieve gegevens (naam, voornaam, geboortedatum en nationaliteit), het *'type gedetineerde'* (gemeen recht of terro) alsook de verwachte datum van vrijlating en het adres bij vrijlating.

Deze nota wordt meermaals per jaar bijgewerkt⁸² en toegestuurd aan het DG EPI, de ADIV, het OCAD, de DVZ, de federale politie, het federaal parket en de respectieve kabinetten van de eerste minister, de minister van Justitie en de minister van Binnenlandse Zaken. De inhoud van de nota's wordt ook besproken in de WG Gevangenen en in de LTF's. Deze nota wordt ook gestuurd, op hun verzoek, naar buitenlandse partners (zie V.3.4.).

IV.2.7.2. De nota's 'einde straf' ter attentie van de autoriteiten om te bepalen welke individuele opvolging vereist is

Gelet op de toename van het aantal gedetineerden die door de Veiligheid van de Staat worden gevolgd en die aan het einde van hun straf komen, heeft de VSSE in 2017 al het initiatief genomen om een nota 'einde straf' op te stellen voor elke terro- of geradicaliseerde gedetineerde, tenzij de opmaak van een nota niet gerechtvaardigd blijkt op basis van nieuwe informatie die werd verzameld. In dit geval wordt de zaak besproken binnen de operationele WG. Deze nota aan de autoriteiten (NA) vat het gevangenisparcours samen van de gedetineerden die aan het eind van hun straf komen, hun contacten en de waarnemingen tijdens hun opsluiting.⁸³ Ze bevat ook elementen over de waarschijnlijke evolutie van de gedetineerde zodra hij de gevangenis zal hebben verlaten.

De NA worden toegestuurd aan de partners van de VSSE (DG EPI, DJSOC/Terro⁸⁴, OCAD, federaal parket, ADIV) één maand⁸⁵ vóór de vrijlating van de gedetineerden die in de GGB zijn opgenomen.⁸⁶ De nota's 'einde straf' worden vervolgens besproken binnen de LTF's of in het kader van de LIVC-R in functie van het profiel van de entiteiten. Deze NA en de vergaderingen leveren dus input op voor de informatie-uitwisseling tussen de partners om het type opvolging te bepalen dat moet worden georganiseerd wanneer de betrokken entiteiten vrijkomen (zie V.1.).⁸⁷

Sinds 2018 stelt de VSSE dus de nota's op voor gedetineerden die vrijkomen nadat ze hun straf hebben uitgezeten, terwijl het OCAD de nota's opstelt voor gedetineerden die vroegtijdig, al dan niet onder voorwaarden, worden vrijgelaten. Deze taakverdeling, die in de eerste plaats pragmatisch is, is echter willekeurig.

Naast het beheer van de dossiers van gedetineerden die het einde van hun straf bereiken en de voorbereiding van de LTF's, produceert de CEGP verschillende analysenota's, bijvoorbeeld over het fenomeen van radicalisering in de gevangenis of over dreiging in de gevangenis. Wanneer de CEGP dat passend acht, stelt hij ook nota's op over gedetineerden die onder voorwaarden vrijkomen.

⁸² Zo gaat de VSSE over tot de actualisering van de algemene nota wanneer een persoon die sinds lang wordt verdacht, wordt veroordeeld en het einde van zijn straf bereikt tijdens het jaar of ook bij de repatriëring (en opsluiting) van FTF-vrouwen met hun kinderen in 2021 die afkomstig waren uit het kamp Al Roj (Syrië).

⁸³ Nota VSSE.

⁸⁴ DJSOC/Terro brengt vervolgens de betrokken politiezones op de hoogte.

⁸⁵ Tussen vier en zes weken voorafgaand aan de vrijlating.

⁸⁶ Nota VSSE.

⁸⁷ Nota VSSE.

Op basis van de lectuur van de verschillende nota's 'einde straf' die de VSSE heeft toegestuurd, stelt het Comité vast dat het om een relevante oefening gaat. De nota's bieden immers een volledige kijk op het gevangenisparcours van de gedetineerde. In de nota's waarvan het Comité inzage heeft genomen, lijkt de VSSE er ook op toe te zien dat er informatie à charge en à décharge wordt gedeeld in de beoordeling van het terroristisch en extremistisch risico en van de evolutie van de gedetineerde. Uit de nota's blijkt echter hoe moeilijk het is, zoals *supra* gezegd (zie IV.2.6.), om de tijdens de opsluiting gedane waarnemingen 'uit hun context te halen' en verder te gaan dan een interpretatie van de verzamelde informatie die beperkt blijft tot het aspect 'veiligheid'. Terwijl de geraadpleegde documenten effectief een onderscheid lijken te maken tussen een zogenaamd radicaal religieus engagement en een zorgwekkende houding wat betreft een eventueel gebruik van geweld, moet het gedrag van de gedetineerden (weigering van een televisietoestel in de cel, weigering van de wandeling, woordenwisselingen met bewakers of medegevangenen enz.) worden onderzocht in een breder kader dan enkel in verband met religie maar ook, bijvoorbeeld, in het licht van de algemenere voorwaarden van opsluiting in de Belgische gevangenissen.

IV.3. OVERLEG BINNEN DE OPERATIONELE WG GEVANGENISSEN

Samenvatting geclassificeerde passage (geheim):

Binnen de operationele WG wisselen de diensten individuele dossiers uit en organiseren ze de opvolging daarvan. Volgens de VSSE dwingt het structureel gebrek aan middelen de diensten ertoe om taken onder elkaar te verdelen die in de buurlanden door de penitentiaire administratie worden uitgevoerd (bv. boeken vertalen die in de cellen worden aangetroffen).

32

V. OPERATIONELE OPVOLGING DOOR DE INLICHTINGDIENSTEN NA DE VRIJLATING OP HET EINDE VAN DE STRAF

Nadat een gedetineerde is vrijgekomen, bespreken de partners de nood aan opvolging door de inlichtingendiensten en/of de politiediensten met elkaar. Er is dus geen automatische opvolging van de ex-terro-gedetineerden en/of geradicaliseerde gedetineerden door de inlichtingendiensten. Bovendien focussen deze diensten voornamelijk op gedetineerden die de gevangenis verlaten nadat ze hun straf volledig hebben uitgezeten. De (weinige) personen die onder voorwaarden worden vrijgelaten⁸⁸, worden immers opgevolgd door de politiediensten en de justitiehuisen⁸⁹ (aan wie ze inzonderheid een telefoonnummer en adres moeten bezorgen), terwijl een gedetineerde die zijn straf volledig heeft uitgezeten, zonder probatie-uitstel, geen rekenschap moet afleggen aan de politie noch aan de administratie van de penitentiaire inrichtingen.⁹⁰

In 2017 wees de parlementaire onderzoekscommissie Aanslagen al op "*de bijzondere aandacht*" die moet worden besteed aan gedetineerden die hun straf volledig hebben

⁸⁸ Zie meer bepaald omzendbrief COL 10/2018 van het College van procureurs-generaal bij de hoven van beroep van 28 juni 2018 betreffende de voorwaarden die opgelegd kunnen worden aan personen die vervolgd of veroordeeld worden voor feiten van terrorisme of die gelinkt worden aan gewelddadig extremisme.

⁸⁹ Meer bepaald op basis van artikel 20 van de wet van 5 augustus 1992 op het politieambt (B.S., 1 januari 1993) en de omzendbrief COL 11/2013 van de minister van Justitie, de minister van Binnenlandse Zaken en het college van procureurs-generaal bij de hoven van beroep van 7 juni 2013.

⁹⁰ Nota VSSE.

uitgezeten en “opnieuw in de samenleving terechtkomen zonder enige controle, opvolging of begeleiding”.⁹¹ De onderstaande delen hebben dus betrekking op het werk van de inlichtingendiensten ten aanzien van de terro-gedetineerden en/of geradicaliseerde gedetineerden die vrijkomen nadat ze hun straf volledig hebben uitgezeten.

V.1. HET OVERLEG MET DE PARTNERS BINNEN DE LOCAL TASKFORCES

Onder de platformen voor informatie-uitwisseling en overleg tussen de inlichtingendiensten en hun partners zijn de *local taskforces*, in het kader van de Strategie TER, belast met de ‘veiligheidsopvolging teneinde de openbare veiligheid te garanderen door de dossiers te behandelen die afkomstig zijn van de LIVC-R of een van de partners (zie II.2.1.).

Ook de bijzondere gevallen van ex-terro-gedetineerden of geradicaliseerde gedetineerden worden besproken in de LTF’s. Tijdens de operationele vergaderingen stellen de diensten samen vast welke acties moeten worden ondernomen in het kader van de opvolging van de betrokken entiteiten op basis van de informatie die wordt ingevoerd in de GGB en de nota’s ‘einde straf’ die de VSSE opstelt.

Aldus behelst het werk van de LTF’s de identificatie van de te volgen profielen, de definitie van deze opvolging, het onderzoek van de gevolgen ervan en de eventuele noodzakelijke aanpassingen.⁹² De partners kunnen bijvoorbeeld kiezen voor een “*zichtbare en aanklappende opvolging*” door de lokale politiekorpsen via gesprekken met de familie / de school / de werkgever of via het organiseren van maandelijkse huisbezoeken. Het dossier kan ook worden doorgestuurd naar de Dienst Vreemdelingenzaken met het oog op de verwijdering van het grondgebied of naar de bevoegde LIVC-R (zie Bijlage 2). In 2021 vestigde de VSSE echter de aandacht op de nagenoeg onbestaande feedback van de LIVC-R.⁹³

Wat betreft de ex-terro- en geradicaliseerde gedetineerden bestaat de rol van de VSSE binnen de LTF’s erin, naast het delen van nota’s ‘einde straf’, feedback te geven wat betreft de evolutie van de door de VSSE geïdentificeerde doelwitten sinds zij de gevangenis hebben verlaten⁹⁴. Daartoe steunt de vertegenwoordiger van de VSSE bij de LTF’s op de beslissingen die intern worden genomen enkele maanden voorafgaand aan de vrijlating en op de informatie die beschikbaar is in de interne gegevensbanken van de VSSE (zie V.3.1).

In geval van adreswijziging van een gevolgde entiteit moet het dossier van de betrokkene steeds worden doorgestuurd naar de LTF van zijn nieuwe woonplaats, dit met als doel de optimale opvolging te verzekeren. Evenzo wordt het dossier van een ex-gedetineerde door de DirCo onmiddellijk doorgestuurd naar zijn ambtgenoot in het gerechtelijk arrondissement waar de nieuwe woonstkeuze is gemaakt. De voorgaande LTF houdt permanent contact met de nieuwe betrokken LTF indien uit het dossier of de gedane waarnemingen blijkt dat er sprake is van banden (familie, vrienden enz.) of enige andere band van de gevolgde entiteit met de vorige woonplaats.

⁹¹ Parlementair onderzoek Aanslagen, *Parl. St.*, Kamer, 2016-7, 54-1752/009, pp. 106-107.

⁹² Nota VSSE.

⁹³ Nota VSSE.

⁹⁴ Brief van 15 maart 2021 van de VSSE aan de voorzitter van het Vast Comité I.

