



Datum: 21-6-2023

Volnummer: 2023/15

Minister van Justitie, Vincent Van Quickenborne en Commissie voor Welzijn, Volksgezondheid, Gezin en Armoedebestrijding

Schaaf vanuit kinderrechten voorontwerp bij van wet tot oprichting van gemeenschappelijke gegevensbank Terrorisme, Extremisme, Radicaliseringsproces

Op 24 april vroeg de minister van Justitie advies aan onder meer het Kinderrechtencommissariaat bij het voorontwerp van wet tot oprichting van de gemeenschappelijke gegevensbank Terrorisme, Extremisme, Radicaliseringsproces (T.E.R.) en tot wijziging van de wet van 30 juli 2018 over de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens, de wet van 30 juli 2018 tot oprichting van lokale integrale veiligheidscellen inzake radicalisme, extremisme en terrorisme en de wet van 5 augustus 1992 op het politieambt, kortweg de wet tot oprichting van de gemeenschappelijke gegevensbank T.E.R. (GGB). Momenteel is het voorontwerp nog niet publiek beschikbaar.

In de GGB staan gegevens van opgevolgde extremisten en terroristen. Die kunnen meerderjarig of minderjarig zijn of rechtspersonen. De GGB verzamelt vijf soorten terroristen en extremisten. De effectief veroordeelde terroristen, en personen die opgevolgd worden. Zoals *Foreign Terrorist Fighters (FTF's)*, *Homegrown Terrorist Fighters (HTF's)*, Haatpropagandisten (HP's) en Potentieel Gewelddadige Extremisten (PGE's). Daarnaast zitten in de GGB ook tijdelijk gegevens van personen of rechtspersonen in vooronderzoek. Dat zijn mensen die op het ogenblik van hun registratie in de GGB (nog) niet beantwoorden aan de criteria om beschouwd te worden als een *foreign terrorist fighter*, *homegrown terrorist fighter*, potentieel gewelddadige extremist of haatpropagandist.

Omdat het voorontwerp van wet een grondige impact heeft op kinderrechten en op het leven van kinderen en jongeren, zeker het leven van de rechtstreeks betrokken kinderen, ging het Kinderrechtencommissariaat in op die vraag. Tussen de 688 personen die op 13 april 2023 in de GGB opgenomen zijn, staan 21 minderjarigen die als extremist en terrorist opgevolgd worden, en 130 minderjarigen, 'kind van'-kinderen, die een afstammingsband hebben met een opgevolgde persoon die naar een jihadistische conflictzone vertrok of ervan terugkeerde (*foreign terrorist fighter*). Het voorontwerp bepaalt dat minderjarigen pas vanaf 12 jaar in de GGB opgenomen mogen worden.

Het Kinderrechtencommissariaat vraagt concreet:

- Schaaf het voorontwerp vanuit kinderrechten bij en ga het parlementaire debat aan.
- Borg de identiteitsgegevens van de 'kind van'-kinderen, en haal ze uit de GGB als ze in België zijn. De 130 'kind van'-kinderen zijn kwetsbare kinderen, met grote zorgnoden. Ze beantwoorden niet aan de doeleinden van de GGB. Neemt de overheid ze wel op in de GGB, dan schendt ze het recht op bescherming van kinderen tegen discriminatie op grond van hun 'kind van'-status, en gaat ze in tegen bepalingen van het voorontwerp.
- Ga voor een aparte kindspecifieke globale aanpak van minderjarigen die voldoen aan de T.E.R.-opnamecriteria.
- Ga voor een 'hit/no-hit'-recht voor het Agentschap Opgroeien, waarbij het Agentschap Opgroeien kan zien of een minderjarige in de GGB is opgenomen. Het Agentschap Opgroeien verplichten om te lezen én mee te schrijven aan de GGB, is een brug te ver. Het voorontwerp zet daardoor het recht op hulpverlening van minderjarigen, het beroepsgeheim van hulpverleners en het decreet rechtspositie van minderjarigen onder druk.

1. De GGB: nodig om kinderen te beschermen tegen terroristische aanslagen maar voorontwerp schiet tekort in de bescherming van andere kinderrechten

1.1. Doel van de GGB: terrorisme voorkomen en extremisme opvolgen als dat kan leiden tot terrorisme

Het voorontwerp geeft de GGB een wettelijke basis. Het wil *'een dynamisch en doeltreffend instrument maken dat optimaal bijdraagt tot de voorkoming en opvolging van terrorisme en extremisme, wanneer dit tot terrorisme kan leiden'*.¹ Door gegevens te verzamelen, kan het dreigingsniveau permanent opgevolgd, geanalyseerd en geëvalueerd worden, kunnen juiste strategische, tactische en operationele beslissingen genomen worden om terrorisme en extremisme te voorkomen, kan er accuraat gehandeld worden om mogelijke terroristische aanslagen te onderscheppen, worden bestuurlijke overheden geholpen als ze beslissingen nemen, en worden basis- en partnerdiensten – zoals politie, OCAD, Vlaams Agentschap Opgroeien, Vlaams Agentschap Justitie en Handhaving – ondersteund in hun opdrachten en bij het coördineren van hun onderling overleg (artikel 5).

¹ Memorie van toelichting bij het voorontwerp van wet tot oprichting van de gemeenschappelijke gegevensbank Terrorisme, Extremisme, Radicaliseringsproces (T.E.R.) en tot wijziging van de wet van 30 juli 2018 betreffende de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens, de wet van 30 juli 2018 tot oprichting van lokale integrale veiligheidszellen inzake radicalisme, extremisme en terrorisme en de wet van 5 augustus 1992 op het politieambt, pagina 20.

1.2. VN-Kinderrechtencomité vraagt maatregelen om kinderen te beschermen tegen terroristische aanslagen en deelname aan gewelddadige groeperingen

Het is belangrijk terrorisme, extremisme en gewelddadig radicalisme aan te pakken en terroristische misdrijven te voorkomen. Een overheid moet minderjarigen beschermen tegen terroristische aanslagen en hun betrokkenheid bij terroristische groeperingen en misdrijven voorkomen.

