

RADICES

Interdisciplinary Journal for the Study
of Terrorism & Extremism



NUMÉRO 2 JUIN 2022
NUMMER 2 JUNI 2022



Coördinatieorgaan voor de dreigingsanalyse
Organe de Coordination pour l'Analyse de la Menace



INHOUDSTAFEL

TABLE DES MATIÈRES

- P. 3 |** Préface (*Dominique Laurent*)
- P. 4 |** ISIL terrorists and the use of social media platforms. Are offensive and proactive cyber-attacks the solution to the online presence of ISIL? (*Océane Dieu*)
- P. 21 |** L'article 88quater du code d'instruction criminelle, quelle utilité dans le cadre de la recherche dans les systèmes informatiques ? (*Louis De Borggraef*)
- P. 33 |** Het berechten en bestraffen van Syriëstrijders (*Daphne Van Deputte*)
- P. 53 |** Right-wing extremism and its determinants: a theoretically integrative approach (*Robin Khalfa*)
- P. 75 |** Mad or bad? Voorbij een binaire kijk op extremistisch geweld (*Astrid Boelaert en Christophe Busch*)
- P. 91 |** What's not to like? Political polarization on Facebook in the U.S. and Belgium (*Stiene Praet*)
- P. 110 |** 'Chosen Trauma' and 'Chosen Glory' – China's Wounded Nationalism and National Consciousness (*Prof. dr. Bart Dessein*)
- P. 120 |** Are Anti-vaxxers threatening physicians? A Belgian perspective (*Jeroen Fastenaekels, Aurelia Steyaert, Harald De Cauwer, Luc J.M. Mortelmans, Francis J. Somville*)
- P. 132 |** Het moeilijke evenwicht tussen privacy & veiligheid: de impact van het debat over het bewaren van communicatiegegevens (*Ass. prof. Catherine Van de Heyning*)

PRÉFACE

La lutte contre le terrorisme, l'extrémisme, en ce compris le processus de radicalisation est complexe, multiforme. Les terroristes, les extrémistes, les personnes qui adhèrent à ces théories sont moins cohésifs et la menace qu'ils représentent est toujours plus difficile à comprendre et à prévoir. Les objectifs, les motifs et la justification de la violence ont également changé, et les causes et les moteurs de l'extrémisme sont multiples.

Cette réalité exige une réponse globale, mais aussi nuancée et surtout coordonnée. Nous avons, pour ce faire, adopté une approche holistique et multidisciplinaire axée sur la prévention de la radicalisation et de l'extrémisme qui mène au terrorisme (la Stratégie TER).



Cet engagement des autorités publiques en faveur de la prévention et de la lutte contre le processus de radicalisation pouvant mener au terrorisme reflète la prise de conscience et la compréhension croissantes du fait que des efforts efficaces de lutte contre le terrorisme sont essentiels mais insuffisants si l'on ne met pas l'accent sur la prévention. Comprendre pourquoi des individus sont prêts à donner leur vie à un mouvement ou à une cause extrémiste et s'efforcer d'aborder et d'approcher les problèmes et les griefs, les frustrations qui les poussent dans cette direction est un investissement essentiel de nos ressources. De toutes les ressources.

Mais parallèlement, alors que les policy makers sont de plus en plus conscients de l'importance de la prévention, il n'y a toujours pas assez de dialogue, d'engagement et de coopération avec la société civile et le monde académique pour conceptualiser, développer et mettre en œuvre des activités et des politiques de prévention concrètes.

En effet, les initiatives réussies doivent être enracinées dans une approche de l'ensemble de la société qui exploite l'influence et les efforts de la société civile, en particulier des familles, des femmes, des jeunes, des éducateurs ou encore des représentants religieux.

Et ces initiatives atteindront plus encore leurs objectifs si elles sont analysées et portées par les chercheurs dans les universités. Cela permettra d'y apporter une autre perspective, un regard - critique parfois - visant à faire évoluer, à améliorer les politiques en matière de prévention du terrorisme. Cela permettra aussi de vulgariser l'expertise afin que la lutte contre le terrorisme ne soit plus perçue comme un enjeu de sécurité mais comme un enjeu de société inclusive.

Il faut donc œuvrer à créer le maillon académique, maillon essentiel mais jusqu'alors manquant d'une approche multidisciplinaire de prévention du terrorisme digne de ce nom.

Dominique Laurent
Cheffe du Département Countering Violent Extremism de l'OCAM

ISIL TERRORISTS AND THE USE OF SOCIAL MEDIA PLATFORMS

Are offensive and proactive cyber-attacks the solution to the online presence of ISIL?

Article written: January 2022

Private social media platforms are entrusted today with the task of limiting the presence of terrorist groups, such as the Islamic State, on the online scene. Through mechanisms, such as a 'notice-and-takedown' or a removal order, these platforms are made aware of online terrorist content and consequently remove it from their platforms. However, the responsibility to protect citizens against terrorist threats lies with states and not with private companies. To reclaim this responsibility, states could perpetrate offensive and proactive cyber-attacks on devices of terrorists located in Belgium to disable their access to information to perpetrate attacks or diminish their online presence. This article discusses the legal frameworks of these mechanisms, their advantages and disadvantages and whether the Belgian state can perform such cyber-attacks or whether it would be desirable for the Belgian authorities to receive this competence. Last, several recommendations are presented to adapt the current Belgian framework to allow the perpetration of such cyber-attacks.