Ondanks de verplichting om ten minste eenmaal per maand te vergaderen⁹⁵, komen de 20 provinciale LTF's gemiddeld 10x per jaar samen, wat neerkomt op een cijfer tussen zes en twaalf vergaderingen per jaar naargelang de betrokken LTF's.⁹⁶

V.2. DE ADIV: EEN ZEER BEPERKT ACTIETERREIN

Samenvatting geclassificeerde passage (geheim):

De ADIV is enkel geïnteresseerd in gewezen gedetineerden die voorkomen in een terro-dossier wanneer het gaat over een actief lid van Defensie (hierbij inbegrepen de reservisten). De ADIV verantwoordt dit beperkt toepassingsveld door enerzijds te wijzen op zijn ondersteunende rol in deze materie en anderzijds door te wijzen op haar beperkte middelen die haar bijvoorbeeld verhinderen om een autonome vertegenwoordiger te voorzien die deelneemt aan de WG Gevangenen.

Deze theoretische opvolging maakt het voorwerp uit van geen enkele interne richtlijn. Evenmin zijn structurele middelen toebedeeld aan deze problematiek. Om deze reden verklaarde de ADIV in januari 2022 geen enkel dergelijk dossier op te volgen.

In het verleden betreurde de ADIV dat het niet op systematische wijze werd gewaarschuwd door de FOD Justitie, noch door de partners van de FOD Justitie, betreffende de vrijlating van terro-gedetineerden die een link vertoonden met Defensie, iets wat ADIV slechts vernam ter gelegenheid van de operationele vergaderingen van de LTF's. De toegang tot de gegevensbank SIDIS Suite zou het mogelijk maken om "*dergelijk gebrek aan informatie aan te pakken*". Deze toegang is evenwel nog steeds niet geregeld; er wordt dienaangaande gewacht op een koninklijk besluit.⁹⁷

34

V.3. DE VSSE: OPVOLGING VOLGENS DE EVALUATIE VAN DE DREIGING EN DE CAPACITEITEN

Na de vrijlating op het einde van de straf blijft de VSSE sommige ex-terro- en/of geradicaliseerde gedetineerden opvolgen. Deze opvolging door de VSSE is afhankelijk van de evaluatie die intern wordt gemaakt aan de hand van de nota 'einde straf', van de overlegvergaderingen en ook van de capaciteiten van de dienst.⁹⁸

V.3.1. Op organisatorisch vlak: rol van de afdelingen Counter Extremism en Counter Terrorism en van de front offices van de VSSE

De opvolging van de gedetineerden na hun vrijlating uit de gevangenis wordt vooraf voorbereid door de CEGP, dus nog tijdens de detentie⁹⁹ (zie IV.2.1.). Zodra de gedetineerden

⁹⁵ Omzendbrief van 22 mei 2018 van de minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken en van de minister van Justitie over de informatie-uitwisseling rond en de opvolging van *Terrorist Fighters* en Haatpropagandisten.

⁹⁶ Nota VSSE.

⁹⁷ De wet van 5 mei 2019 houdende diverse bepalingen inzake informatisering van Justitie, modernisering van het statuut van rechters in ondernemingszaken en inzake de notariële aktebank (*B.S.*, 19 juni 2019) kent een leesrecht met betrekking tot de SIDIS Suite toe aan verschillende diensten waaronder de VSSE, de ADIV en het OCAD. De draagwijdte en de nadere regels voor toepassing van dit leesrecht moeten echter worden vastgesteld in een koninklijk besluit.

⁹⁸ Nota VSSE.

⁹⁹ Nog tijdens de detentie is er intern overleg tussen de verschillende diensten van de VSSE. Tijdens wekelijkse specifieke vergaderingen deelt de CEGP aan de afdelingen CT en CE van de VSSE mee welke

vrijkomen, zijn het de afdelingen Counter Extremism (CE) en Counter Terrorism (CT) alsook de front offices van de VSSE¹⁰⁰ die het werk¹⁰¹ nodig voor het opvolgen van ex-gedetineerden onder elkaar verdelen. De modaliteiten van opvolging na de detentie worden dan nader vastgesteld door de afdeling die met het dossier belast is.

Bij de voorbereiding door de LTF's wordt elk dossier intern besproken tijdens vergaderingen met de CEGP, de afdelingen CT en CE en de *front offices*. Inzonderheid het delen van informatie¹⁰² en het mandaat verleend aan de vertegenwoordiger van de VSSE betreffende de eventuele opvolging binnen een LTF worden er besproken. Elke ex-gedetineerde is dus het voorwerp van een individuele evaluatie binnen de VSSE; vervolgens wordt deze evaluatie besproken met de partners binnen de LTF of op andere plaatsen van informatie-uitwisseling. De aard van de opvolging is afhankelijk van het belang van het dossier, maar ook van de beschikbare menselijke en materiële middelen die daarvoor kunnen worden ingezet. Tot slot wordt de informatie die tijdens elke LTF-vergadering is verstrekt na afloop van de vergadering intern gedeeld en geanalyseerd met als doel de nodige acties te kunnen ondernemen. Tot slot wordt het verslag van elke LTF-vergadering geregistreerd in VESTA.

Volgens de VSSE is het moeilijk om de werklast betreffende de opvolging van ex-gedetineerden door zowel de *front offices* als de afdelingen CE of CT te meten; vooral ook is deze werklast verschillend van de ene tot de andere LTF. Voor de LTF's van Brussel, Halle-Vilvoorde, Leuven en Waals-Brabant raamt de VSSE de voorbereiding, de deelname en de opvolging van ex-terro-gedetineerden op 0,2 voltijds equivalent, zonder rekening te houden met het werk van gegevensverzameling.¹⁰³

V.3.2. Verzamelen van informatie door de VSSE na de vrijlating

Samenvatting geclassificeerde passage (geheim):

De strategie van de informatiegaring na de vrijlating is het voorwerp van intern overleg en wordt bepaald volgens de prioriteiten van de dienst en de beschikbare middelen.

V.3.3. Buitenlandse gedetineerden: samenwerking met de Dienst Vreemdelingenzaken

Voor buitenlandse gedetineerden die worden vrijgelaten en vervolgens naar een gesloten centrum worden overgebracht met het oog op hun verwijdering, werkt de VSSE nauw samen met de DVZ en de cel Radicalisme. Dankzij deze samenwerking kan de DVZ prioritair werk verrichten met betrekking tot de ex-terro-gedetineerden, waarbij zij die een bevel hebben gekregen om het grondgebied te verlaten rechtstreeks van de gevangenis naar een gesloten centrum worden overgebracht.

gedetineerden binnenkort zullen vrijkomen, met vermelding van het feit of ze hun straf volledig hebben uitgezeten dan wel of ze onder voorwaarden vrijkomen. Op deze manier kunnen de analisten van de afdelingen CT en CE alle informatie met betrekking tot de historiek van de detentie (of voorafgaand aan de detentie) verzamelen die nodig is om de individuele synthesefiches op te stellen (zie IV.2.5.). Deze fiches dienen dan weer voor de opmaak van de nota's 'einde straf' voor elke betrokken entiteit (zie IV.2.7.2.).

¹⁰⁰ Of gedelokaliseerde diensten van de centrale afdelingen.

¹⁰¹ Wanneer we het hebben over het werk van de afdelingen, gaat het om het geheel van de operationele en analyseafdelingen.

¹⁰² De VSSE wijst op het volgende: "*in principe wordt zo ruim mogelijk informatie gedeeld om elke partner in staat te stellen om zijn opdrachten zo goed mogelijk uit te voeren*".

¹⁰³ Nota VSSE.

De individuele fiches die de VSSE opmaakt met betrekking tot gedetineerden die veroordeeld zijn wegens feiten van terrorisme of geradicaliseerde gedetineerden die niet het recht hebben om op het Belgisch grondgebied te verblijven¹⁰⁴, worden via de verbindingsofficier van de VSSE naar de DVZ verzonden. Vervolgens kan de DVZ bijkomende informatie aan de VSSE verstrekken waarmee deze laatste haar nota 'einde straf' kan aanvullen. Bovendien maakt deze informatie de effectieve opvolging mogelijk van gedetineerden zonder verblijfsrecht na hun vrijlating alsook hun plaatsing in een gesloten centrum¹⁰⁵ met het oog op hun verwijdering van het grondgebied.

Ex-gedetineerden die niet langer over een verblijfsrecht beschikken, worden voor een periode van acht maanden in een gesloten centrum geplaatst. Als de autoriteiten na afloop van deze termijn geen beslissing hebben genomen, worden ze weer vrijgelaten zonder verplichting om zich te domiciliëren noch kennis te geven van welke verblijfplaats dan ook in België of in het buitenland. Deze personen blijven dus onder de radar van de inlichtingen- en politiediensten. Volgens de VSSE zijn hierbij echter weinig gedetineerden betrokken die voorkomen in de GGB.

V.3.4. Internationale samenwerking

De informatie-uitwisseling, via schriftelijke nota's, met de buitenlandse partners vindt plaats op basis van een evaluatie van de dreiging die de betrokkene vertegenwoordigt, voor zover deze personen een rechtstreekse band hebben met het partnerland. Deze nood aan informatie-uitwisseling met de partner(s) wordt van geval tot geval beoordeeld (behoudens uitzondering, zie *infra*). Als het individu zich in een ander land wenst te vestigen, geeft de VSSE haar partner kennis van het profiel van de betrokkene.

De VSSE besteedt echter ook aandacht aan de situatie van gedetineerden in het buitenland die aan het einde van hun straf komen, worden vrijgelaten en vervolgens het land worden uitgezet. Deze dienst verklaart dat zowel de Belgische autoriteiten als de buitenlandse partners voortdurend om informatie vragen over deze categorie van ex-gedetineerden. Zodra de VSSE van de buitenlandse autoriteiten kennis heeft gekregen van de waarschijnlijke of effectieve terugkeer van de betrokkene, verwerkt ze deze dossiers zoals de andere.

Samenvatting geclassificeerde passage (geheim):

Op basis van de W. I&V en van richtlijnen van het College van procureurs-generaal zendt de VSSE een kopie van de jaarlijkse algemene nota (zie IV.2.7.2.) aan een buitenlandse partner, dit op diens verzoek.

Deze informatie-uitwisseling voldoet aan de bepalingen van het rechtskader zoals vastgesteld in de W.I&V (inzonderheid artikel 19). Het Comité stelt zich echter vragen over het specifieke karakter van deze informatie-uitwisseling met een bijzondere partner en, vooral, over het gebruik van die informatie door de betrokken partner. Bovendien maakt het Comité zich zorgen over het delen van informatie betreffende gedetineerden die hun straf hebben uitgezeten en mogelijk niet (langer) het voorwerp zijn van opvolging door de Belgische inlichtingen- en veiligheidsdiensten of door de LTF's. Een dergelijke benadering

¹⁰⁴ Het gaat om ca. een derde van de vrijgelaten gedetineerden die werden veroordeeld wegens feiten van terrorisme of die geradicaliseerd zijn.

¹⁰⁵ Tijdens de COVID-19-pandemie werden vele personen die in gesloten centra waren geplaatst om van het grondgebied te worden verwijderd, vrijgelaten om gezondheidsredenen en herplaatst in FEDASIL-centra.

blijkt bovendien in tegenspraak te zijn met de benadering van geval tot geval die wordt geacht richting te geven aan de informatie-uitwisseling met buitenlandse partners (zie *supra*).