Het facultatief protocol over de betrokkenheid van kinderen bij gewapende conflicten, dat hoort bij het kinderrechtenverdrag,² en het 'Counter-Terrorism Centre' van de Verenigde Naties³ stellen dat overheden 'alle mogelijke maatregelen' moet nemen om te voorkomen dat gewapende groepen kinderen en jongeren rekruteren, opleiden en gebruiken. Er moeten juridische maatregelen komen die dergelijke praktijken verbieden en bestraffen, en België moet rekening houden met minderjarigheid. Is de jongere minderjarig, dan moet die extra beschermd worden tegen mogelijke betrokkenheid.

1.3. Het voorontwerp draagt bij tot de bescherming van kinderen tegen terroristische aanslagen en deelname aan gewelddadige groeperingen maar schiet tekort in de bescherming van de andere kinderrechten

Het doel van de GGB is 'een dynamisch en doeltreffend instrument maken dat optimaal bijdraagt tot de voorkoming en opvolging van terrorisme en extremisme, wanneer dat tot terrorisme kan leiden'. De GGB speelt een belangrijke rol in de bescherming van kinderen tegen terroristische aanslagen en betrokkenheid bij terroristische misdrijven. Maar vanuit kinderrechten stellen we ons vragen bij verschillende bepalingen in het voorontwerp.

Vanuit kinderrechtenperspectief staat 'alle mogelijke maatregelen om kinderen te beschermen tegen terroristische aanslagen en deelname aan gewelddadige groeperingen' uit het facultatief protocol voor alle maatregelen die kinderen beschermen tegen terroristische aanslagen en deelname maar ook voor alle maatregelen die de rechten van kinderen respecteren en niet schenden.

² United Nations, Human Rights Office of the High Commissioner, Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the involvement of children in armed conflict. General Assembly resolution A/RES/54/263. 25 May 2000. <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/optional-protocol-convention-rights-child-involvement-children>

³ UN Counter-Terrorism Center, United Nations Office of Counter Terrorism, Handbook Children affected by the foreign-fighter phenomenon: Ensuring a child rights-based approach. https://www.un.org/counterterrorism/sites/www.un.org.counterterrorism/files/0918_ftf_handbook_web_reduced.pdf

1.4. Schaaf het voorontwerp vanuit kinderrechten bij en ga het parlementaire debat aan

Schaaf het voorontwerp vanuit kinderrechten bij en ga het parlementaire debat aan

Het voorontwerp zet het recht op duidelijke, nauwkeurige, voorspelbare wetgeving, het recht op privacy, het recht op vrije meningsuiting en identiteitsontwikkeling, het belang van het kind, en het recht op zorg en bescherming onder druk. We vragen de overheid om het voorontwerp van wet tot oprichting van de gemeenschappelijke gegevensbank Terrorisme, Extremisme, Radicaliseringsproces (T.E.R.) vanuit kinderrechten alsnog aan te passen.

Ideaal hoort de Kamercommissie Justitie de betrokken partnerorganisaties en kinder- en mensenrechtenorganisaties over het voorontwerp van wet en hoe de wet impact heeft op hun werking en op de personen die ze begeleiden en opvolgen.

2. In de GGB staan allerlei gegevens, ook van minderjarigen

2.1. Grote variatie aan gegevens

In de GGB staan gegevens van opgevolgde extremisten en terroristen. Die kunnen meerderjarig of minderjarig zijn of rechtspersonen.

Gegevens van natuurlijke personen

Het gaat om identiteitsgegevens van natuurlijke personen, zoals naam, voornaam, aliasen of roepnamen als de identiteit niet gekend is, foto's, fysieke beschrijving, gender, nationaliteit, gezinssituatie, beroep, locatie, e-mailadres, IP-adres, etnische afkomst, politieke opvattingen, godsdienstige of levensbeschouwelijke overtuigingen, gegevens over geestelijke gezondheid, fysieke eigenschappen, middelengebruik, gevolgde opleidingen, risicovolle verplaatsingen: wie of wat bezoeken ze, vervoermiddelen.

Gegevens van nog niet geïdentificeerde natuurlijke personen

Omdat een correcte identificatie van personen moeilijk kan lopen, bijvoorbeeld door schuilnamen of valse identiteitsdocumenten, worden ook aliasen, roepnamen, foto's of fysieke beschrijving van een nog niet geïdentificeerde extremist of terrorist verzameld.⁴

Gegevens van rechtspersonen

Het gaat om gegevens van rechtspersonen zoals vennootschappen of verenigingen waarachter opgevolgde extremisten en terroristen zich verstoppen. Bijvoorbeeld een vennootschap die opgericht werd om geld in te zamelen met als verborgen doel de financiering van terreurdaden. Organisaties die uitsluitend politiek, menslievend, levensbeschouwelijk of godsdienstig zijn, mogen niet opgenomen worden in de GGB.

⁴ Memorie van toelichting, pagina 28.

Administratieve gegevens

Ook administratieve gegevens en identificatiegegevens van de personen of diensten die toegang hebben tot de GGB komen in de GGB. Die gegevens zijn nodig om operationele redenen en voor beveiliging: wie heeft wat aangepast, gewist, wanneer?

De administratieve gegevens slaan op gerechtelijke gegevens, bijvoorbeeld de voorlopige hechtenis (onder elektronisch toezicht), een internationaal aanhoudingsbevel, het bevoegde justitiehuis, de wanbedrijven, de misdrijven, de maatregelen van de gerechtelijke politie. Er zitten ook verwerkte gegevens in zoals het dreigingsniveau van persoon of tot welke T.E.R.-categorie de persoon behoort. De GGB verzamelt vijf soorten terroristen en extremisten:

- *Foreign Terrorist Fighters (FTF's)*: personen die naar een conflictgebied vertrokken om er een terreurgroep te vervoegen of die ervan terugkeerden, of van wie het vertrek verhinderd is of die de intentie hebben om dat te doen
- *Homegrown Terrorist Fighters (HTF's)*: personen die verkiezen om hier terroristische acties te plegen of om ze te ondersteunen
- Haatpropagandisten (HP's): personen die het gebruik van geweld willen rechtvaardigen om ideologische doeleinden. Met hun invloed willen ze hun omgeving radicaliseren en schade toebrengen aan de rechtsstaat.
- Potentieel Gewelddadige Extremisten (PGE's): personen met extremistische opvattingen die een intentie hebben om geweld te gebruiken, maar die daarvoor nog geen concrete stappen zetten
- Terrorismeveroordeelden (TV's): personen die veroordeeld, geïnterneerd of onder beschermingsmaatregel geplaatst zijn voor terrorisme in België of in het buitenland.