Océane Dieu (Faculty of Law and Criminology, University of Ghent)

Keywords:

Terrorism;
social media platforms;
notice-and-takedown;
cyber-attacks;
Belgian state;
Islamic State of Iraq and the
Levant;
Belgian army;
cybercrime.

On the 21st and 22nd of November 2019, Europol, together with several Member States of the 'European Union' (EU), including Belgium, and private service providers, such as Telegram, coordinated a takedown procedure on online terrorist content of the 'Islamic State of Iraq and the Levant' (ISIL) published on social media platforms by its news channel 'Amaq'. These events have often been qualified and referred to as 'cyberattacks'.¹ But can the operation legally be qualified as such? Are the existing instruments, such as the notice-and-takedown mechanism and removal orders, sufficient to combat the online presence of ISIL? Is it still justifiable for states to shift their responsibility of protecting their citizens against terrorist threats towards private actors who are entrusted with the responsibility of ensuring a terrorist-free online environment? Or should the state reclaim its responsibility by, for example, perpetrating cyber-attacks on terrorist supporters? Would this be a legitimate solution for combatting online terrorist content and how would this be framed in the Belgian legal scene? These questions will guide the reader through the labyrinth of legal instruments and mechanisms, starting with a brief discussion on the notion of terrorism (1.) and the right to freedom of expression in the context of combatting terrorism online (2.). Afterwards, the existing reactive measures to tackle ISIL's online presence (3.) and the existing legal framework of proactive and offensive cyber-attacks (4.) will be analysed. Last, whether such proactive and offensive cyber-attacks would constitute a legitimate Belgian solution will be addressed (5.).

¹ "La Belgique à la tête d'une opération pour anéantir Amaq, 'l'agence de presse de l'EI'," *RTBF*, 25 November 2019, https://www.rtbf.be/info/belgique/detail_amaq-agence-de-presse-de-l-ei-hors-d-etat-de-nuire-grace-a-des-cyberattaques-menees-par-la-police-belge-et-europol?id=10373496; Axel De Jaegere and Stefan Grommen, "Na geslaagde cyberaanval door Belgische politie: 'Terreurgroep IS volledig uitgeschakeld op het internet'," *VRT NWS*, 25 November 2019, <https://www.vrt.be/vrtnws/nl/2019/11/25/europol/>; Maïté Chini, "Major Belgian cyberattack eliminates Islamic State's presence on the internet," *The Brussels Times*, 26 November 2019, <https://www.brusselstimes.com/news/belgium-all-news/80427/major-belgian-cyberattack-eliminates-islamic-states-presence-on-the-internet/>.

1. The notion of terrorism

States have a legitimate interest in combatting terrorism given the online presence of ISIL. However, sometimes, the notion of terrorism is abused by states to silence opponents. The absence of a universally accepted definition of 'terrorism'² allows states to arbitrarily qualify certain persons as 'terrorist',³ whereas their supporters and sympathisers could see them as freedom fighters.

2. The fundamental right to freedom of expression in the discussion of combatting terrorism online

At the international and European Union level, the right to freedom of expression grants citizens an absolute right to hold opinions and a qualified right to freedom of expression.⁴ The **absolute** right to hold opinions prohibits the state from restricting this right. Every citizen is thus entitled to have a favourable opinion on the messages spread by terrorist groups, such as considering ISIL to be a legitimate group of freedom fighters. The **qualified** right to freedom of expression includes the right to seek, receive and impart information and ideas. This right can be restricted for the protection of national security, public order, public health or morals. These restrictions also apply to the online environment.⁵

Moreover, advocating national, racial or religious hatred that constitutes incitement to discrimination, hostility or violence is prohibited.⁶ Terrorist propaganda of ISIL is hence not protected under the right to freedom of expression.

At the Belgian level, articles 19 and 25 of the Constitution protect the freedom of expression. Whilst the Belgian Constitution does not provide an explicit basis for the right to freedom of opinion, this right is inherently intertwined with the protected right to freedom of expression.

3. Reactive measures to tackle ISIL's online content

States intervene when terrorist content has been uploaded online. Public authorities want to remove this content from social media platforms to prevent others, especially people interested in such content, to view the content. In doing so, states 'react' to the content put online by terrorist supporters. To remove this content, states require social media platforms to take the content down. This 'voluntary' cooperation mechanism is legally enshrined (3.1.), but significantly impacts the functioning of these platforms, who consequently have recourse to 'artificial intelligence' (AI) to comply with their obligations (3.2.).

2 David Martin Jones et al., *Handbook of terrorism and counter terrorism post 9/11* (Northampton: Edward Elgar Publishing, 2019), 28.