VI. BESLUITEN

In februari 2022 telde de CelEx 136 terro- en geradicaliseerde gedetineerden op een totaal van ca. 10.700 gedetineerden. Hoewel verschillende wetenschappelijke studies aangeven dat het percentage terroristische recidive eerder laag is, kan één enkel geval al zware gevolgen hebben. Gelet op de maatschappelijke en politieke onrust die ermee gepaard gaat, wordt het gevaar van terroristische recidive bijgevolg ook ernstig genomen door de inlichtingendiensten. Terwijl de ADIV zijn acties beperkt tot een in de eerste plaats theoretische bevoegdheid, staat de VSSE in voor de opvolging van terro- en/of geradicaliseerde gedetineerden gedurende de hele uitvoering van de straf alsook na de vrijlating van de betrokkenen.

In het kader van de Strategie TER werkt de VSSE nauw samen met haar partners om deze opvolging te verzekeren. Deze opdracht vereist immers de nodige coördinatie tussen verschillende actoren zoals de inlichtingen- en politiediensten, het OCAD en het gerecht via de parketten of de justitiehuzen. Zowel tijdens de detentie als na de vrijlating wisselen de partners regelmatig informatie uit om te verzekeren dat de betrokken individuen op de voet worden gevolgd. In het huidige stadium van de evaluatie kan het Vast Comité I niet anders dan vaststellen dat het systeem van opvolging naar behoren functioneert.

Tijdens de detentie vinden de besprekingen en uitwisselingen plaats binnen het kader van de vergaderingen van de operationele WG Gevangenen. Als basis voor de besprekingen vormen de menselijke bronnen van de VSSE en de waarnemingen van het gevangenispersoneel waardevolle informatiebronnen met betrekking tot het verloop van de straf. Om richting te geven aan de opvolging na afloop van de detentie stelt de CEGP van de VSSE nota's 'einde straf' op. De opvolging na de vrijlating wordt dan nader bepaald in overleg met alle partners binnen de LTF's.

Op basis van de vergelijking met het Franse en het Britse model (zie Bijlage 4 – geclassificeerd) vroeg het Vast Comité I zich af of het passend zou zijn: om een penitentiaire inlichtingendienst in het leven te roepen. Een dergelijke dienst, belast met het actief verzamelen van informatie door het gevangenispersoneel dat daartoe is opgeleid¹⁰⁶, is zowel in Frankrijk als in het Verenigd Koninkrijk opgenomen binnen de grootste nationale inlichtingengemeenschap.¹⁰⁷ In België zijn de VSSE, het OCAD en DJSOC/Terro veeleer voorstander van het aanwijzen van *prison information officers* binnen elke strafinrichting om er het fenomeen van terrorisme en extremisme op te volgen.¹⁰⁸ De aanwerving van veiligheidscoördinatoren die de minister van Justitie in december 2021 heeft aangekondigd, lijkt een veelbelovend alternatief te zijn waarvan de concrete uitvoering moet worden opgevolgd.

Gelet op de resultaten van het toezichtonderzoek, en voor zover de VSSE kan samenwerken met alle gevangenen, wijst het Comité het idee van nood aan een penitentiaire inlichtingendienst van de hand. De nauwe samenwerking tussen de VSSE en het DG EPI maakt het immers mogelijk om de verzameling van informatie op bevredigende wijze te organiseren.

¹⁰⁶ Dit houdt in dat er wordt toegezien op bepaalde eisen op het niveau van het personeel, de organisatie, de middelen, de opleidingen en de uitrusting, maar ook wat betreft de doctrine inzake de creatie van een specifieke penitentiaire inlichtingenfunctie.

¹⁰⁷ Er zou dus een hoog niveau van samenwerking moeten worden ontwikkeld om te waken over het volume, de kwaliteit van de verzamelde informatie en de snelheid waarmee deze informatie zou worden doorgegeven aan de verschillende partners. Tevens zou het noodzakelijk zijn om in protocollen van akkoord of MoU systemen voor de uitwisseling van informatie en inlichtingen vast te stellen waarover afspraken zouden zijn gemaakt met de partnerdiensten.

¹⁰⁸ Nota VSSE.

De overlegplatformen, meer bepaald de WG Gevangenen en de LTF's, alsook de gemeenschappelijke gegevensbank TF, lijken bovendien een goede doorstroming van de informatie te verzekeren, ongeacht de eventuele verschillen op het vlak van definities en prioriteiten tussen de diensten (inzonderheid tussen de VSSE en het DG EPI). De grootste moeilijkheid in het kader van de opvolging van (ex-)terro- of geradicaliseerde gedetineerden lijkt veeleer te maken te hebben met het structurele gebrek aan middelen als gevolg waarvan de VSSE (en haar partners) zich gedwongen ziet (zien) om prioriteiten te bepalen wat betreft de dossiers. De coördinatie tussen de diensten die wordt georganiseerd in het kader van de Strategie TER en haar verschillende overlegplatformen, laat echter toe om dit gebrek aan middelen te verhelpen.

VII. AANBEVELINGEN

VII.1. WAT BETREFT DE VSSE

VII.1.1. Informatie-uitwisseling met de Belgische partners

Het Comité vraagt aan de minister van Justitie om regelmatige informatiesessies te organiseren binnen elke penitentiaire inrichting om erop toe te zien dat alle gevangenen worden gesensibiliseerd voor het belang van informatie-uitwisseling met de VSSE.

Het Comité beveelt de VSSE aan om een actieplan uit te werken met als doel te investeren in haar relaties met de sociopreventieve actoren, niet alleen om informatie te verzamelen, maar om elk gevoel van wantrouwen te ondervangen, door een bredere denkoefening te organiseren rond het fenomeen van radicalisering in de gevangenis en de psychosociale drijfveren ervan.

39

VII.1.2. Aanwijzing van veiligheidscoördinatoren in de gevangenen

Het proefproject van het DG EPI in verband met veiligheidscoördinatoren, dat in december 2021 werd gelanceerd, kan pas op middellange termijn worden geëvalueerd. Hoewel dit volgens het Comité een veelbelovend project is, moet er een evaluatie worden gemaakt van enerzijds de verenigbaarheid van een dergelijke functie met de managementtaken en anderzijds van de nadere regels voor samenwerking met de VSSE. Het Comité moedigt daarom het overleg tussen de VSSE en het DG EPI aan met betrekking tot de operationalisering van de opdrachten en de opleiding van de veiligheidscoördinatoren. Het Comité vraagt aan de minister van Justitie om in de eerste helft van 2024 een evaluatieverslag aan het Comité te bezorgen met betrekking tot het proefproject.

VII.1.3. Het ontwerp van protocolakkoord VSSE - DG EPI

Het Comité vraagt aan de minister van Justitie om in het protocolakkoord tussen de VSSE en het DG EPI toelichting te verschaffen bij de concrete samenwerking tussen de VSSE en de veiligheidscoördinatoren en alle maatregelen te nemen die nodig zijn om het protocol, waarover de besprekingen al lopen sinds 2016, af te werken tegen eind 2022.

VII.1.4. Samenwerking met de buitenlandse partners

Het Comité nodigt de VSSE uit om uitleg te geven bij de redenen voor het delen, met sommige buitenlandse partners, van de lijst van gedetineerden die voorkomen in de GGB en aan het eind van hun straf komen. Bovendien roept het Comité op tot grotere voorzichtigheid wat betreft de inachtneming van het recht om te worden vergeten voor gedetineerden die hun straf hebben uitgezeten en volgens de Belgische diensten niet langer een bedreiging vormen. Het Comité wijst er ook nog op dat het opvragen van lijsten van de GGB is onderworpen aan strikte en cumulatieve wetsbepalingen.¹⁰⁹ Dit aspect zal het voorwerp zijn van een latere grondige controle door beide bevoegde instanties, i.e. het COC en het Vast Comité I.

Het Vast Comité I wenst tegen 31 december 2022 een stand van zaken te ontvangen betreffende de opvolging van de aanbevelingen aan de VSSE.

VII.2. WAT BETREFT DE ADIV

Het Comité vestigt de aandacht van de ADIV op de zeer restrictieve interpretatie door deze dienst van zijn bevoegdheid in dit domein. Het Comité beveelt aan om de bestaande contacten met de VSSE binnen het platform CT te behouden en verder te versterken met als doel te verzekeren dat het – in de eerste plaats theoretische – actieterrein van de ADIV niets uitsluit in het kader van de opvolging van (ex-)terro- en/of geradicaliseerde gedetineerden.

Het Comité vraagt aan de ministers van Defensie en Justitie om een koninklijk besluit aan te nemen om de toegang van de ADIV tot SIDIS Suite effectief te maken. Het Comité beveelt aan de ADIV aan om interne procedures uit te werken betreffende de toegang tot deze software en de nadere regels voor het gebruik ervan.

Het Vast Comité wenst tegen 31 december 2022 een stand van zaken te ontvangen betreffende de opvolging van de aanbevelingen aan de ADIV.

VII.3. WAT BETREFT WETENSCHAPPELIJK ONDERZOEK

De omvang en factoren van terroristische recidive blijven vaag. Het Comité moedigt de minister van Justitie ertoe aan om projecten van academisch en wetenschappelijk onderzoek over deze materie te ondersteunen om een beter beeld te krijgen van het fenomeen van recidive bij individuen die zijn veroordeeld wegens terrorisme. De resultaten van dergelijk onderzoek moeten met de inlichtingendiensten worden gedeeld, waardoor zij hun strategie en middelen zullen kunnen aanpassen in functie van de reële behoeften.

¹⁰⁹ Zie VAST COMITÉ I, *Activiteitenverslag 2018*, 94 ('VI.2.4. Over de informatie aan de burgemeesters en de doorgifte van (uittreksels) van informatiekaarten of van lijsten aan derde instanties') en VAST COMITÉ I, *Activiteitenverslag 2019*, 86-87 ('VI.2.2.6. Doorgifte van lijsten').

VIII. BIJLAGE 1: ALGEMENE JURIDISCHE CONTEXT

I. STRAFWETBOEK

Terroristische misdrijven zijn opgenomen in de artikelen 137¹¹⁰ tot 141^{ter} van het Strafwetboek (Sw.), Titel I^{ter}; de bijzondere recidive, eigen aan terroristische misdrijven, komt er niet in voor. In geval van herhaling worden de straffen dus niet specifiek verhoogd en alleen algemene herhaling, zoals bedoeld in de artikelen 54 tot 57^{bis} van het Sw., wordt in aanmerking genomen en toegepast.

Tijdens de afgelopen twintig jaar¹¹¹ is het Sw., in zijn Titel I^{ter} ‘Terroristische misdrijven’, geëvolueerd. Verschillende wetten tot wijziging van het Sw. hebben het voor het gerechtelijk arsenaal mogelijk gemaakt zich aan te passen aan de realiteit van de nieuwe terroristische bedreigingen.