Tijdelijke 'vooronderzoek'-gegevens

In de GGB zitten ook tijdelijk (maximaal zes maanden) gegevens van personen of rechtspersonen in vooronderzoek. Dat zijn mensen die op het ogenblik van hun registratie in de GGB niet beantwoorden aan de criteria om beschouwd te worden als een *foreign terrorist fighter*, *homegrown terrorist fighter*, potentieel gewelddadige extremist of haatpropagandist.⁵

Gegevens over bijgewoonde evenementen

Daarnaast zijn er ook gegevens van de bestuurlijke politie, zoals het organiseren of het bijwonen van bepaalde evenementen. De deelname moet een link hebben met de preventie en opvolging van terrorisme en van extremisme als dat kan leiden tot terrorisme. *'De loutere deelname aan een wekelijkse markt wordt dus niet beoogd'*, zegt de memorie van toelichting.⁶

2.2. Gegevens van minderjarigen

Gegevens van minderjarigen die voldoen aan de opnamecriteria

Minderjarige natuurlijke personen kunnen vanaf 12 jaar in de GGB opgenomen worden als ze voldoen aan de opnamecriteria (artikel 2, 4°). Zijn ze jonger dan 12 jaar, dan worden ze niet als entiteit opgenomen in de GGB.

³ Memorie van toelichting, pagina 28.

⁶ Memorie van toelichting, pagina 48.

Gegevens van de kinderen van een ouder die in een jihadistisch conflictgebied verblijft of verbleef

Daarnaast kan de GGB ook de identificatiegegevens verwerken van de biologische of geadopteerde minderjarige kinderen van een ouder die in de GGB opgenomen is en die in een jihadistisch conflictgebied verblijft of verbleef, kortweg de 'kind van'-kinderen.

Gegevens over de gezinssituatie

Gegevens van gezinsleden die gerelateerd zijn aan FTF-problematiek of haatpropaganda worden ook opgenomen. *'Enkel de gezinsleden die zelf het statuut van FTF, PH, enz. hebben, kunnen derhalve worden opgenomen in de GGB. Voorbeelden van relaties zijn: broer van een andere FTF, weduwe van een (vermoedelijk) overleden FTF, enz.'*, stelt de memorie van toelichting op pagina 33.

3. De 130 'kind van'-kinderen in de GGB hebben recht op bescherming van hun identiteit, recht op zorg en op bescherming tegen discriminatie

In de GGB staan op 13 april 2023 identificatiegegevens van 130 'kind van'-kinderen: de kinderen die nog altijd of niet meer in een jihadistisch conflictgebied verblijven, en van wie de ouder in een jihadistisch conflictgebied verblijft of verbleef en in de GGB opgenomen is.

De memorie van toelichting zegt op pagina 36: *'Het is niet de bedoeling om ze als aparte entiteit in de GGB op te nemen. Ook is het niet de bedoeling om de kinderen van alle personen in de GGB op te nemen. Het doel is namelijk een overzicht te waarborgen van de kinderen die verblijven of hebben verbleven in een jihadistisch strijdgebied (aangezien de meeste van deze kinderen niet zijn opgenomen in het rijksregister), en om hen bij terugkeer in België een zo goed mogelijke opvolging te kunnen geven, met name wat betreft hun leefomgeving en hun gezondheidssituatie.'*

3.1. De identiteit van de 'kind van'-kinderen waarborgen, is essentieel

De overheid komt in zijn bedoelingen tegemoet aan het recht op bescherming van die kinderen, en de plicht om de identiteit (naam, nationaliteit, familiebanden) van die kinderen te beschermen, en zo nodig te herstellen. Het 'Counter-Terrorism Centre' van de Verenigde Naties⁷ stelt dat het essentieel is om de identiteit van kinderen te waarborgen. Het dringt aan op repatriëring van deze kinderen en respect voor hun kinderrechten. De eerste stappen in de bescherming van hun identiteit zijn inderdaad de opsporing en de identificatie van die kinderen. En als de identiteit van die kinderen gekend is, moeten ze in overeenstemming met het nationaal recht zo snel mogelijk geregistreerd worden. Net als alle andere kinderen moeten ze bij hun aankomst in België⁸ kunnen rekenen op bescherming van hun provisie-, protectie- en participatierechten, en als dat nodig is kunnen terugvallen op preferentiële rechten gezien hun grote kwetsbaarheid voor kinderrechtschendingen.

⁷UN Counter-Terrorism Center, United Nations Office of Counter Terrorism, Handbook Children affected by the foreign-fighter phenomenon: Ensuring a child rights-based approach . https://www.un.org/counterterrorism/sites/www.un.org.counterterrorism/files/0918_ftf_handbook_web_reduced.pdf

⁸ Het Kinderrechtencommissariaat klopte al verschillende keren aan bij de Belgische overheid om de bescherming en de belangen van de 'kind van'-kinderen die nog altijd in de Jihadistische conflictgebieden verblijven, straffer ter harte te nemen en die kinderen te repatriëren naar België.

3.2. Automatische opname van de ‘kind van’-kinderen in de GGB botst met recht op bescherming tegen discriminatie op grond van ‘kind van’-status

Artikel 2 van het Kinderrechtenverdrag beschermt kinderen tegen discriminatie op grond van hun ‘kind van’-status.

Artikel 2

1. De Staten die partij zijn bij dit Verdrag, eerbiedigen en waarborgen de in het Verdrag beschreven rechten voor ieder kind onder hun rechtsbevoegdheid zonder discriminatie van welke aard ook, ongeacht ras, huidskleur, geslacht, taal, godsdienst, politieke of andere overtuiging, nationale, etnische of maatschappelijke afkomst, welstand, handicap, geboorte of andere omstandigheid van het kind of van zijn of haar ouder of wettige voogd.
2. De Staten die partij zijn, nemen alle passende maatregelen om te waarborgen dat het kind wordt beschermd tegen alle vormen van discriminatie of bestraffing op grond van de status of de activiteiten van, de meningen geuit door of de overtuigingen van de ouders, wettige voogden of familieleden van het kind.