3 Clive Walker and Maura Conway, "Online terrorism and online laws," *Dynamics of Asymmetric Conflict* 8, no. 2 (2015): 159; Majid Yar and Kevin F. Steinmetz, *Cybercrime and Society*, 3rd ed. (California: Sage Publications, 2019), 96.

4 The right to freedom of expression is protected, amongst others, by article 19 of the International Covenant on Civil and Political Rights ('ICCPR'), article 10 of the European Convention on Human Rights ('ECHR') and article 11 of the Charter of Fundamental Rights of the European Union.

5 Human Rights Committee, *General Comment No. 34 on Article 19: Freedoms of opinion and expression*, 12 September 2011, CCPR/C/GC/34, §43; Wolfgang Benedek and Matthias C. Kettmann, *Freedom of expression and the Internet* (Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2013), 24.

6 Art. 20.2 ICCPR; Art. 17 ECHR proscribes the abuse of the rights provided by the Convention, such as abusing the right to freedom of expression to negate the fundamental values of the Convention; European Court of Human Rights, *Factsheet – Hate Speech*, September 2020, https://www.echr.coe.int/Documents/FS_Hate_speech_ENG.pdf, 1.

3.1. Existing reactive measures

At the level of the 'United Nations' (UN), there is no international treaty on terrorism,⁷ but only a general requirement for **states** to work together to counter the online presence of terrorists.⁸ Both at the UN and Council of Europe level there is no specific obligation for **hosting service providers** to take down the terrorist content that appears on their platform or hold them liable for the content uploaded on their platform.⁹ Whilst the European Court of Human Rights has ruled on the liability of hosting service providers for content uploaded on their platform,¹⁰ the Court's rulings do not provide consistent case-law.

Contrary to the UN and the Council of Europe, the EU has been quite active in adopting legislation to fight terrorists' online presence, amongst others through the notice-and-takedown mechanism (3.1.1.) and the removal orders (3.1.2.).

3.1.1. The notice-and-takedown mechanism

The notice-and-takedown procedure implies that the Member States will not hold hosting service providers liable for the content stored on their platforms if these providers either do not have knowledge of the illegal content or act expeditiously to remove or disable the access to that content upon obtaining knowledge or awareness of the illegal content.¹¹ Applied to the dissemination of online terrorist content by ISIL supporters on Twitter, Telegram or Facebook, these platforms will enjoy an exemption of liability if they remove or disable expeditiously the terrorist content uploaded by ISIL. Worth singling out is the requirement of 'acting expeditiously'.

Service providers must act **expeditiously** when becoming aware of the illegal content's presence on their platform. The voluntary Code of Conduct on countering illegal hate speech online of 2016, drafted by the European Commission and several IT Companies (Facebook, Microsoft, Twitter and YouTube), introduced a twenty-four hour rule within which the service providers are to assess the compatibility of the referred content against their Terms and Conditions.¹² This timeframe was afterwards reduced to the non-legally binding one-hour rule in the Commission's Recommendation of 2018.¹³ The recently adopted Regulation on preventing the dissemination of terrorist content online kept the requirement to respond **expeditiously** to a referral and refrained from making the one-hour removal rule mandatory on referrals.¹⁴

7
United Nations Office on Drugs and Crime, *The use of the Internet for terrorist purposes* (Austria: United Nations publications, 2012), https://www.unodc.org/documents/frontpage/Use_of_Internet_for_Terrorist_Purposes.pdf, 18.

8 Resolution 60/288 of the General Assembly of the United Nations on The United Nations Global Counter-Terrorism Strategy (8 September 2006), in UN Doc. A/RES/60/288.

9 The Council of Europe's Convention on the Prevention of Terrorism, which imposes the criminalisation of the online public provocation to commit terrorist offences, is not applicable in Belgium.

10 ECtHR, *MTE v. Hungary* (2 May 2016), n° 22947/13; ECtHR, *Delfi AS v. Estonia* (10 October 2013), n° 64569/09.

11 The notice-and-takedown procedure does not have an explicit legal basis in European Union law but is implicitly contained in the 'safe harbour' principle of article 14.1 of the e-Commerce Directive, which was transposed into Belgian law into article XII.19 of the Code of Economic Law.

12 Code of conduct on countering illegal hate speech online of the European Commission and IT Companies (31 May 2016), https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/combating-discrimination/racism-and-xenophobia/eu-code-conduct-countering-illegal-hate-speech-online_en ('Code of Conduct').

13 European Commission Recommendation 2018/334 on measures to effectively tackle illegal content online (1 March 2018), in *Official Journal of the European Union* (6 March 2018), C/2018/1177, n° 63.

14 14 Art. 5.2, 2nd indent, a) Regulation 2021/784 of the European Parliament and of the Council on addressing the dissemination of terrorist content online (29 April 2021), in *Official Journal of the European Union* (17 May 2021), n° 127, 79 ('Regulation on addressing the dissemination of terrorist content online').

The reactivity of a service provider to referred content depends on the classification of the content and the context thereof. Child pornography is easily qualified as illegal, whereas establishing the illegality of content with terrorist aspects might prove to be more complicated as the content's context will play a more prominent role. Therefore, the fulfilment of the criterium 'expeditiously' will depend on the context,¹⁵ which opens the door to the discretionary filling of this notion.