Aldus kunnen terroristische misdrijven zaken omvatten zoals het opzettelijk doden of opzettelijk toebrengen van slagen en verwondingen, vergiftigingen, verminkingen, foltering, onmenselijke behandelingen, gijzelnemingen, ontvoeringen, verwoestingen, grootschalige vernietigingen en branden of ontploffingen van alle strategische nationale sites, diverse materialen of andere IT-systemen, inzonderheid vliegtuigkapingen, piraterij, misdrijven in verband met explosieven en conventionele, nucleaire of chemische wapens, het vrijlaten van gevaarlijke stoffen, verstoringen of onderbrekingen van de bevoorrading van water en elektriciteit. Terroristische misdrijven kunnen ook bestaan in grootschalige vernielingen of beschadigingen van private of openbare goederen, of de dreiging daarmee¹¹². Evenzo, vanzelfsprekend, de deelname aan een terroristische groep¹¹³ of de hulp bij het plegen van een terroristisch misdrijf¹¹⁴.

De lijst van in het Sw. opgenomen terroristische misdrijven wordt aangevuld door andere wetten. Het gaat inzonderheid om de volgende wetten:

- de wet van 18 februari 2013 tot beschuldiging van iedere persoon die een boodschap verspreidt die aanzet tot het plegen van terroristische misdrijven, die aanwerft, opleidt of instructies geeft om een terroristisch misdrijf te plegen¹¹⁵;
- en de wet van 20 juli 2015 die iedere persoon bestraft die het nationaal grondgebied verlaat (of betreedt) met het oog op het plegen (of daartoe bij te dragen), in België of in het buitenland, van een misdrijf bedoeld in de artikelen 137, 140 tot 140^{quinqüies}¹¹⁶ en 141 met uitzondering van het misdrijf bedoeld in artikel 137 § 3, 6^o¹¹⁷.

¹¹⁰ Artikel 137, §§1, 2 en 3 van het Strafwetboek definieert terroristisch misdrijf als “het misdrijf 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”. Artikel 139 van het Strafwetboek definieert terroristische groep als “iedere gestructureerde vereniging van meer dan twee personen die sinds enige tijd bestaat en die in onderling overleg optreedt om terroristische misdrijven te plegen, als bedoeld in artikel 137 van het Strafwetboek”.

¹¹¹ Titel I^{ter} ‘Terroristische misdrijven’ werd gewijzigd door de wet van 19 december 2003, art. 2, die geen enkele specifieke bepaling bevat betreffende de inwerkingtreding ervan; deze wet werd gepubliceerd op 29 december 2003.

¹¹² Art. 137, §§ 3 Sw.

¹¹³ Art. 140 Sw.

¹¹⁴ Art. 141 Sw.

¹¹⁵ Art. 140^{quater} Sw.

¹¹⁶ Deelname aan een activiteit van een terroristische groepering, waaronder het verstrekken van informatie of het leveren van materieel, het verspreiden van boodschappen, aanwerving, onderricht in de vervaardiging en het gebruik van explosieven of ook het volgen van welke terroristische opleidingen dan ook.

¹¹⁷ Art. 140^{sexies} Sw.

De artikelen 138 en 140 van het Sw. bevatten een opsomming van de verschillende straffen volgens de types gepleegde terroristische misdrijven en de betrokkenheid van de vervolgte persoon. De straffen voor het plegen van terroristische misdrijven zijn alle verhoogd tot minima die een stuk hoger zijn dan de straffen die toepasselijk zijn in eender welk ander kader; deze straffen kunnen gaan tot een gevangenisstraf voor ten minste één jaar¹¹⁸ tot levenslange opsluiting¹¹⁹.

Tot slot heeft de wet, wat betreft het vervolgen van terroristische misdrijven, ook voorzien in een afwijkende regeling die vervolgingen in België mogelijk maakt wanneer de buitenlander niet in België wordt gevonden en hij het misdrijf in het buitenland heeft gepleegd tegen een Belgische onderdaan of instelling of tegen een instelling van de Europese Unie of een instelling die werd opgericht krachtens een Europees verdrag en waarvan de zetel in België is gevestigd^{120 121}. De vervolgingen zijn mogelijk, maar alleen op verzoek van de federale procureur of van de procureur des Konings¹²².

II. WET VAN 23 MEI 1990 INZAKE DE OVERBRENGING TUSSEN STATEN VAN VEROORDEELDE PERSONEN

In het interne recht wordt de materie van de overbrenging tussen staten geregeld door de wet van 23 mei 1990¹²³ inzake de overbrenging tussen staten van veroordeelde personen¹²⁴, de overname en de overdracht van het toezicht op voorwaardelijk veroordeelde of voorwaardelijk in vrijheid gestelde personen¹²⁵, en de overname en de overdracht van de tenuitvoerlegging van vrijheidsbenemende straffen en maatregelen¹²⁶.

De wet van 23 mei 1990 regelt niet alleen de overbrenging tussen staten, maar ook de voorwaarden en nadere regels voor de tenlasteneming van toezichtsmaatregelen die in het buitenland zijn getroffen ten aanzien van personen die in het buitenland zijn veroordeeld of onder voorwaarden worden vrijgelaten. Verder regelt deze wet de uitvoering in België van in het buitenland uitgesproken vrijheidsbenemende straffen alsook, en nog meer, de voorwaarden en nadere regels voor herroeping van een beslissing van voorwaardelijke opschorting of voorwaardelijk uitstel van de straf. Deze bepalingen regelen bovendien de overname van de tenuitvoerlegging van een vrijheidsbenemende straf of maatregel ten aanzien van een veroordeelde persoon van Belgische nationaliteit die zich onttrokken zou hebben aan de uitvoering van de straf of de maatregel in het buitenland, wanneer een internationaal verdrag of een internationale overeenkomst daar uitdrukkelijk in voorziet¹²⁷.

III. WET VAN 20 JULI 1990 BETREFFENDE DE VOORLOPIGE HECHTENIS

In het interne recht wordt de voorlopige hechtenis geregeld door de bepalingen van de wet van 20 juli 1990¹²⁸ betreffende de voorlopige hechtenis (WVH); deze wet werd gewijzigd door de wet van 31 mei 2005¹²⁹ en, meer recentelijk, door de wet van 5 februari 2016¹³⁰ tot wijziging van het strafrecht en de

¹¹⁸ Art. 138, §1, 1°.

¹¹⁹ Art. 138, §3, 3°.

¹²⁰ Art. 10ter, 4° en 12 van de Voorafgaande titel van het Wetboek van strafvordering.

¹²¹ M-A BEERNAERT, H. BOSLY, D. VANDERMEERSCH, *Droit de la procédure Pénale*, 9de editie, 2021, p. 108.

¹²² Art. 10ter, 4°, lid 3 tot lid 7 van de Voorafgaande titel van het Wetboek van strafvordering.

¹²³ B.S., 20 juli 1990, wet gewijzigd door de wet van 26 mei 2005, B.S., 10 juni 2005.

¹²⁴ M-A. BEERNAERT, H. BOSLY en D. VANDERMEERSCH, *Droit de la Procédure Pénale*, 2021, pp. 2203-2206.

¹²⁵ *Ibid.*, pp. 2207.

¹²⁶ *Idem.*

¹²⁷ Zie artikel 68 van de Overeenkomst ter uitvoering van het Akkoord van Schengen.

¹²⁸ B.S., 14 augustus 1990.

¹²⁹ B.S., 16 juni 2005.

¹³⁰ B.S., 19 februari 2016.

strafvordering en houdende diverse bepalingen inzake justitie (tweede Potpourriwet)¹³¹.

De opsluiting van een onschuldig geachte persoon zal steeds in strijd zijn met de artikelen 5, §1, c)¹³² en 6, §2¹³³ van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) alsook met artikel 12 van de Grondwet volgens hetwelk de individuele vrijheid gewaarborgd is.

In het kader van een gerechtelijk onderzoek kan het gebeuren dat een beklaagde in verdenking wordt gesteld. De in verdenking gestelde persoon wordt gedefinieerd als de persoon tegen wie ernstige aanwijzingen van schuld bestaan; deze beoordeling behoort tot de exclusieve bevoegdheid van de onderzoeksrechter¹³⁴. Er kan dan een bevel tot aanhouding worden afgeleverd en de in verdenking gestelde persoon kan in voorlopige hechtenis worden geplaatst of kan worden vrijgelaten, zonder voorwaarden of met probatievoorwaarden.

De WVH somt de inhoudelijke voorwaarden op¹³⁵ die van toepassing zijn op de voorlopige hechtenis. Zo mag de voorlopige hechtenis geen straf zijn die voorafgaat aan een straf die door een rechtbank wordt uitgesproken en mag deze laatste, eens uitgesproken, niet korter zijn dan een gevangenisstraf van één jaar. Bovendien zijn ernstige aanwijzingen van schuld vereist en de voorlopige hechtenis moet ook een absolute noodzaak zijn om de openbare veiligheid te verzekeren, een risico van recidive, vlucht, zich verstaan met derden of verdwijning van bewijzen te voorkomen. De voorlopige hechtenis moet ook aantonen de ultieme oplossing te zijn die enkel is gerechtvaardigd wanneer de overige beschikbare opties¹³⁶ niet zouden volstaan om alle betrokken belangen, ook die van de in verdenking gestelde persoon, te beschermen¹³⁷. Tot slot kan op eender welk moment tijdens de procedure¹³⁸ de voorlopige hechtenis worden opgeheven door de onderzoeksrechter of de onderzoekskamers¹³⁹, op vraag van het openbaar ministerie, de raadsman van de in verdenking gestelde persoon of zelfs zonder enig uitdrukkelijk verzoek; het kan gaan om een gewone opheffing of een opheffing gepaard gaand met in acht te nemen probatievoorwaarden¹⁴⁰.

IV. WET VAN 9 DECEMBER 2004 BETREFFENDE DE WEDERZIJDSE INTERNATIONALE RECHTSHULP IN STRAFZAKEN

In het interne recht wordt het gemeen recht inzake wederzijdse internationale rechtshulp geregeld door de wet van 9 december 2004 betreffende de internationale politieke verstrekking van gegevens van persoonlijke aard en informatie met gerechtelijke finaliteit, de wederzijdse internationale rechtshulp in strafzaken en tot wijziging van artikel 90^{ter} van het Wetboek van strafvordering.

¹³¹ Over de wijzigingen die deze wet doorvoert in verband met de voorlopige hechtenis, zie meer bepaald D. VANDERMEERSCH, "Numéro spécial : Pot-pourri II, les modifications en matière d'instruction et de détention préventive", JT., 2016, pp. 424-427.

¹³² "Eenieder heeft recht op persoonlijke vrijheid en veiligheid. Niemand mag van zijn vrijheid worden beroofd, behalve in de navolgende gevallen en langs wettelijke weg: (...) c) indien hij op rechtmatige wijze is gearresteerd of gevangen gehouden teneinde voor de bevoegde rechterlijke instantie te worden geleid, wanneer redelijke termen aanwezig zijn om te vermoeden, dat hij een strafbaar feit heeft begaan of indien er redelijke gronden zijn om aan te nemen dat het noodzakelijk is hem te beletten een strafbaar feit te begaan of te ontvluchten nadat hij dit heeft begaan".