De automatische opname van de identiteit van de ‘kind van’-kinderen in de GGB druist in tegen hun recht op bescherming tegen discriminatie op grond van de activiteiten, meningen en overtuigingen van hun ouders.

Ook de mogelijke opname van de identiteit van de kinderen van de andere T.E.R.-categorieën als omschrijving van de gezinssituatie, botst met dat recht.

Kinderen mogen niet gediscrimineerd worden vanwege de omstandigheid van hun ouders of wettige voogd, en de overheid moet alle passende maatregelen nemen om te zorgen dat ze beschermd worden tegen discriminatie op grond van wat hun ouders, wettige voogden of familie doen, zeggen, denken of geloven.

De ‘kind van’-kinderen worden niet alleen gediscrimineerd op grond van de F.T.F.-status van hun ouder, ook worden ze door hun ‘kind van’-status niet gelijk behandeld als andere kinderen die mogelijk in de GGB opgenomen worden. De memorie van toelichting stelt dat het niet de bedoeling is om de kinderen van alle personen in de GGB op te nemen.

3.3. Automatische opname van de ‘kind van’-kinderen in de GGB druist in tegen doeleinden en bepalingen in het voorontwerp

De memorie van toelichting zegt op pagina 71: *‘Er moet op gewezen worden dat de opnamen in de gemeenschappelijke gegevensbank T.E.R. objectief moeten gebeuren. Er zijn duidelijke, wettelijk verankerde criteria die moeten gevolgd worden voor een opname in de gemeenschappelijke gegevensbank T.E.R. Niet iedere entiteit wordt om eender welke reden opgenomen ... Het is pas als er aanwijzingen zijn dat een persoon een gevaar vormt voor de nationale veiligheid, dat men hierop terecht komt’*, wat betekent dat alle personen in de GGB afzonderlijk gescreend worden en dat er op basis van verschillende criteria een individuele risico-inschatting gebeurt.

De memorie van toelichting zegt ook: *‘Enkel de gezinsleden die zelf het statuut van FTF, PH, enz. hebben, kunnen derhalve opgenomen worden in de GGB’* als de memorie de gegevensverzameling over de gezinssituatie toelicht.

En het voorontwerp stelt dat minderjarigen pas in de GGB opgenomen worden vanaf 12 jaar.

De 'automatische' opname van de 'kind van'-kinderen in de GGB staat haaks op die bepalingen. De meeste kinderen die nu in België verblijven en uit de Jihadistische conflictgebieden komen, waren jonger dan 12 jaar toen ze hier aankwamen, en het voorontwerp somt niet op aan welke T.E.R.-opnamecriteria de 'kind van'-kinderen moeten voldoen zodat hun opname in overeenstemming is met het doel van de GGB.

We betreuren de automatische opname van de 'kind van'-kinderen: de kinderen die nog altijd of niet meer in een jihadistisch conflictgebied verblijven, en van wie de ouder in een jihadistisch conflictgebied verblijft of verbleef en opgenomen is in de GGB. Dat zijn kinderen in nood. Onderzoek van kinderpsycholoog en professor aan de Vrije Universiteit Brussel, Gerrit Loots, toont dat de kinderen die nog altijd in jihadistische conflictgebieden verblijven, erg kwetsbaar zijn en nauwelijks kunnen rekenen op bescherming van hun rechten.

3.4. Borg de identiteitsgegevens van de 'kind van'-kinderen, en haal ze uit de GGB als ze in België zijn

Borg de identiteitsgegevens van de 'kind van'-kinderen, haal ze uit de GGB als de kinderen in België zijn en in België geregistreerd zijn

Het is essentieel dat België alle maatregelen neemt om de 'kind van'-kinderen op te sporen en te identificeren, maar zodra de identiteit van die kinderen gekend is, moeten ze in overeenstemming met het nationaal recht zo snel mogelijk geregistreerd worden. Net als alle andere kinderen moeten ze bij hun aankomst in België kunnen rekenen op bescherming van hun provisie-, protectie- en participatierechten, en als dat nodig is kunnen terugvallen op preferentiële rechten.

De 130 'kind van'-kinderen zijn kwetsbare kinderen, met grote zorgnoden. Ze beantwoorden niet aan de doeleinden van de GGB. Neemt de overheid ze wel op in de GGB, dan schendt ze het recht op bescherming van kinderen tegen discriminatie op grond van hun 'kind van'-status, en gaat ze in tegen bepalingen van het voorontwerp.

4. Ga voor een aparte kindspecifieke globale aanpak van minderjarigen die voldoen aan de T.E.R.-opnamecriteria

4.1. Voorontwerp houdt in sommige bepalingen rekening met positie van minderjarigen die voldoen aan de T.E.R.-opnamecriteria

Het voorontwerp houdt rekening met de bijzondere positie van minderjarigen. Het neemt beschermingsmaatregelen op voor minderjarigen die voldoen aan de T.E.R.-opnamecriteria.

- De wetgever sluit alle kinderen jonger dan 12 jaar uit (artikel 2, 4°). Daarvoor baseert hij zich op verschillende regelgeving, ook internationale. De Beijingregels stellen: *'States Parties are*

*encouraged to increase their lower MACR [minimum age of criminal responsibility] as absolute minimum age and continue to increase it to a higher age level.*⁹

- Drie jaar na de laatste verwerking van de gegevens van de minderjarigen moet OCAD evalueren of het nodig is om de gegevens te archiveren (artikel 7, §1, derde lid). Hun naam is dan niet meer zichtbaar voor de partnerdiensten. Bij volwassenen is dat na vijf jaar.
- Gegevens van minderjarigen die niet meer voldoen aan de doeleinden van de GGB worden 15 jaar na de laatste verwerking gearchiveerd. Bij volwassenen is dat 30 jaar (artikel 7, §1, eerste lid).
- Voordat gegevens gedeeld worden met een derde instelling of overheid, wordt dat eerst geëvalueerd. Die evaluatie moet extra rekening houden met *'de kwetsbare toestand van de betrokken persoon, inclusief de minderjarigheid van de persoon'* (artikel 24, tweede lid, 3°).