Moreover, rewarding service providers for quickly taking down illegal content by exempting them from any liability obliges them to make a strenuous balancing exercise.¹⁶ On the one hand, service providers either have the choice to look into every referral individually, taking thus more time to analyse the character of the content, but possibly not reviewing the referral *expeditiously*, hence not respecting the European law obligations. On the other hand, service providers can over-takedown or over-block the access to content that might be considered *a posteriori* as legal to be sure they are not held liable for the uploaded content and respect their European obligations.¹⁷ In doing so, service providers restrict legitimate speech and infringe their users' fundamental rights.

Given that freedom of expression is the cornerstone of a democratic society, the state also has an interest in the exercise of this right by its citizens. Because of this system of liability exemption, the state partly loses control over what constitutes illegal speech and what is to be banned from a democratic forum.

Consequently, and agreeing with Jørgensen and Pedersen, the notice-and-takedown procedure is surrounded by legal uncertainty.¹⁸ One way of ensuring that service providers will benefit from the exemption of liability regime is to monitor their platform proactively. Obliging providers to have recourse to such monitoring is, however, prohibited under article 15 of the e-Commerce Directive.¹⁹

The recently adopted Regulation consequently does not add much to the notice-and-takedown regime. It is doubtful whether this instrument will attain its objective of providing more legal certainty to the social media platforms and their users, given that it simply rephrased the existing mechanism and shifts the responsibility for disabling terrorist content towards the social media platforms. This broader responsibility of the service providers is problematic since the interests of those private actors are very different from the interests of public authorities.

As such, service providers enjoy the right to conduct a business and have a legitimate business interest.²⁰ Social media platforms are private businesses that operate on profit, which can sometimes hamper the fight against ISIL's presence online. Increasing the active engagement of the platform's users is partly based on matching these users with content they find interesting. Consequently, the business interest of these platforms lies in finding content that interests the users and

15 European Commission, *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on Tackling illegal content online – Towards an enhanced responsibility of online platforms*, 28 September 2017, COM (2017) 555 final, 14.

16 Eugénie Coche, "Privatised enforcement and the right to freedom of expression in a world confronted with terrorism propaganda online," *Internet Policy Review* 7, no. 4 (2018): 7; Teresa Quintel and Carsten Ullrich, "Self-Regulation of Fundamental Rights? The EU Code of Conduct on Hate Speech, related initiatives and beyond," in *Fundamental Rights Protection Online: The Future Regulation of Intermediaries*, ed. Bilyana Petkova and Tuomas Ojanen (Northampton: Edward Elgar Publishing, 2020), https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3298719, 8.

17 Commissioner for Human Rights of the Council of Europe, *The rule of law on the internet and in the wider digital world*, 2014, Strasbourg: Council of Europe, 66; Rikke Frank Jørgensen and Anja Moller Pedersen, "Chapter 10 - Online Service Providers as Human Rights Arbiters," in *Law, Governance and Technology Series*, Vol. 31, *The Responsibilities of Online Service Providers*, ed. Mariarosaria Taddeo and Luciano Floridi, (Switzerland: Springer, 2017), 180.

18 Jørgensen and Pedersen, *Chapter 10 - Online Service Providers as Human Rights Arbiters*, 189.

19 Art. 15 of the e-Commerce Directive; CJEU (Grand Ch.), *L'Oréal SA v. eBay International AG* (12 July 2011), C324/09, ECLI:EU:C:2011:474, §139.

20 Art. 16 Charter of Fundamental Rights of the European Union.

stimulates them to view similar content. However, this economic interest conflicts with the public role they received of minimising the terrorist content users view.²¹ The social media platforms' interests consequently differ significantly from the public authorities' aim of acting in their citizens' interest.

3.1.2. The removal orders

Court authorities and administrative institutions can also order the removal or blocking of illegal online content.²² More specifically, a court can rapidly adopt measures "**designed to terminate any alleged infringement and to prevent any further impairment of the interests involved.**"²³ In Belgium, the public prosecutor²⁴ and investigative judge²⁵ are competent to order such removal.

This regime of removal orders has also been modified by the newly adopted Regulation, which introduced the competence of issuing **cross-border** removal orders. These orders have to fulfil complementary and more stringent conditions,²⁶ such as measures taken by the platform that allow to reinstate or re-access the removed content.²⁷ The cross-border dimension of these orders is problematic since all Member States do not share the same level of protection of the right to freedom of expression. Consequently, social media platforms will be bound to comply with orders that restrict the freedom of expression of their users whilst potentially considering the content legitimate. These cross-border removal orders will endanger the fundamental rights of the platform's users.