¹³³ "Eenieder tegen wie een vervolging is ingesteld, wordt verondersteld onschuldig te zijn totdat zijn schuld in rechte is komen vast te staan".

¹³⁴ Art. 61bis, lid 1 WvSv.

¹³⁵ Art. 16, §1 WVH.

¹³⁶ Elektronisch toezicht bijvoorbeeld.

¹³⁷ De in verdenking gestelde persoon wordt gedefinieerd als de persoon tegen wie er ernstige aanwijzingen van schuld bestaan; alleen de onderzoeksrechter is bevoegd om dit te beoordelen bij toepassing van artikel 61bis, lid 1 van het WvSv.; deze beoordeling doet rechten ontstaan voor de persoon die, als gevolg van zijn in verdenkingstelling, wordt erkend als een partij bij het proces.

¹³⁸ Art. 25 WVH.

¹³⁹ Kamer van Inbeschuldigingstelling of KI.

¹⁴⁰ Art. 35 WVH.

V. WETTEN VAN 17 MEI 2006 BETREFFENDE DE EXTERNE RECHTSPOSITIE VAN DE VEROORDEELDEN TOT EEN VRIJHEIDSSTRAF¹⁴¹ EN DE AAN HET SLACHTOFFER TOEGEKENDE RECHTEN IN HET RAAM VAN DE STRAFUITVOERINGSMODALITEITEN, EN HOUDENDE OPRICHTING VAN STRAFUITVOERINGSRECHTBANKEN

Op 17 mei 2006 keurde de wetgever twee wetten goed, de ene betreffende de externe rechtspositie van de veroordeelden tot een vrijheidsstraf en de aan het slachtoffer toegekende rechten in het raam van de strafuitvoeringsmodaliteiten, en de andere betreffende de oprichting van de strafuitvoeringsrechtbanken (SURB)¹⁴²; deze laatste vult de eerstgenoemde wet aan en stelt van haar kant de verschillende strafuitvoeringsmodaliteiten vast en bepaalt daarvan de voorwaarden en procedures voor toekenning en toepassing. Het gaat om de uitgaansvergunning, het penitentiair verlof, de onderbreking van de strafuitvoering, de beperkte detentie, het elektronisch toezicht, de voorwaardelijke invrijheidstelling, de voorlopige invrijheidstelling met het oog op verwijdering van het grondgebied of met het oog op overname evenals de voorlopige invrijheidstelling om medische redenen¹⁴³. Bovendien kent deze wet aan de strafuitvoeringsrechter (SUR) de mogelijkheid toe om de uitgesproken straffen te verminderen in geval van samenloop van misdrijven en om een gevangenisstraf waarvan het effectieve gedeelte niet meer dan één jaar bedraagt te vervangen door een werkstraf indien er nieuwe elementen opduiken.

Beide genoemde wetten voeren dus de SURB in, verdelen de bevoegdheden tussen de minister van Justitie en de rechtbanken en stellen de toepasselijke procedures vast. Aldus zijn er bij de uitvoering van de straffen verschillende actoren (minister, SURB en SUR) betrokken en worden er verschillende factoren in aanmerking genomen waaronder de wettelijke situatie van de gedetineerde, het type strafuitvoeringsmodaliteit (toegekend na afloop van een bij wet vastgestelde termijn), de categorie van de straf (onderscheid tussen straffen korter of langer dan drie jaar), zonder uit het oog te verliezen dat de toekenning van de uitgaansvergunning moet worden onderzocht in het licht van wettelijke tegenindicaties¹⁴⁴.

In het kader van de procedure van toekenning van een uitvoeringsmodaliteit wordt een dossier aangemaakt. Het DG EPI is dus belast met de voorbereiding en de evaluatie van de eventuele strafuitvoeringsmodaliteiten in het kader van de herinschakeling. Er worden verschillende adviezen verleend, waaronder het advies van de directeur, dat een substantiële stap uitmaakt, na een informeel

¹⁴¹ M-A BEERNAERT en D. VANDERMEERSCH, *Le tribunal de l'application des peines et le statut externe des condamnés à des peines privatives de liberté de plus de trois ans*, Waterloo, Kluwer, 152 p.

¹⁴² Het bestaan van de strafuitvoeringsrechtbanken wordt bekrachtigd in artikel 157, lid 4 van de Grondwet zoals gewijzigd op 1 december 2002.

¹⁴³ De wetgever wenste een bijzondere regeling vast te stellen voor de voorlopige invrijheidstelling om medische redenen (art. 72-80 van de wet van 17 mei 2006 betreffende de externe rechtspositie van de veroordeelden waarvan de bepalingen in werking zijn getreden op 12 januari 2015 – KB van 30 december 2014, B.S., 12 januari 2015). Deze bevoegdheid is exclusief voorbehouden aan de SUR, ongeacht de hoogte van de uit te voeren vrijheidsstraffen. Ze kan worden toegekend aan de gedetineerde veroordeelde (de SUR is niet bevoegd om de voorlopige invrijheidstelling om medische redenen toe te kennen aan een veroordeelde die niet is gedetineerd, vermits hij nog niet is opgesloten – Cass., 16 oktober 2019, A.R. P.19.0952.F, Pas., 2019) voor wie bewezen is dat hij in de terminale fase van een ongeneeslijke ziekte verkeert of dat zijn detentie onverenigbaar is geworden met zijn gezondheidstoestand (in dit opzicht zijn medische evaluaties vereist en moeten die in het dossier terug te vinden zijn). Ze wordt toegekend voor zover er geen tegenindicaties bestaan betreffende de risico's dat er nieuwe ernstige misdrijven zouden worden gepleegd tijdens de onderbreking van de strafuitvoering, en inzonderheid betreffende het feit dat hij zijn slachtoffers kan lastigvallen, en ook voor zover er een opvangmilieu bestaat dat bereid is hem op te vangen en dat hij instemt met alle voorwaarden die aan hem worden opgelegd. Zie ook O. NEDERLANDT en P. DERESTIAT, *La libération provisoire pour raisons médicales par le juge de l'application des peines*, JT, 2016, pp. 233-244.

¹⁴⁴ De risico's van zich aan de straf te onttrekken, van het plegen van ernstige misdrijven tijdens de uitgaansvergunning of van het lastigvallen van de slachtoffers.

gesprek¹⁴⁵ met de veroordeelde¹⁴⁶ en onderzoek van de stukken van het dossier¹⁴⁷, in het kader van de procedure van toekenning van eender welke strafuitvoeringsmodaliteit door de SURB. Het dossier bevat ook

- Een kopie van de gevangenisfiche met alle veroordelingen in uitvoering alsook een integrale kopie, met het oog op de verificatie van de recidivestaten, van de vonnissen, met inbegrip van die waartegen beroep is aangetekend, en arresten;
- De uiteenzetting van de feiten waarvoor de persoon werd veroordeeld, opgesteld door het openbaar ministerie¹⁴⁸;
- Een uittreksel uit het strafregister met alle eerdere veroordelingen waarvoor geen rehabilitatie is verleend, met inbegrip van de uitgesproken werkstraffen. Alle beslissingen van uitstel maar ook de opschortingen van uitspraak en de interneringen moeten er eveneens in voorkomen;
- Het rapport van de directeur¹⁴⁹, i.e. een document met de analyse van de directeur betreffende de inhoudelijke voorwaarden van de beoogde maatregel, de analyse van de tegenindicaties, de evaluatie van het plan voor herinschakeling in de samenleving en over de middelen om iets te doen aan de eventuele tegenindicaties. Voor buitenlandse veroordeelden moet het advies ook betrekking hebben op de verblijfssituatie en de modaliteiten die de Dienst Vreemdelingenzaken zal opleggen;
- Het verslag van een dienst of een persoon die gespecialiseerd is in de problematieken verbonden met terrorisme of gewelddadig extremisme¹⁵⁰ indien de veroordeelde wordt gestraft voor feiten van terrorisme of indien de veroordeelde tekenen van gewelddadig extremisme vertoont, het advies van de directeur dat een beoordeling moet bevatten van de noodzaak om een aangepast begeleidingstraject op te leggen¹⁵¹;
- De eventuele memorie van de veroordeelde of van diens raadsman;
- De informatie verstrekt door de burgerlijke partijen (schadeloosstellingen enz.), de verblijfssituatie van de veroordeelde, de informatie over lopende strafzaken, alle voorafgaande adviezen van de directeur, alle eerdere beslissingen van de SURB en een verplicht reclasseringsplan¹⁵² tenzij er een modaliteit is vastgesteld betreffende de verwijdering van het grondgebied of de overname¹⁵³;
- En alle overige documenten die eventueel noodzakelijk zijn ter vervollediging van het dossier.

¹⁴⁵ De wet van 5 mei 2019 heeft immers de mogelijkheid geschrapt voor de veroordeelde om te worden gehoord door het personeelscollege van de penitentiaire inrichting, daar de veroordeelden nagenoeg geen gebruik meer maakten van deze mogelijkheid.

¹⁴⁶ Art. 31, §1 van de wet van 17 mei 2006 betreffende de externe rechtspositie van de veroordeelden, waarin wordt verwezen naar de artikelen 49, §3, 50, §2 en 95/3, §1, lid 1 van dezelfde wet.

¹⁴⁷ Bovendien kan de directeur een verslag vragen aan de psychosociale dienst van de penitentiaire inrichting of aan de dienst van de justitiehuisen (art. 2 van het KB van 29 januari 2007 tot bepaling van de inhoud van het verslag van de directeur en tot bepaling van de samenstelling en de werkwijze van het personeelscollege.

¹⁴⁸ Art. 51 van de wet van 17 mei 2006 betreffende de externe rechtspositie van de veroordeelden.

¹⁴⁹ Ministeriële omzendbrief nr. 1794 van 7 februari 2007 betreffende de externe rechtspositie van de veroordeelden, p. 33.

¹⁵⁰ Met 'gewelddadig extremisme' bedoelt de wetgever het feit handelingen te bevorderen, daartoe aan te moedigen of te plegen die tot terrorisme kunnen leiden en waarbij een ideologie wordt verdedigd ter verkondiging van een raciale, nationale, etnische of religieuze suprematie of die in strijd is met de fundamentele waarden en principes van de democratie (art. 32 van de wet van 17 mei 2006 betreffende de externe rechtspositie van de veroordeelden).

¹⁵¹ Art. 32, §2 van de wet van 17 mei 2006 betreffende de externe rechtspositie van de veroordeelden, dat verwijst naar de artikelen 49, §3 en 50, §2 van dezelfde wet.

¹⁵² Art. 48 van de wet van 17 mei 2006 betreffende de externe rechtspositie van de veroordeelden.

¹⁵³ Ministeriële omzendbrief nr. 1794 van 7 februari 2007 betreffende de externe rechtspositie van de veroordeelden, pp. 28-30.