4.2. Voorontwerp houdt te weinig rekening met de identiteitsontwikkeling van minderjarigen en hun recht op kindspecifieke regelgeving

Vanuit kinderrechtenperspectief schieten de beschermingsmaatregelen tekort in verband met de ontwikkeling van minderjarigen, hun recht op privacy, hun bescherming tegen te ruime strafbaarheid en hun recht op kindspecifieke beschermingsmaatregelen.

Minderjarigen zijn in volle ontwikkeling

Als minderjarigen radicale of extreme boodschappen verspreiden via internet en sociale media, betekent dat niet per se dat ze gewelddadige terroristische bedoelingen hebben. Radicaal taalgebruik kan deel uitmaken van hun zoektocht naar een identiteit. Het moet onze aandacht vragen, zonder het meteen te zien als een daad van radicalisering en extremisme. Radicalisme loopt in de sporen van de zoektocht naar identiteit bij jongeren. Het is verbonden met het proces van betekenisgeving aan ervaringen, gebeurtenissen, situaties en de plaats van de jongere in de samenleving en zijn directe omgeving. Iedere jongere reageert of denkt wel eens radicaal. Ruzie, frustratie, spanning, belediging en ontgoocheling gaan wel vaker samen met gebrek aan nuance, relativering, empathie en medeleven. Meestal verdwijnen die reacties bij jongeren, zeker als ze zich voor de rest aanvaard en begrepen voelen of als ze ondersteunende dagelijkse sociale contacten hebben.

Radicale signalen van minderjarigen inschatten = balanceren op een slappe koord

Zonder dat er een misdrijf was – behalve voor wie veroordeeld is voor terrorisme – moeten de leden van de basisdiensten beoordelen of een signaal van een minderjarige inderdaad een signaal is van terrorisme, extremisme en radicalisering. De leden van de basisdiensten moeten inschatten of de radicale en extreme opvattingen van minderjarigen inderdaad een ernstige aanwijzing zijn van gevaar voor de nationale veiligheid.

⁹ Memorie van toelichting, pagina 14.

Duidelijke, nauwkeurige, voorspelbare, kindspecifieke begrippen, en kennis van de leefwereld van kinderen en jongeren zijn een must

Voor die beoordelingen is kennis nodig van de ontwikkeling en de leefwereld van minderjarigen en duidelijke, nauwkeurig, voorspelbare, kindspecifieke definities waarop de leden van de basisdiensten zich kunnen baseren.

- Als de begrippen te ruim gedefinieerd zijn, is de kans groot dat de interpretatie en risico-inschatting afhangt van de leden van de basisdiensten die vermoedelijke *homegrown terrorist fighters*, haatpropagandisten, potentieel gewelddadige extremisten ingeven en valideren in de GGB.
- Als de begrippen te weinig kindspecifiek gedefinieerd zijn, bestaat het risico dat jongeren onterecht in de GGB terecht komen en te snel gevalideerd worden als *homegrown terrorist fighters*, haatpropagandisten of potentieel gewelddadige extremisten. Bijvoorbeeld de definitie van ‘potentieel gewelddadige extremist’ is heel ruim. Een jongere die kampt met verschillende gedragsproblemen, die radicaal is in zijn opvattingen en dreigende taal gebruikt, zou in de gegevensbank kunnen komen.

Artikel 1, 6° – ‘Potentieel gewelddadige extremisten’:

de natuurlijke personen die een aanknopingspunt met België hebben en die voldoen aan volgende cumulatieve criteria:

- a) ze hebben extremistische opvattingen die het gebruik van geweld of dwang als actiemethode in België legitimeren;
- b) er zijn betrouwbare aanwijzingen dat ze de intentie hebben om geweld te gebruiken, en dit in verband met de opvattingen vermeld in a);
- c) ze voldoen aan minstens een van de volgende criteria die het risico op geweldpleging verhogen:
 - ...
 - ze hebben een psychische problematiek, vastgesteld door een daartoe gekwalificeerde deskundige;
 - ...

- Als de leden van de basisdiensten te weinig vertrouwd zijn met de leefwereld van kinderen en jongeren, te weinig kennis hebben over de identiteitsontwikkeling en de verschillen tussen 12-, 13-, 14-, 15-, 16- en 17-jarigen, riskeren de basisdiensten minderjarigen te veel als volwassenen te beoordelen en te valideren, of 12-, 13- of 14-jarigen als even toerekeningsvatbaar te beoordelen als volwassenen.
- Als de leden van de basisdiensten te weinig vertrouwd zijn met kinderrechten en het kindperspectief, riskeren ze te unidimensioneel om te gaan met de signalen van terrorisme, extremisme en radicalisering. Ze hebben wel expertise in waken over de nationale veiligheid en de veiligheid van kinderen en volwassenen. Het is vanuit die expertise en opdracht dat ze naar de signalen kijken, waardoor aandacht voor nuance in verband met de leeftijd, de betekenisgeving, de intenties, de leefwereld van minderjarigen en individuele verschillen tussen minderjarigen op de achtergrond dreigt te raken, en specifieke profielen naar voren komen van mogelijke personen die de nationale veiligheid bedreigen. Het is belangrijk individuele verschillen te blijven zien en continu alert te zijn voor het spanningsveld tussen veiligheid, ruimte voor identiteitsontwikkeling en kinderrechten.

Recht op duidelijke, nauwkeurige en voorspelbare wetgeving die kindspecifiek is

Minderjarigen hebben recht op duidelijke, nauwkeurige en voorspelbare wetgeving. Ze moeten kunnen rekenen op duidelijke, afgebakende begrippen, die helder gedefinieerd zijn. Ze hebben recht op kindspecifieke regelgeving.

4.3. VN vragen kindspecifieke beschermingsmaatregelen voor kinderen die voldoen aan de T.E.R.-opnamecriteria

Artikel 40 van het kinderrechtenverdrag: leidraad voor kindspecifieke beschermingsmaatregelen

In principe zijn minderjarigen schuldombekwaam. Omdat ze minderjarig zijn en nog in volle ontwikkeling, zijn ze niet toerekeningsvatbaar voor strafbare feiten, zoals volwassenen. Dat wil natuurlijk niet zeggen dat minderjarigen nooit feiten plegen die als een misdrijf omschreven kunnen worden.