Moreover, the new Regulation introduces a binding one-hour rule within which the removal order has to be complied with.²⁸ This possibility is to happen only in emergency cases where a more extended timeframe would cause serious harm, "**such as in a situation of an imminent threat to life or the physical integrity of a person or events depicting ongoing harm to life or physical integrity.**"²⁹ Moreover, if the service provider is unable, due to force majeure or **de facto** impossibility, be it technical or operational, to comply with the order, the service provider will have to inform the authorities as soon as possible and comply with the order once the obstacle to its compliance is no longer present.³⁰ It is questionable whether the difference in time zones will constitute a **de facto** operational impossibility. Complying with this requirement compels the service providers to offer a 24/7 availability to satisfy such an order. Either this requires an enormous investment in personnel, either the companies decide to have recourse to automated tools. Having recourse to automated tools can help social media platforms find online terrorist content more efficiently, given that they can immediately delete certain content upon receiving an order or proactively find and delete content with terrorist elements. The unsupervised automatic removals are, however, highly worrisome considering that they take away the human control behind the takedown and constitute a grave danger to the right to freedom of expression. Automatic tools do not understand the context of certain online content as well as humans do. Hence, these tools are more inclined to qualify certain content as illegal content, opening the path towards censorship.

21 Niva Elkin-Koren, "Contesting algorithms: Restoring the public interest in content filtering by artificial intelligence," *Big data & society* 7, no. 2 (July 2020): 5.

22 Art. 14.3 and Recital 45 e-Commerce Directive; CJEU (7th Ch.), *Sotiris Papasavvas v. O Fileleftheros Dimosia Etairia Ltd* (9 September 2014), C-19/13, ECLI:EU:C:2014:2209, §57.

23 Art. 18.1 e-Commerce Directive.

24 Art. 39bis, §6, 4th and 6th indent Belgian Code of Criminal Procedure.

25 Art. 89 Belgian Code of Criminal Procedure.

26 Art. 4 Regulation on addressing the dissemination of terrorist content online.

27 Art. 4.2 Regulation on addressing the dissemination of terrorist content online.

28 Art. 3.3 Regulation on addressing the dissemination of terrorist content online.

29 Recital 17 Regulation on addressing the dissemination of terrorist content online.

30 Art. 3.7 and Recital 17 Regulation on addressing the dissemination of terrorist content online.

3.2. The recourse by service providers to artificial intelligence is both a curse and a cure

The combat against online terrorist content increasingly relies on the intervention of private social media platforms. Requiring the platforms to assess the compatibility of referred content *expeditiously*, imposing a one-hour rule to take down illegal content and encouraging (not to say pressuring) social media platforms to use such automated tools to comply with that rule, *de facto* obliges the providers that are not able to comply with these rules to utilise filtering mechanisms that rely on AI.

Sometimes, content is not easily qualified as terrorist material. Solely relying on AI to address the problem of online terrorist content would be perilous. Consequently, human review is required to ensure that the content taken down is effectively terrorist content. Algorithms do not have a human eye to interpret the context or subtleties of specific posts.³¹ The new Regulation, therefore, provides an exception to the obligation to take down terrorist content when it has an "*educational, journalistic, artistic or research purpose*."³² However, this exception will not stand firm against the algorithms that disregard the context of the online content. Certain information published online with terrorist content could, for example, have an educational purpose. Content shared by public authorities describing the way ISIL operates and illustrating its propaganda techniques contains terrorist elements but has the purpose of educating the viewers. This context would go unnoticed through the algorithmic analysis and automatically be detected as illegal. Taking such information down constitutes a grave error and could be prevented if a human analyses the post.

Excessive takedowns of legitimate speech are not the only risk related to the use of AI. *False positives*, being the wrongly qualification of legitimate content as terrorist content, threatens the freedom of expression of the platform's users. *False negatives*, being terrorist content that escapes the filtering of the algorithms and wrongly remains on the platform, allows terrorist content to pursue their purpose of propaganda, recruitment and terror rising.³³

Another risk linked to the use of AI is the *inherent biases* algorithms can contain.³⁴ Algorithms are created by humans, who can be biased. If a creator of algorithms considers, for example, that all terrorist content is always published by persons following the Islam, this bias might be transcribed in the algorithms the person creates. Consequently, this would create an algorithm that would disproportionately qualify content published by Muslims as terrorist content. The algorithm would then operate on a discriminatory basis.

31 Rebecca J. Cambron, "World War Web: Rethinking 'Aiding and Abetting' in the Social Media Age," *Case Western Reserve Journal of International Law* 51, no. 1 (2019): 306-307; Krisztina Huszti-Orban, "Internet intermediaries and counter-terrorism: Between self-regulation and outsourcing law enforcement," in *10th International Conference on Cyber Conflict: CyCon X: Maximising Effects*, ed. Tomas Minarik, Lauri Lindstrom and Raik Jakschis (2018): 234.

32 Art. 1.3 Regulation on addressing the dissemination of terrorist content online.

33 Jørgensen and Pedersen, Chapter 10 - *Online Service Providers as Human Rights Arbiters*, 183; Miriam Fernandez and Harith Alani, "Artificial Intelligence and Online Extremism: Challenges and Opportunities," in *Predictive Policing and Artificial Intelligence*, ed. John McDaniel and Ken Pease (London: Routledge, 2021), http://oro.open.ac.uk/69799/1/Fernandez_Alani_final_pdf.pdf; Emma Llansó, Joris van Hoboken, Paddy Leerssen and Jaron Harambam (Transatlantic Working Group), *Artificial Intelligence, Content Moderation, and Freedom of Expression*, 26 February 2020, <https://www.ivir.nl/publicaties/download/AI-Llanso-Van-Hoboken-Feb-2020.pdf>, 9.