VERTROUWELIJK TOT AAN DE VERGADERING MET DE BEGELEIDINGSCOMMISSIE

Volgend op de hoorzitting in de SURB en de instemming door de veroordeelde met alle voorwaarden die aan hem werden opgelegd, wordt een vonnis verleend in het kader waarvan de SURB de veroordeelde nog kan onderwerpen aan geïndividualiseerde bijzondere voorwaarden indien deze absoluut noodzakelijk zijn om het risico op recidive te beperken of indien deze noodzakelijk zijn in het belang van het slachtoffer¹⁵⁴. Zo kan de rechter, ten aanzien van veroordeelden wegens terrorisme of die tekenen van gewelddadig extremisme vertonen, de toekenning van de strafuitvoeringsmodaliteit koppelen aan de verplichting om een aangepast begeleidingstraject te volgen bij een dienst of een persoon die gespecialiseerd is in de problematieken verbonden met terrorisme en gewelddadig extremisme; in dit geval stelt de SURB de duur vast van de periode waarin de veroordeelde dit traject zal moeten volgen¹⁵⁵. Bovendien wordt het vonnis van toekenning van een strafuitvoeringsmodaliteit ter kennis gebracht van de volgende autoriteiten en instanties:

- de korpschef van de lokale politie van de gemeente waar de veroordeelde zich zal vestigen;
- de Nationale Gegevensbank¹⁵⁶;
- de directeur van het Justitiehuis (JH) van het gerechtelijk arrondissement van de verblijfplaats van de veroordeelde;

We kunnen deze complexe materie samenvatten in een tabel die een overzicht biedt van alle mogelijkheden voor een gedetineerde om in vrijheid te worden gesteld, zelfs gedeeltelijk of tijdelijk.

Bevoegde autoriteiten (inzake strafuitvoeringsmodaliteiten)	Modaliteiten	Wettelijke basis (Wet van 17 mei 2006)
Minister (DG EPI)	<ul style="list-style-type: none">- De uitgaansvergunning- Het penitentiair verlof- De plaatsing in een transitiehuis- De onderbreking van de strafuitvoering- De invrijheidstelling met het oog op een (imminente) verwijdering of een overbrenging van een veroordeelde vreemdeling	Art. 4, 6, 9/1, 15 en 20/1
SUR en SURB	<ul style="list-style-type: none">- De beperkte detentie- Het elektronisch toezicht- De voorwaardelijke invrijheidstelling- De voorlopige invrijheidstelling met het oog op de verwijdering van het grondgebied of de overname	Art. 21, 22, 24 en 25/3
SUR	<ul style="list-style-type: none">- De voorlopige invrijheidstelling om medische redenen- De vervanging van de door de strafrechter uitgesproken vrijheidsstraf door een werkstraf	Art. 72 en 87
SURB	<ul style="list-style-type: none">- De terbeschikkingstelling van de strafuitvoeringsrechtbank (mogelijkheid van vrijlating onder toezicht)	Art. 95/2

¹⁵⁴ Art. 40 van de wet van 17 mei 2006 betreffende de externe rechtspositie van de veroordeelden.

¹⁵⁵ Art. 41, § 2 van de wet van 17 mei 2006 betreffende de externe rechtspositie van de veroordeelden.

¹⁵⁶ Art. 44/2 van de wet van 5 augustus 1992 op het politieambt (WPA).

VI. WET VAN 5 MEI 2014 BETREFFENDE DE INTERNERING

De wet van 5 mei 2014 betreffende de internering¹⁵⁷ vertrouwt het geschil betreffende de uitvoering van de internering¹⁵⁸ toe aan de kamer voor de bescherming van de maatschappij van de SURB en regelt de procedures betreffende de uitvoeringsmodaliteiten van de internering (plaatsing, overplaatsing, uitgaansvergunningen en verloven, beperkte detentie, elektronisch toezicht, invrijheidstelling op proef en vervroegde invrijheidstelling met het oog op verwijdering van het grondgebied of met het oog op overlevering, definitieve invrijheidstelling).

De internering is een maatregel van onbepaalde duur waaraan pas een einde komt wanneer een vonnis dat kracht van gewijsde heeft gekregen de definitieve invrijheidstelling toekent¹⁵⁹; dit veronderstelt dat, bij het verstrijken van de proeftermijn van de invrijheidstelling op proef, de geestesstoornis voldoende is gestabiliseerd zodat er redelijkerwijze niet langer te vrezen valt dat de betrokkene opnieuw misdrijven pleegt die afbreuk doen aan of een bedreiging vormen voor de integriteit van derden¹⁶⁰.

De procedure inzake internering is uiterst zwaar en de kamer voor de bescherming van de maatschappij van de SURB kan enkel een beslissing nemen ten aanzien van een geïnterneerde persoon wanneer deze laatste door een advocaat wordt bijgestaan of vertegenwoordigd¹⁶¹. De doelstellingen van de internering¹⁶² vereisen dat de kamer voor de bescherming van de maatschappij van de SURB zich persoonlijk kan vergewissen van de toestand waarin de geïnterneerde verkeert op het ogenblik waarop deze kamer moet beslissen over de internering, het behoud of de modaliteiten ervan.

De kamer voor de bescherming van de maatschappij van de SURB, die is samengesteld uit een rechter die als voorzitter fungeert, een assessor in strafuitvoeringszaken en interneringszaken gespecialiseerd in sociale re-integratie en een assessor in interneringszaken gespecialiseerd in klinische psychologie¹⁶³, is bevoegd om uitspraak te doen over de modaliteiten voor uitvoering van de internering. De persoonlijke bevoegdheid van de SURB heeft dus betrekking op de opvolging van zowel gedetineerde personen als personen die niet langer gedetineerd zijn en van geïnterneerde personen; deze opvolging wordt voortgezet tot de datum van definitieve invrijheidstelling¹⁶⁴ van de betrokkenen.

De wet voorziet in een eerste hoorzitting op een nabije datum opdat de geïnterneerde zo snel mogelijk de passende zorg zou kunnen krijgen in een instelling die zal worden aangewezen en waar de internering zal worden uitgevoerd¹⁶⁵ (plaatsing of overplaatsing) of zelfs om een andere modaliteit voor uitvoering van de internering toe te kennen (uitgaansvergunningen en verloven, beperkte detentie, elektronisch toezicht, invrijheidstelling op proef, vervroegde invrijheidstelling met het oog op de verwijdering van het grondgebied of met het oog op overlevering en definitieve invrijheidstelling).

¹⁵⁷ De internering van personen met een geestesstoornis is een veiligheidsmaatregel die er tegelijkertijd toe strekt de maatschappij te beschermen en ervoor te zorgen dat aan de geïnterneerde persoon de zorg wordt verstrekt die zijn toestand vereist met het oog op zijn re-integratie in de maatschappij. Rekening houdend met het veiligheidsrisico en de gezondheid van de geïnterneerde persoon zal hem de nodige zorg aangeboden worden om een menswaardig leven te leiden. Die zorg is gericht op een maximaal haalbare vorm van maatschappelijke re-integratie en verloopt waar aangewezen en mogelijk via een zorgtraject waarin aan de geïnterneerde persoon telkens zorg op maat aangeboden wordt (artikel 2 van de wet van 5 mei 2014).

¹⁵⁸ Art. 76, §1, lid 1, en 78, lid 2 G.W.

¹⁵⁹ Art. 72 van de wet van 5 mei 2014.

¹⁶⁰ Art. 66 van de wet van 5 mei 2014.

¹⁶¹ Art. 81, § 2 van de wet van 5 mei 2014.

¹⁶² Art. 2 van de wet van 5 mei 2014.

¹⁶³ Art. 78, lid 3 G.W.

¹⁶⁴ Art. 635, §§1, lid 1 en 2 G.W.

¹⁶⁵ Art. 35 van de wet van 5 mei 2014.

VII. WET VAN 5 MEI 2019 EN DE GEGEVENS BANKEN ‘STRAFUITVOERING’¹⁶⁶

De wet betreffende de externe rechtspositie van de veroordeelden werd opnieuw – gedeeltelijk – gewijzigd door een wet van 5 mei 2019; deze wijzigingen hadden, *sensu stricto*, geen betrekking op de strafuitvoeringsmodaliteiten maar op de oprichting van gegevensbanken ‘Strafuitvoering’.¹⁶⁷

De wet van 5 mei 2019¹⁶⁸ bevat diverse bepalingen inzake de informatie van Justitie, de modernisering van het statuut van de rechters in ondernemingszaken en inzake de notariële aktebank die binnen de FOD Justitie een geïnformateerde gegevensbank ‘SIDIS Suite’ creëert die inzonderheid gegevens bevat over de uitvoering van vrijheidsstraffen en vrijheidsbenemende maatregelen¹⁶⁹. In het kader van de uitvoering van hun wettelijke opdrachten zijn de gegevens van ‘SIDIS Suite’ inzonderheid toegankelijk voor de politiediensten, de inlichtingendiensten, het OCAD, het openbaar ministerie en de magistraten van de zetel van de strafrechtbanken.¹⁷⁰

VIII. MINISTERIËLE OMZENDBRIEVEN

De VSSE en de ADIV dienen ook de bepalingen in acht te nemen van een aantal ministeriële omzendbrieven (MO) die zijn opgenomen in onderstaande overzichtstabel.

Document	Voorwerp
Omzendbrief van 22 mei 2018 van de Minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken en van de Minister van Justitie	Informatie-uitwisseling en opvolging van de <i>Terrorist Fighters (TF)</i> en Haatpropagandisten (HP), met als doel het informatiebeheer, het nemen van maatregelen en de gecoördineerde samenwerking tussen de betrokken diensten binnen de <i>NTF's</i> en de <i>LTF's</i> te regelen.
Gemeenschappelijke omzendbrief van 18 februari 2019, ondertekend door de minister van Justitie (federale regering), de minister van Hulpverlening aan de Jeugd, Justitiehuis en Promotie van Brussel (Franse Gemeenschapsregering), de minister van Gezin, Volksgezondheid en Sociale zaken (Duitstalige Gemeenschapsregering) en de Vlaamse minister van Welzijn (Vlaamse Gemeenschapsregering).	Algemene aanpak van radicalisme, gewelddadig extremisme en terrorisme. Deze omzendbrief verleent een nieuw mandaat aan de JH (die ressorteren onder de FWB en het Vlaams Gewest), met de invoering van een traject dat erop gericht is geradicaliseerde gedetineerden te doen afzien van de tenuitvoerlegging, met geweld, van hun radicale ideeën en hun herinschakeling voor te bereiden in overleg met de gevangenis.
<i>Memorandum of Understanding (MoU) Terro (Forum CT)</i> van 3 april 2019	Creatie van een Informatie-uitwisselingsplatform <i>Counter Terrorism (Forum CT)</i> binnen elk ambtsgebied van het hof van beroep inzake terrorisme, de informatie die wordt uitgewisseld met betrekking tot aanwijzingen van een terroristische dreiging of activiteit in het ambtsgebied. De leden van het platform zijn de VSSE, de ADIV, FedPol en het OCAD. De opdrachten van het platform behelzen het delen van relevante informatie tussen de operationele

¹⁶⁶ M-A BEERNAERT, H. BOSLY en D. VANDERMEERSCH, *Droit de la Procédure Pénale*, 2021, p. 671.

¹⁶⁷ Deze wet mag niet worden verward met de wet, gepubliceerd op 24 mei 2019, houdende diverse bepalingen in strafzaken en inzake eredienszaken die in het Wetboek van strafvordering bepalingen invoegt die het voor de procureurs des Konings mogelijk maken onderzoekstaken uit te voeren met als doel personen op te sporen die zich onttrokken aan de uitvoering van een hoofdgevangenisstraf of een interneringsmaatregel (artikelen 520*bis* tot 520*septies* van het WvSv.)