Om die twee realiteiten op elkaar af te stemmen, dringt het kinderrechtenverdrag er in artikel 40.3 bij de verdragstaten op aan:

Artikel 40.3:

De totstandkoming te bevorderen van wetten, procedures, autoriteiten en instellingen die in het bijzonder bedoeld zijn voor kinderen die worden verdacht van, vervolgd wegens, of veroordeeld omwille van het begaan van een strafbaar feit, en, in het bijzonder:

- a) de vaststelling van een minimumleeftijd onder welke kinderen niet in staat worden geacht een strafbaar feit te begaan
- b) de invoering, wanneer passend en wenselijk, van maatregelen voor de handelswijze ten aanzien van deze kinderen zonder dat men zijn toevlucht neemt tot gerechtelijke stappen, mits de rechten van de mens en de wettelijke garanties volledig worden geëerbiedigd

Anders gezegd: juist omdat het minderjarigen zijn, mogen ze niet op dezelfde manier gesanctioneerd worden als volwassenen, en hebben ze recht op een apart jeugddelinquentiesysteem, inclusief minimumleeftijdsgrens en buitengerechtelijke maatregelen.¹⁰

Office on Drugs and Crimes en Counter-Terrorism Centre van de Verenigde Naties trekken de kaart van kinderrechten

In *Handbook on Children Recruited and Exploited by Terrorist and Violent Extremist Groups: The Role of the Justice System*¹¹ en *Handbook Children affected by the foreign-fighter phenomenon*:

¹⁰ Zie ook Committee on the Rights of the Child, General comment No. 24 (2019) on children's rights in the child justice system, CRC/C/GC/24, <https://www.ohchr.org/en/documents/general-comments-and-recommendations/general-comment-no-24-2019-childrens-rights-child>

¹¹ https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Child-Victims/Handbook_on_Children_Recruited_and_Exploited_by_Terrorist_and_Violent_Extremist_Groups_the_Role_of_the_Justice_System.E.pdf.

*Ensuring a child rights-based approach*¹², stellen het Office on Drugs and Crimes en het Counter-Terrorism Centre van de Verenigde Naties dat artikel 40 van het kinderrechtenverdrag een van de leidende principes moet zijn om maatregelen uit te tekenen tegen de betrokkenheid van minderjarigen bij terroristische misdaden en terroristische groeperingen. Het UNODC vertrekt van deze vaststelling:

'When children are involved with terrorist and violent extremist groups, public attention frequently focuses on the indoctrination process and the so-called "radicalization" process and the dangers they entail in terms of future violence. Such children are often regarded as belonging to a special category of offenders, and specialized procedures and measures are adopted to recognize the particular seriousness of terrorist acts. This often leads to the adoption of a punitive approach with no consideration of child rights, which, in turn, results in lasting consequences for the development of the child and has a negative impact on his or her opportunities for social reintegration.'¹³

Er wordt gepleit voor kindspecifieke beschermingsmaatregelen voor kinderen die voldoen aan de T.E.R.-criteria, zoals:

- Respecteer de kinderrechten en het individuele belang van die kinderen, hou rekening met hun leeftijd, vermijd profilering, ga voor een opbouwende benadering en heb altijd re-integratie voor ogen.
- Als ze betrokken zijn bij een terroristische groepering, zie ze dan als slachtoffer van de daden van die groepering en teken beschermingsmaatregelen uit tegen verdere betrokkenheid bij de groepering. Als ze veroordeeld worden, mag lidmaatschap tot een terroristische groepering niet de enige grond zijn om ze te veroordelen.
- Worden ze veroordeeld, dan moeten ze kunnen rekenen op een vergelijkbare strafmaat of opgelegde maatregel als andere kinderen en jongeren. Vanaf het eerste moment dat ze met de autoriteiten in aanraking komen, moeten hun rechten gerespecteerd worden, zoals hun recht op informatie, om gehoord te worden en op een eerlijk proces.
- Zorg dat ze terecht kunnen bij getrainde professionals die gespecialiseerd zijn in terrorisme, de ontwikkeling en de rechten van kinderen en jongeren, en communicatie met en ondervraging van kinderen en jongeren.

4.4. Ga voor een aparte kindspecifieke globale aanpak van minderjarigen die voldoen aan de T.E.R.-opnamecriteria

Ga voor een aparte kindspecifieke globale aanpak van minderjarigen die voldoen aan de T.E.R.-opnamecriteria

Het is belangrijk terrorisme, extremisme en gewelddadig radicalisme aan te pakken en terroristische misdrijven te voorkomen. Een overheid moet minderjarigen beschermen tegen terroristische aanslagen en betrokkenheid bij terroristische misdrijven voorkomen, stelt het facultatief protocol over de betrokkenheid van kinderen in gewapende conflicten. Het VN-

¹² UN Counter-Terrorism Center, United Nations Office of Counter Terrorism, Handbook Children affected by the foreign-fighter phenomenon: Ensuring a child rights-based approach . https://www.un.org/counterterrorism/sites/www.un.org.counterterrorism/files/0918_ftf_handbook_web_reduced.pdf

¹³ https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Child-Victims/Handbook_on_Children_Recruited_and_Exploited_by_Terrorist_and_Violent_Extremist_Groups_the_Role_of_the_Justice_System.E.pdf, pagina 70-71.

Kinderrechtencomité vraagt België in slotbeschouwing 19 uitdrukkelijk om zich meer in te spannen voor de bestrijding van radicalisering van kinderen en de haatspraak.¹⁴

Het voorontwerp is een maatregel die een wettelijke basis geeft aan een gegevensbank die de monitoring en opvolging mogelijk maakt van personen en rechtspersonen in de context van terrorisme, extremisme en radicaliseringsproces.

Wel schiet het voorontwerp tekort in een globale kindspecifieke aanpak. Het voorontwerp nam beschermingsmaatregelen op voor minderjarigen, maar die volstaan niet om tegemoet te komen aan de aanbevelingen van de Verenigde Naties.