34 Secretary-General of the United Nations, *Note by the Secretary-General on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression* (29 August 2018), in UN Doc. A/73/348 (2018), 5; Kathleen McKendrick, "Artificial Intelligence Prediction and Counterterrorism," *Chatham House*, August 2019, <https://www.chathamhouse.org/sites/default/files/2019-08-07-AICounterterrorism.pdf>, 3.

Online social media platforms rely on automation, which will put content similar to what a user has previously watched, liked or shared on the person's newsfeed. Therefore, the algorithms that analyse the previously watched content play an important role in what the viewer will and will not see next.³⁵ When a person has been watching several videos of funny animals, the person's newsfeed will contain similar animal videos due to the algorithms that recommend such content. When a person has been watching terrorist content of ISIL, their newsfeed will equally contain more similar content. This similarity might further radicalise a person receptive to terrorist content. Consequently, counter-narratives that are created and encouraged by the public authorities might lose their effect, which is problematic in the view of counter-terrorism.

3.3. Conclusion

Often portrayed as a 'cyber-attack', the 2019 removal of online terrorist content by Europol, the Member States and their respective Internet Referral Units, is legally not qualified as such. These were referrals of content to Telegram that took the content down according to the notice-and-takedown regime.

The process of taking down online terrorist content after it has been flagged only constitutes a reactive and not proactive measure. The banning of online content has thus, rightfully, often been called a game of 'whack-a-mole'.³⁶ As in the real game, as soon as the content is 'hit down by the service provider's hammer', the same content resurfaces on other platforms or is re-shared by other social media users who are easily and rapidly followed again by the same sympathisers, which weakens the referral operations.³⁷ Having been removed from a social media platform is often also seen by ISIL's sympathisers as some sort of recognition of their content, importance and impact on their receivers.³⁸

Over the years, social media providers have received a growing responsibility for the content stored on their platforms. Whilst this seems legitimate considering their role in the public debate, they also require more certainty regarding their legal obligations. Moreover, this shift is an effortless way for the state to avoid fulfilling its legal obligations. Social media platforms become a proxy for the government to enforce the government's legal obligations. Private actors hence have to step in where public authorities leap behind. Consequently, building on Ellermann's proposal to combine reactive measures with proactive measures,³⁹ the proactive measure proposed in this analysis takes the form of offensive and proactive cyber-attacks perpetrated by the state on terrorists' online presence. The state could orchestrate a cyber-attack on an ISIL supporter's devices to disable their access to the device or content it stores. Hence, the person would not be able to access the information on the cell phone, which would complicate the perpetration of a terrorist attack or

.....
35 Emma Llansó, *Artificial Intelligence, Content Moderation, and Freedom of Expression*, 14.

36 Jesse Trommel, *Online jihadi content combat: How serving public interest could ease the privatization of freedom of expression*, Master Thesis Crisis and Security Management (MSc) Leiden University (2018), https://openaccess.leidenuniv.nl/bitstream/handle/1887/84031/Trommel_CSM_2018.pdf?sequence=1, 33-34; Barbora Bukovská, "The European Commission's Code of Conduct for Countering Illegal Hate Speech Online - An analysis of freedom of expression implications," *Transatlantic High Level Working Group on Content Moderation Online and Freedom of Expression* (7 May 2019), https://cdn.annenbergpublicpolicycenter.org/wp-content/uploads/2020/06/EC_Code_of_Conduct_TWG_Bukovska_May_2019.pdf, 7.

37 Jan Ellermann, "Terror won't kill the privacy star – tackling terrorism propaganda online in a data protection compliant manner," *ERA Forum* 17, no. 4 (2016): 572.

38 Maura Conway, Moign Khawaja, Suraj Lakhani, Jeremy Reffin, Andrew Robertson and David Weir, "Disrupting Daesh: Measuring Takedown of Online Terrorist Material and Its Impacts," *Studies in Conflict & Terrorism* 42, no. 1-2 (2019): 151.

39 Ellermann, "Terror won't kill the privacy star – tackling terrorism propaganda online in a data protection compliant manner," 573.

the online presence and propaganda. Furthermore, this possibility would replace the responsibility and burden of fighting terrorism back where it belongs: with the state. The ever-developing cyber capabilities of the military, the police, and the intelligence and security services could allow states to reclaim their responsibility.

4. Proactive and offensive cyber-measures to combat ISIL's online content

In the context of diminishing the online presence of ISIL on social media and the prevention of terrorist attacks, the combination of the notions 'proactive' and 'offensive' allows analysing whether the state can perpetrate offensive attacks, such as a cyber-attack on the device of a terrorist, proactively, before the terrorist has carried out an attack or uploaded propaganda on online social media in order to prevent this from happening.