¹⁶⁸ *B.S.*, 19 juni 2019.

¹⁶⁹ Art. 3 van de wet van 5 mei 2019.

¹⁷⁰ Art. 7 van de wet van 5 mei 2019.

	diensten en de coördinatie van de directe operationele ondersteuning.
--	---

IX. OMZENDBRIEVEN VAN HET COLLEGE VAN PROCUREURS-GENERAAL (COL)

Naast de W.I&V en de andere al genoemde rechtsnormen heeft ook het College van procureurs-generaal (COL) een aantal omzendbrieven uitgevaardigd. Deze richtlijnen, vastgesteld door de procureurs-generaal, hebben inzonderheid betrekking op de gerechtelijke wereld alsook op de politiediensten, en dus niet rechtstreeks op de inlichtingendiensten, maar spelen toch wel een rol in de opvolging die kan worden gegeven tijdens de LTF's en op andere plaatsen van besluitvorming. Ze hebben ook onweerlegbaar een impact op het werk van de inlichtingendiensten wat betreft hun eventuele informatie-uitwisseling met andere partners zoals het OCAD, de politiediensten of de parketten.

De voornaamste COL worden opgenomen en toegelicht in onderstaande tabel.

Document	Voorwerp
COL 9/2005 van het College van procureurs-generaal bij de hoven van beroep betreffende de gerechtelijke aanpak inzake terrorisme.	Deze COL brengt alle richtlijnen samen die de basis vormen voor een globale en coherente gerechtelijke benadering inzake terrorisme. Deze richtlijnen zijn inzonderheid belangrijk voor het federaal parket, maar ook voor de parketten van eerste aanleg.
COL 12/2005 VERTROUWELIJK van het College van procureurs-generaal bij de hoven van beroep betreffende de wet houdende regeling van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten.	Deze COL handelt over de vormen van samenwerking tussen de gerechtelijke autoriteiten, de VSSE en de ADIV. Ze officialiseert en stelt de grenzen vast van de technische bijstand van de inlichtingendiensten en staat hun toe deskundigheid en contextualisering in te brengen in het dossier, maar biedt hun vooral toegang tot lopende gerechtelijke dossiers met de mogelijkheid van doorgifte van informatie in twee richtingen.
De gemeenschappelijke omzending COL 11/2013 van de minister van Justitie, de minister van Binnenlandse Zaken en het college van procureurs-generaal bij de hoven van beroep met als doel de uitvoering van straffen en maatregelen, en informatie-uitwisseling met betrekking tot: - de opvolging van personen in vrijheid mits naleving van voorwaarden, - de procedure voor de opsporing van de veroordeelde of geïnterneerde personen die voortvluchtig of ontsnapt zijn.	De COL heeft de volgende doelstellingen: - de opdrachten en bevoegdheden van de gerechtelijke overheden nader te omschrijven; - de opdrachten van de politiediensten, zowel van de lokale als de federale politie, duidelijker te definiëren; - de rol van alle andere instanties die zijn betrokken bij de opvolging van personen die in vrijheid onder voorwaarden werden gesteld, nader te omschrijven, en meer in het bijzonder deze van het DG EPI en van het DGMJH; - toe te zien op de samenwerking en de uitwisseling van informatie tussen deze diensten. De omzending heeft ook nog bijzondere aandacht voor de voorwaarden die worden opgelegd aan in vrijheid gestelde personen (in het belang van de slachtoffers) om het voor de politiediensten mogelijk te maken deze voorwaarden op doeltreffende wijze te controleren.
COL 10/2018 van het College van procureurs-generaal bij de hoven van beroep betreffende de voorwaarden die opgelegd kunnen worden aan personen die vervolgd of veroordeeld worden voor feiten van terrorisme of die gelinkt worden aan gewelddadig extremisme.	De COL formuleert concrete voorwaarden die opgelegd kunnen worden aan personen die vervolgd of veroordeeld worden voor feiten van terrorisme of bekend staan om hun betrokkenheid in een context van gewelddadig extremisme. Deze voorstellen moeten worden gezien als een werkinstrument voor de magistraat in het kader van

VERTROUWELIJK TOT AAN DE VERGADERING MET DE BEGELEIDINGSCOMMISSIE

	<p>zijn opdracht met betrekking tot de uitvoering van de straffen en de vrijlating onder voorwaarden. Ze zijn niet limitatief. Deze voorstellen moeten het voor de magistraat mogelijk maken 'op maat' te werken in functie van de rechtsonderhorige, zijn individuele situatie en de concrete problematiek.</p>
<p>COL 18/2020 van het College van procureurs-generaal bij de hoven van beroep betreffende de gerechtelijke aanpak inzake <i>Foreign Terrorist Fighters</i>, <i>Homegrown Terrorist Fighters</i>, Haatpropagandisten, Potentieel Gewelddadige Extremisten en Terrorismeveroordeelden.</p>	<p>De COL vestigt inzonderheid de aandacht op de gerechtelijke aspecten in deze teksten en bevat bijzondere richtlijnen voor de parketmagistraten en de gerechtelijke politie inzake de gesystematiseerde gerechtelijke aanpak van <i>Foreign Terrorist Fighters (FTF)</i>, <i>Homegrown Terrorist Fighters (HTF)</i>, Haatpropagandisten (HP), Potentieel Gewelddadige Extremisten (PGE) en Terrorismeveroordeelden (TV).</p>
<p>COL 02/2021 <u>VERTROUWELIJK</u> van het College van procureurs-generaal bij de hoven van beroep betreffende de samenwerking tussen de VSSE en de ADIV en de gerechtelijke autoriteiten, ter vervanging van COL 9/2012, met dezelfde titel, die wordt opgeheven.</p>	<p>Deze COL is het resultaat van nauw overleg tussen de inlichtingen- en veiligheidsdiensten en de gerechtelijke autoriteiten. De COL heeft betrekking op de algemene samenwerking tussen het openbaar ministerie en de inlichtingen- en veiligheidsdiensten met betrekking tot de contacten en de gegevensuitwisseling alsook wat betreft de bijstand vanwege de inlichtingen- en veiligheidsdiensten in het kader van bepaalde strafrechtelijke onderzoeken, inzonderheid wat betreft</p> <ul style="list-style-type: none"> - de specifieke en uitzonderlijke methoden en de invloed van het inlichtingenonderzoek op het strafonderzoek; - de wederzijdse schriftelijke doorgifte van geclassificeerde en niet-geclassificeerde gegevens of gegevens waarop het geheim van het onderzoek nog van toepassing zou kunnen zijn; - de technische bijstand door de inlichtingen- en veiligheidsdiensten; - de huiszoeken en andere beslagleggingen die worden uitgevoerd in plaatsen waar de inlichtingen- en veiligheidsdiensten hun activiteiten uitoefenen; - en de aanwijzing van een referentiemagistraat bij de parketten-generaal, het federaal parket en de parketten van eerste aanleg.

IX. BIJLAGE 2: LOKALE INTEGRALE VEILIGHEIDSCEL INZAKE RADICALISME, EXTREMISME EN TERRORISME (LIVC-R)¹⁷¹

De wet van 30 juli 2018¹⁷² tot oprichting van lokale integrale veiligheidscellen inzake radicalisme, extremisme en terrorisme voorziet, in elke gemeente, in de oprichting¹⁷³ van een LIVC-R die in principe is samengesteld uit de burgemeester, de korpschef van de lokale politie of zijn *Information Officer*¹⁷⁴ en de bevoegde gemeentelijke ambtenaar. Geen enkele inlichtingen- of veiligheidsdienst neemt eraan deel. De burgemeester kan personeelsleden van andere diensten van de gemeente¹⁷⁵ alsook leden van diensten die vallen onder de bevoegdheden van de gefedereerde entiteiten^{176 177} uitnodigen om eraan deel te nemen, voor zover deze personen een nuttige bijdrage kunnen leveren; de wet bepaalt ook nog dat een deelnemer, die nochtans gebonden is door het beroepsgeheim, er vertrouwelijke informatie mag onthullen daar de strijd tegen terrorisme en radicalisering tegemoetkomt aan een dringende maatschappelijke behoefte¹⁷⁸.

Om het plegen van terroristische misdrijven te voorkomen hebben de LIVC-R, i.e. multidisciplinaire platformen inzake een sociopreventieve benadering (delen van informatie tussen de lokale sociale partners en de politie), als doel om samen de sociale situatie te bespreken van personen die op problematische wijze radicaliseren (vroegtijdige opsporing) om, desgevallend, voor elk van die personen een geïndividualiseerd opvolgingstraject (programma van begeleiding op maat) uit te werken. Het gaat in geen geval om doelstellingen van 'deradicalisering'; de LIVC-R focussen op de algemene re-integratie van het individu dat *a priori* geradicaliseerd is en in een problematische situatie verkeert. De LIVC-R zijn bevoegd voor alle vormen van radicalisering, i.e. islamistische en ultranationalistische radicalisering, rechts-¹⁷⁹ en links-extremisme alsook radicalisering in verband met dierenwelzijn, klimaat, milieu enzovoort.

¹⁷¹ Zie ook de OCAD-nota 'Resultaten van het onderzoek naar de LIVC-R', OCAD, 2021.

¹⁷² B.S., 14 september 2018.

¹⁷³ Aanbevolen door de parlementaire onderzoekscommissie met betrekking tot de aanslagen van 22 maart 2016 en (enkel) aangemoedigd door de ministeriële omzendbrief van 22 mei 2018.

¹⁷⁴ Binnen de politiezones werd een *Information Officer* aangewezen en opgeleid ter ondersteuning van zijn korpschef in het kader van diens aanpak van radicalisering, extremisme en terrorisme. Deze persoon is het eerste aanspreekpunt om problematische situaties te melden, de enige partner die deelneemt aan zowel de *LTF* als de LIVC-R en ook het doorgeefluik voor informatie tussen het lokale niveau (LIVC-R) en het provinciale niveau (*LTF*).

¹⁷⁵ De OCMW's worden soms uitgenodigd om deel te nemen aan de LIVC-R.

¹⁷⁶ Ook de inlichtingenactoren en de lokale jeugddiensten kunnen worden uitgenodigd om deel te nemen aan de LIVC-R, alsook de justitiehuisen (JH); wat betreft deze laatste geldt dit enkel voor Vlaanderen, vermits er nog geen akkoord is gesloten met de Franstalige justitiehuisen wat betreft hun deelname aan de *LTF*'s. De psycho-medisch-sociale centra (PMS) zijn meer geneigd om tussen te komen in het kader van de LIVC-R in Vlaanderen maar bijna nauwelijks in Wallonië.

¹⁷⁷ Het CAPREV (Centre d'Aide et de Prise en charge de toute personne concernée par les Extrémismes ou les Radicalismes Violents), dat afhankelijk is van de JH en de FWB, heeft altijd geweigerd om deel te nemen aan de LIVC-R; het gaat om een *a priori* structurele weigering bij gebrek aan ontvangen toelatingen als gevolg van het ontbreken van welk rechtskader dan ook. De weigering van het CAPREV om deel te nemen aan de LIVC-R bemoeilijkt natuurlijk de mogelijkheden om een geharmoniseerde multidisciplinaire casestudy te maken.