We vragen een aparte globale aanpak van de minderjarigen die voldoen aan T.E.R.-opnamecriteria. Het is belangrijk om terrorisme, extremisme en gewelddadige radicalisering te monitoren en op te sporen om minderjarigen te beschermen tegen betrokkenheid bij terroristische misdrijven en groeperingen, maar we missen in het voorontwerp **expliciete doeleinden die de bescherming van minderjarigen voorstellen** tegen die betrokkenheid.

Er zijn te weinig bepalingen die garanderen dat **het ingeven en valideren van een minderjarige in de GGB, rekening houdt met de identiteitsontwikkeling van minderjarige, zijn individuele belang en zijn rechten**. Een algemene bepaling zoals een leeftijdsgrens van 12 jaar en een evaluatieperiode van 3 in plaats van 5 jaar, om de noodzaak tot archivering voor de minderjarigen te bepalen, zijn niet genoeg.

De definities van de **T.E.R.-opnamecriteria zijn te weinig duidelijk, nauwkeurig, voorspelbaar en kindspecifiek**. De kans is reëel dat minderjarigen die niet in de GGB thuishoren, toch ingegeven worden, ondanks de dubbele controle voor de validering.¹⁵

Het voorontwerp zoomt niet in op de **nodige training van de basisdiensten, de toezichthoudende autoriteiten en de functionaris voor gegevensbescherming**. De vraag van de Verenigde Naties naar getrainde professionals die gespecialiseerd zijn in terrorisme, de ontwikkeling en de rechten van kinderen en jongeren, en communicatie met en ondervraging van kinderen en jongeren, blijft volledig onbeantwoord.

5. Het Agentschap Opgroeien verplichten te lezen én te schrijven, is een brug te ver

5.1. De GGB: Welke dienst kan of moet wat doen om de GGB dynamisch en doeltreffend te houden?

Verskillende basisdiensten en partnerdiensten – zoals politie, OCAD, Vlaams Agentschap Opgroeien, Vlaams Agentschap Justitie en Handhaving – hebben toegang tot de GGB. Ze zijn verplicht om de GGB zo dynamisch en doeltreffend mogelijk te houden.¹⁶

¹⁴ Departement Cultuur, Jeugd & Media, Verenigde Naties, Comité voor de Rechten van het Kind, Slotbeschouwingen over het gecombineerde vijfde en zesde periodiek rapport van België Nederlandstalige versie, 20.11.2019. <https://www.vlaanderen.be/cjm/sites/default/files/2020-06/VN-Slotbeschouwingen-5de-6de-rapport-Belgie.pdf>

¹⁵ Verslag aan de koning bij het ontwerp van koninklijk besluit betreffende de gemeenschappelijke gegevensbank Terrorisme, Extremisme, Radicaliseringsproces

¹⁶ Memorie van toelichting, pagina 20.

- De basisdiensten hebben een creatierecht, naast lees- en schrijfrecht. Ze kunnen in de GGB een persoon opnemen met aanwijzingen van gevaar voor de nationale veiligheid.
- De partnerdiensten hebben lees- en schrijfrecht of vraagrecht. Ze zijn verplicht om de GGB te raadplegen, en relevante informatie en persoonsgegevens in te voeren (artikel 19), en doen dat onder hun verantwoordelijkheid en volgens hun interne validatieprocedure (artikel 19).
- Het vraagrecht houdt in dat een dienst alleen kan checken of een natuurlijke persoon of rechtspersoon in de GGB staat en wat het dreigingsniveau is.¹⁷

5.2. Voorontwerp kent lees- en schrijfrecht toe aan Vlaams Agentschap Opgroeien

Het Vlaams Agentschap Opgroeien en het Vlaams Agentschap Justitie en Handhaving hebben volgens het voorontwerp lees en schrijfrecht (artikel 8). Ze zijn verplicht om de GGB te raadplegen, en relevante informatie en persoonsgegevens in te voeren (artikel 19). De memorie van toelichting zegt: *‘Deze partnerdiensten spelen een sleutelrol in de bestrijding van terrorisme, omdat ze zelf belangrijke contextgegevens verwerken en dus over gegevens en informatie beschikken die een waardevolle toevoeging kunnen zijn voor die van de basisdiensten.’*¹⁸ Het Vlaams Agentschap Opgroeien en het Vlaams Agentschap Justitie en Handhaving moeten zich beperken tot de persoonsgegevens en de informatie van wie het hun opdracht is justitiële begeleiding en toezicht te verzekeren (artikel 8).

5.3. Het lees- en schrijfrecht negeert de rechten van minderjarigen in het decreet rechtspositie minderjarigen

Het Agentschap Opgroeien verplichten om te raadplegen, te lezen en te schrijven, zet de hulpverleningsrelatie tussen kinderen, jongeren en hun hulpverlener compleet onder druk. De verplichting hypothekeert verschillende kinderrechten, zoals opgetekend in het kinderrechtenverdrag en in het decreet rechtspositie minderjarigen.¹⁹

Het decreet rechtspositie minderjarigen bepaalt dat het belang van de minderjarige de belangrijkste overweging is om jeugdhulp te verlenen, dat het belang in dialoog met de minderjarige zelf vastgesteld wordt en dat er respect moet zijn voor de mening en de verantwoordelijkheden van de ouders. Aan de mening van de minderjarige moet passend gevolg gegeven worden, rekening houdend met leeftijd en maturiteit. De minderjarige van 12 jaar of ouder wordt vermoed in staat te zijn tot een redelijke beoordeling van zijn of haar belangen.

De minderjarige heeft recht op privacy. Hij heeft recht op respect voor zijn persoonlijke levenssfeer, op bescherming van zijn persoonsgegevens, en op respectvolle omgang met de eigen politieke, filosofische, ideologische of religieuze overtuiging en seksuele geaardheid.

De minderjarige heeft recht op duidelijke, toereikende en begrijpelijke informatie over de jeugdhulp en over al wat daarmee verband houdt, ook leefregels en afspraken. Het decreet maakt een uitzondering op het recht op informatie in artikel 11, §2.

¹⁷ Memorie van toelichting, pagina 19.

¹⁸ Memorie van toelichting, pagina 11.