In what follows, the cyber-measures to counter online terrorist content taken at the international (4.1.) and the Belgian level (4.2.) will be addressed.

4.1. Cyber-measures taken at the international level

Whilst at the UN level, no legislation has been adopted that explicitly addresses cybercrime or cyber-attacks,⁴⁰ there is an ongoing discussion on creating a Cybercrime Treaty.⁴¹ A similar tendency occurs at the level of the 'North Atlantic Treaty Organization' (NATO), where there is an apparent willingness to develop more offensive cyber operations.⁴²

At the level of the 'Law of Armed Conflict' (LOAC), proactive and offensive cyber-attacks would constitute the online version of targeted attacks. The majority of the International Group of Experts who drafted the Tallinn Manual 2.0 on the international law applicable to cyber operations, considered data to be too volatile and intangible to be considered an 'object' of a targeted attack.⁴³ Moreover, the ICRC qualifies the conflict against ISIL as a non-international armed conflict taking place on different countries' territory. Given that in Belgium the conflict against ISIL does not attain the required degree of organisation and intensity,⁴⁴ the LOAC does not apply to this analysis.

.....
40 The "International instruments" internet page of the Council of Europe lists several instruments at the level of the Council of Europe, the European Union, the United Nations and Other Regional Organisations. The list with UN instruments does not contain an instrument relating to cybercrime, see Council of Europe, *International instruments – Cybercrime*, <https://www.coe.int/en/web/cybercrime/international-instruments>; United Nations Office on Drugs and Crime, *The use of the Internet for terrorist purposes*, 74.

41 The discussions on the adoption of the Cybercrime Treaty have been postponed due to the COVID-19 outbreak; United Nations General Assembly, *General Assembly Adopts Decision Postponing Organizational Session of Ad Hoc Committee Elaborating Anti-Cybercrime Convention, Due to COVID-19 Fears* (Meetings Coverage) (15 January 2021), in UN Doc. GA/12309, <https://www.un.org/press/en/2021/ga12309.doc.htm>.

42 Jens Stoltenberg, *Press conference by NATO Secretary-General Jens Stoltenberg following the meetings of NATO Defence Ministers* (4 October 2018), https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_158705.htm?selectedLocale=en.

43 Michael Schmitt, *Tallinn Manual 2.0 On the International Law Applicable to Cyber Operations*, 2nd ed. (Cambridge: Cambridge University Press, 2017), 437.

44 Schmitt, *Tallinn Manual 2.0 On the International Law Applicable to Cyber Operations*, 19; For a more detailed analysis of the thresholds of 'organisation' and 'intensity' regarding the non-international armed conflict involving ISIL, see Hannes Eechoute, *Non-international armed conflict: a trigger for the rules on targeting?*, Master Thesis Law UGent (2016), https://lib.ugent.be/fulltxt/RUG01/002/272/228/RUG01-002272228_2016_0001_AC.pdf, 15-18.

The criminalisation of the unlawful interfering with a computer system is provided in article 5 of the Council of Europe Convention on Cybercrime,⁴⁵ and article 4 of the European Union Directive 2013/40/EU on attacks against information systems,⁴⁶ when the interference occurs 'without right'.⁴⁷ The Directive adds, however, two additional grounds for criminalisation: interrupting the functioning of the information system and making data inaccessible.⁴⁸ Consequently, if the national law foresees the possibility of perpetrating cyber-attacks on an information system of terrorists, this conduct would be lawful or 'with right', thus, not to be criminalised by the Member States.

4.2. Cyber-measures taken at the Belgian level: current state of affairs

The crime of hacking or entering an information system without being authorised to do so and the crime of sabotaging an information system by, for example, introducing malware in the system, are criminalised in respectively articles 550*bis* and 550*ter* of the Belgian Criminal Code. Should the Belgian legislation provide the possibility to perpetrate proactive cyber-attacks on ISIL supporters or terrorists to diminish their online presence, the Belgian legislator will have to provide an exception to this Belgian regime of criminal law.

4.2.1. The role of the judicial police and the public prosecutor

The judicial police's role is limited to investigating infringements of the law, gathering evidence of these breaches and handing over the perpetrators to the courts and tribunals. Their competences are restricted to the reaction to a crime, misdemeanour or contravention to help the judicial machine prosecute them.⁴⁹ Similarly, the competence of the Belgian public prosecutors is limited to investigating and prosecuting offences.⁵⁰ Consequently, orchestrating proactive and offensive cyber-attacks does not lay in the competences of the police or the public prosecutors.

4.2.2. The role and competences of the intelligence and security services

The civilian intelligence service in Belgium, the State Security Service,⁵¹ is, amongst others, competent for intelligence gathering on terrorism, including propaganda dissemination.⁵² The military branch of the intelligence services in Belgium, the General Intelligence and Security Service,⁵³ has similar competences but they are limited to the Belgian armed forces.⁵⁴

45 Convention on Cybercrime (23 November 2001). In *European Treaty Series*, n° 185 ('Cybercrime Convention').

46 Directive 2013/40/EU of the European Parliament and of the Council on attacks against information systems and replacing Council Framework Decision 2005/222/JHA (12 August 2013), in *Official Journal of the European Union* (14 August 2013), n° 218, 8 ('Directive 2013/40/EU on attacks against information systems').