¹⁷⁸ 11 verenigingen waren tegen deze bepaling in beroep gegaan, maar het Grondwettelijk Hof heeft dit beroep verworpen in zijn arrest 52/2021 van 1 april 2021.

¹⁷⁹ Zie het OCAD-verslag, Resultaten van het onderzoek naar de LIVC-R, OCAD, april 2021, p. 13. Vaak lijken rechts-extremisten minder te worden opgevolgd door de sociale diensten dan personen die worden gevolgd wegens islamistische radicalisering.

De noodzakelijke wisselwerking tussen de LIVC-R¹⁸⁰ en de *LTF's* wordt doorkruist door de Strategie TER. Deze wisselwerking verloopt duidelijk niet optimaal en is volkomen ontoereikend, ook al is er meer wisselwerking in het noorden dan in het zuiden van het land; nochtans zijn beide partijen van mening dat deze informatie-uitwisseling primordiaal is¹⁸¹.

Op 26 mei 2021 werden er voor het hele land 304 LIVC-R geteld; sommige daarvan omvatten meerdere steden en gemeenten. 50 gemeenten hebben nog geen LIVC-R¹⁸².

¹⁸⁰ Zie het OCAD-verslag, Resultaten van het onderzoek naar de LIVC-R, OCAD, april 2021, p. 10 e.v. Het OCAD stelt vast dat de interne evaluatie van de LIVC-R veeleer negatief is en verklaart dat deze negatieve evaluatie te wijten is aan het ontbreken van een rechtskader; dit orgaan meent ook dat de regelgeving en de richtlijnen betreffende de interne organisatie en werking van de LIVC-R niet duidelijk zijn en dat er niet wordt voldaan aan de verwachtingen – als die al bestaan – van de deelnemers. Er wordt ook gewezen op het gebrek aan wisselwerking tussen de verschillende LIVC-R.

¹⁸¹ Zie het OCAD-verslag, Resultaten van het onderzoek naar de LIVC-R, OCAD, april 2021, p. 17 e.v. De leden van de LIVC-R zijn zich onvoldoende bewust van de reële werking en de opdracht van een *LTF*. Bijgevolg wordt de informatie in het bezit van de LIVC-R soms niet doorgegeven aan de *LTF's*, daar de LIVC-R menen dat de informatie niet relevant is. Zo komt het dat bepaalde entiteiten, bijvoorbeeld rechts-extremisten, die voorkomen in de GGB of werden gevolgd in een *LTF*, soms niet het voorwerp zijn van informatie-uitwisseling tussen LIVC-R en *LTF*, ook al is deze informatie-uitwisseling cruciaal in het kader van een nochtans prioritaire opvolging van de evolutie van een entiteit.

¹⁸² FOD Binnenlandse Zaken – DG Veiligheid & Preventie.

X. BIJLAGE 3: OPVOLGING VAN MINDERJARIGEN

Als gevolg van de zesde Staatshervorming werden de gemeenschappen bevoegd voor jeugddelinquentie. De Federatie Wallonië-Brussel heeft het decreet van 18 januari 2018¹⁸³ houdende het wetboek van preventie, hulpverlening aan de jeugd en jeugdbescherming aangenomen, dat voor minderjarige delinquenten in werking is getreden op 1 mei 2019. De Vlaamse Gemeenschap heeft het decreet van 15 februari 2019¹⁸⁴ betreffende het jeugddelinquentierecht aangenomen dat nagenoeg volledig in werking is getreden op 1 september 2019. De Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie heeft de ordonnantie van 16 mei 2019¹⁸⁵ betreffende de jeugdhulpverlening en jeugdbescherming aangenomen die momenteel, behoudens vergissing, nog niet in werking is getreden. De Duitstalige Gemeenschap heeft nog geen tekst aangenomen. Bijgevolg blijft de wet van 8 april 1965 momenteel nog van toepassing in zowel het tweetalig Brussels Hoofdstedelijk Gewest als op het grondgebied van de Duitstalige Gemeenschap.

1. VOORAFGAAND

Personen die een feit plegen dat als misdrijf wordt gekwalificeerd voor ze de volle leeftijd van 18 jaar hebben bereikt, worden beschouwd als minderjarigen en genieten aldus bijzondere bescherming, wat echter niet betekent dat de politiediensten tegen hen geen processen-verbaal kunnen opmaken. De verhoren van deze minderjarigen zijn echter onderworpen aan strikte regels.

Een dossier betreffende een minderjarige kan ook het voorwerp van een onderzoek zijn; in dit geval wijst de voorzitter van de rechtbank van eerste aanleg een onderzoeksrechter aan die speciaal is belast met zaken die tot de bevoegdheid van de jeugdrechtbank behoren¹⁸⁶. Artikel 49 van de wet van 8 april 1965 alsook artikel 106 van het wetboek van preventie, hulpverlening aan de jeugd en jeugdbescherming¹⁸⁷ voorzien in de mogelijkheid van aanhangigmaking bij onderzoeksrechters gespecialiseerd inzake jeugd om maatregelen te nemen ten aanzien van rechtsonderhorige minderjarigen die gewoonlijk tot de bevoegdheid van de jeugdrechter behoren “in uitzonderlijke omstandigheden en in geval van absolute noodzaak”¹⁸⁸. Artikel 106, lid 4 van het wetboek van preventie bepaalt uitdrukkelijk dat het openbaar ministerie tijdens het onderzoek kan vragen om de minderjarige uit handen te geven bij toepassing van artikel 125 van het wetboek van preventie. Buiten het geval van het uit handen geven¹⁸⁹ kan er tegen een minderjarige geen bevel tot aanhouding worden uitgereikt¹⁹⁰. Artikel 38 van het Vlaams decreet van 15 februari 2019 betreffende het jeugddelinquentierecht of artikel 89 van de Brusselse ordonnantie van 16 mei 2019 betreffende de jeugdhulpverlening en jeugdbescherming bevatten dezelfde bepalingen inzake uit handen geven, genomen bij toepassing van artikel 57*bis* van de wet van 8 april 1965.

¹⁸³ B.S., 3 april 2018.

¹⁸⁴ B.S., 26 april 2019.

¹⁸⁵ B.S., 5 juni 2019.

¹⁸⁶ Art. 9 van de wet van 8 april 1965.

¹⁸⁷ Decreet van 18 januari 2018 van het Parlement van de Franse Gemeenschap houdende het wetboek van preventie, hulpverlening aan de jeugd en jeugdbescherming, B.S., 3 april 2018.

¹⁸⁸ E. FRENCKEN, “Le rôle dévolu au juge d’instruction” Ann. dr., 1971, pp. 142 e.v.; Fr. TULKENS, Th. MOREAU, Droit de la jeunesse, Brussel, Larcier, 2000, pp. 803 - 813.

¹⁸⁹ Artikel 76, §3 van het Gerechtelijk Wetboek richt een specifieke kamer in, de kamer van uithandengeving, binnen de jeugdrechtbank, met toepassing van het gemeen strafrecht en de gemeenrechtelijke strafvordering.

¹⁹⁰ Artikel 57*bis* van de wet van 8 april 1965 betreffende de jeugdbescherming, het ten laste nemen van minderjarigen die een als misdrijf omschreven feit hebben gepleegd en het herstel van de door dit feit veroorzaakte schade of artikel 125 van het wetboek van preventie, hulpverlening aan de jeugd en jeugdbescherming.

Tot slot, wat betreft de effectieve opvolging van minderjarigen, creëert de wet van 5 mei 2019 inzonderheid een geïnformateerde gegevensbank betreffende de persoonsgegevens en informatie die nodig zijn voor de adequate uitoefening van de wettelijke of reglementaire opdrachten van opvolging, begeleiding en controle door de bevoegde overheden ten aanzien van personen die het voorwerp vormen van een strafrechtelijke beslissing, een jeugdbeschermingsbeslissing of een interneringsbeslissing, en die, mits naleving van deze voorwaarden in vrijheid zijn, in vrijheid werden gesteld of in vrijheid zijn gelaten¹⁹¹. In het kader van de uitvoering van hun opdrachten van opvolging, begeleiding of controle van de betrokken personen maar ook in het kader van strafonderzoeken hebben de politiediensten, het openbaar ministerie en de magistraten van de zetel van de strafrechten toegang tot deze gegevensbank¹⁹².

Gewoonlijk volgt de VSSE deze personen niet op, tenzij via de verslagen die worden opgesteld in het kader van de LTF's, vermits de lokale politie deze problematieken op actieve wijze opvolgt in samenwerking met de gewesten en gemeenschappen en de parketten¹⁹³ stelselmatig op de hoogte worden gehouden. De contacten met de gewesten, de dienst Institutions publiques de protection de la jeunesse (IPPJ) en de LIVC verlopen via het departement 'Countering Violent Extremism' van het OCAD.

2. FEDERATIE WALLONIË-BRUSSEL (FWB)

Wat betreft de minderjarigen in de Federatie Wallonië-Brussel kreeg het Vast Comité I op 23 juli 2020, vanwege de bevoegde minister, een antwoord waaruit blijkt dat op 1 januari 2020 geen enkele minderjarige die werd verdacht van of was veroordeeld wegens feiten die worden gekwalificeerd als 'misdrijf van betrokkenheid bij terroristische activiteiten'¹⁹⁴ ten laste werd genomen in een openbare residentiële dienst, of het nu ging om een openbare instelling voor jeugdbescherming of een gemeenschapscentrum voor uit handen gegeven minderjarigen. De Administration Générale de l'Aide à la Jeunesse meldt bovendien geen weet te hebben van welke classificatie dan ook met betrekking tot minderjarigen (FTF, HTF en HP).

3. VLAAMSE GEMEENSCHAP

In zijn brief van 4 mei 2020 verklaarde de minister van de Vlaamse regering bevoegd voor minderjarigen dat hij destijds geen toegang had tot de GGB en dus maandelijks een lijst van minderjarigen ontving die voorkwamen in de GGB. Het is dan de taak van de diensten voor jeugdhulp om in hun eigen databanken op zoek te gaan naar overeenkomsten en de bestaande maatregelen van jeugdhulp te controleren om daarover verslag te kunnen uitbrengen bij het OCAD.

Op 18 januari 2020 stonden 18 minderjarigen (voor het Vlaams Gewest) in de GGB geregistreerd als FTF, HTF of HP. Van die 18 minderjarigen zijn er 3 opgenomen in de registratiesystemen van de Vlaamse jeugdhulp.

¹⁹¹ Art. 10 van de wet van 5 mei 2019.

¹⁹² Art. 12 §§ 1 en 2 van de wet van 5 mei 2019.

¹⁹³ Tot slot vermelden we nog de nauwe contacten tussen de magistraten Jeugd en Terro binnen de gerechtelijke arrondissementen, opdat de informatie zo snel mogelijk zou doorstromen naar de LTF's.

¹⁹⁴ Door de magistraten ook gekwalificeerd als 'criminele organisatie', wat een verklaring zou kunnen vormen voor de onzekerheid betreffende de exacte statistieken ter zake.