¹⁹ Decreet over de rechtspositie van de minderjarige in de integrale jeugdhulp [en in het kader van het decreet over het jeugddelinquentierecht (ing. decr. 15 maart 2019, art. 3, I: 1 september 2019)]

Artikel 11, §2: 'In het belang van de minderjarige kan worden beslist om de minderjarige over bepaalde zaken niet te informeren. Een dergelijke beslissing wordt gemotiveerd en in het dossier van de minderjarige opgenomen.'

Die bepaling maakt het wel mogelijk om bepaalde informatie – zoals dat een minderjarige wel of niet in de GGB opgenomen is – aan het Agentschap Opgroeien te laten weten zonder dat de minderjarige daarvan op de hoogte gesteld wordt, maar het zet helemaal niet de deur open om het Agentschap Opgroeien verplicht actief te laten meewerken aan het dynamisch en doeltreffend houden van het GGB.

5.4. Het lees- en schrijfrecht druist in tegen de opdracht van het Agentschap Opgroeien

Het Agentschap Opgroeien heeft inderdaad belangrijke contextgegevens die waardevol zijn voor de basisdiensten, of om het dreigingsniveau van jongeren te verhogen of juist te verlagen.²⁰ Maar het is niet omdat het Agentschap Opgroeien die informatie heeft dat ze verplicht moet worden een taak op te nemen in het voeren van de GGB. Dat druist in tegen de rechten van minderjarigen en tegen de missie van het Agentschap Opgroeien: *'Het recht op kansrijk opgroeien realiseren voor élk kind en élk jongere in Vlaanderen en Brussel. Een kind is vooral een kind'*, door preventieve gezinsondersteuning, kinderopvang, Groeipakket, pleegzorg, adoptie, jeugdhulp tot de aanpak van jongeren die delicten plegen.

5.5. Het Agentschap Opgroeien neemt ook zonder die lees- en schrijfrechten zijn verantwoordelijkheid op

Het Agentschap Opgroeien neemt in zijn opdracht zijn verantwoordelijkheid op om terrorisme, extremisme en radicalisering op te volgen en te signaleren als dat nodig is. Het 'Draaiboek radicalisering Jeugdhulp'²¹ van het Agentschap Opgroeien ondersteunt verschillende interne en externe partners genoeg en biedt ze een duidelijke structuur aan met linken naar expertise en aanspreekpunten. Op een heldere manier brengt het overzicht in de verschillende acties die de jeugdhulp kan ondernemen rond radicalisering: van breed informeren en het preventieve luik, tot meer ingrijpende acties, zoals rechtstreeks de politie of het parket waarschuwen bij ernstige signalen van gevaar of acute dreiging. Interne en externe partners van het Agentschap Opgroeien participeren aan de LIVC, de 'Lokale Integrale Veiligheidscel' die op initiatief van de burgemeester opgericht wordt om informatie uit te wisselen tussen de socio-preventieve diensten, de veiligheidsdiensten en bestuurlijke overheden over signalen rond radicalisering. De burgemeester vormt zo de brug tussen lokale veiligheids- en sociale actoren.

5.6. Het lees- en schrijfrecht zet het beroepsgeheim van hulpverleners onder druk

Het lees- en schrijfrecht van het Agentschap Opgroeien zet het beroepsgeheim en de discretieplicht onder druk, terwijl het beroepsgeheim en de discretieplicht cruciaal zijn om een vertrouwensband met de minderjarige en zijn gezin op te bouwen en te onderhouden. De basis van preventie, zorg- en hulpverlening is vertrouwen en geloof in geheimhoudingsplicht. Dat geloof en dat vertrouwen maken het mogelijk dat kinderen, jongeren en ouders zich openstellen voor de zorg- en hulpverlening, informatie delen over radicale gedachten of vertellen over een

²⁰ Memorie van toelichting, pagina 27.

²¹ Opgroeien, Draaiboek radicalisering Jeugdhulp, augustus 2022,

https://www.jeugdhulp.be/sites/default/files/documents/opgroeien_draaiboek_radicalisering2022.pdf

verontrustende opvoedingssituatie in de intieme gezinssfeer. Door het Agentschap Opgroeien te verplichten het lees- en schrijfrecht op te nemen, bestaat het risico dat er geen vertrouwensrelatie meer opgebouwd wordt, met alle negatieve gevolgen van dien. Hoe zullen de hulpverleners jongeren begeleiden die voldoen aan opnamecriteria? Hoe kunnen ze het nodige vertrouwen van die jongeren winnen? Vertrouwen is toch de gamechanger om gewelddadige radicalisering aan te pakken? Zullen ouders en kinderen die een familieband hebben met een persoon die in de GGB opgenomen is, nog bij de hulpverlening aankloppen als ze weten dat het Agentschap Opgroeien lees- en schrijfrecht heeft?

Juridisch zijn er uitzonderingen mogelijk op het beroepsgeheim en de discretieplicht. Artikel 458ter maakt casusoverleg mogelijk en dat heft het beroepsgeheim op. Het Kinderrechtencommissariaat sprak zich al verschillende keren uit als voorstander van artikel 458ter om de integriteit van minderjarigen en slachtoffers van intrafamiliaal geweld te beschermen. We scharen ons niet achter het verbreken van het beroepsgeheim en de discretieplicht om jongeren te monitoren die voldoen aan de T.E.R. -opnamecriteria en die begeleid worden door jeugdhulpverleners. Het Agentschap Opgroeien neemt in zijn opdracht zijn verantwoordelijkheid op om terrorisme, extremisme en radicalisering op te volgen en te signaleren als dat nodig is.

5.7. Ga voor een ‘hit/no-hit’-recht voor het Agentschap Opgroeien

Ga voor een ‘hit/no-hit’-recht voor het Agentschap Opgroeien

Ken het Agentschap Opgroeien een hit/no-hit recht toe, met kennisname van het dreigingsniveau. Zorg dat het Agentschap Opgroeien kan te weten komen of een natuurlijke persoon of rechtspersoon in de GGB staat en wat het dreigingsniveau is. Het Agentschap Opgroeien verplichten te raadplegen, te lezen én te schrijven, is een brug te ver.

Enkel een leesrecht toekennen aan het Agentschap Opgroeien is niet mogelijk volgens het voorontwerp. Het voorontwerp stelt dat leesrecht altijd gepaard met gaan met schrijfrecht.²²

²² Memorie van toelichting, pagina 19.