47 'Without right' means that the conduct will not always be considered punishable. A legal basis or justification by consent, necessity or self-defence are reasons this conduct can be considered legitimate as, see Council of Europe, *Explanatory Report to the Convention on Cybercrime*. In *European Treaty Series* (23 November 2001), n° 185, §38; art. 2, d) Directive on attacks against information systems.

48 Art. 4 Directive on attacks against information systems.

49 Art. 8 Belgian Code of Criminal Procedure.

50 Art. 22 Belgian Code of Criminal Procedure.

51 Veiligheid van de Staat (Dutch) – Sureté de l'État (French) (VSSE).

52 Art. 7, 1) Belgian Law regulating the intelligence and security services (30 November 1998), in *Belgian Gazette* (18 December 1998), 40.312 ('Belgian Law regulating the intelligence and security services').

53 Algemene Dienst Inlichting en Veiligheid (Dutch – ADIV) – Service Général du Renseignement et de la Sécurité (French – SGRS).

54 Art. 11, §1, 1° Belgian Law regulating the intelligence and security services.

The Belgian intelligence services' competences can be divided into three levels based on the intrusiveness of the methods used on the citizens' right: the ordinary intelligence methods,⁵⁵ the special methods,⁵⁶ and the exceptional methods,⁵⁷ One exceptional method allows the intelligence services to enter into an information system, lift its security, install technical measures to decipher and decode the data of the system and to take this data over.⁵⁸ However, this operation is limited to mere intelligence gathering and does not cover the irreversible and offensive destruction or alteration of this data.⁵⁹

Moreover, the military branch can also perform defensive cyber-attacks to protect their systems and infrastructures against a cyber-attack,⁶⁰ offensive cyber-attacks to immediately react to a cyber-attack in accordance with the LOAC (which is not applicable in Belgium)⁶¹ and infiltrate, disrupt and neutralise an information system located abroad,⁶² such as infiltrating in a kamikaze's cell phone located outside of the Belgian territory. However, this unique reference to cyber-attacks in this law does not allow the perpetration of proactive and offensive cyber-attacks on devices of ISIL supporters and terrorists in Belgium.

Contrary to their military counterpart, the civilian intelligence and security service has not yet been assigned specific cyber-competences, apart from the previously mentioned exceptional investigative method, limited, however, to mere intelligence gathering.

The Belgian legislator could go one step further and allow the military and civilian intelligence and security services to perpetrate proactive and offensive cyber-attacks on an in Belgium located terrorist's device to disable the use of that device. The military competence to perpetrate such cyber-attacks could further be developed in the fifth military component, the cyber-component, as was proposed in 2020 by the Belgian minister of Defence L. Dedonder.⁶³

5. Proactive and offensive cyber-attacks on terrorists: a Belgian possibility?

Given that other countries, such as the USA,⁶⁴ the UK,⁶⁵ Israel and Russia,⁶⁶ have developed the capacity to orchestrate offensive cyber actions, the question arises whether it would be opportune for Belgium to designate a department competent for perpetrating offensive cyber-attacks on devices of terrorists on Belgian soil.

55 Art. 14-18 of the Belgian Law regulating the intelligence and security services.

56 Art. 18/4-18/8 of the Belgian Law regulating the intelligence and security services.

57 Art. 18/11-18/17 of the Belgian Law regulating the intelligence and security services

58 Art. 18/16 Belgian Law regulating the intelligence and security services.

59 Art. 18/16, §1, 3rd indent Belgian Law regulating the intelligence and security services.

60 Art. 11, §1, 2° Belgian Law regulating the intelligence and security services.

61 Art. 11, §1, 2° Belgian Law regulating the intelligence and security services.

62 Art. 44/1 Belgian Law regulating the intelligence and security services. Own translation.

63 *Defensie, Over Defensie – Onze Componenten*, <https://www.mil.be/nl/over-defensie/>; Ludivine Dedonder, *Policy Statement of Defence* (4 November 2020), in Parl.St. Kamer 2020-2021, n° 55-1610/017, 25.

64 Yar and Steinmetz, *Cybercrime and Society*, 100.

65 GCHQ, *GCHQ Director Jeremy Fleming's speech at Cyber UK 2018*, 12 April 2018, <https://www.gchq.gov.uk/speech/director-cyber-uk-speech-2018>; "UK launched cyber-attack on Islamic State", *BBC News*, 12 April 2018, <https://www.bbc.com/news/technology-43738953>.

66 Yar and Steinmetz, *Cybercrime and Society*, 100.

5.1. Proactive and offensive cyber-attacks in Belgium: a legitimate option?

As was discussed previously, terrorists' right to freedom of expression can be restricted when amounting to hate speech. However, the 'terrorist' label can also wrongly be allocated to a legitimate political opponent. Can proactive and offensive cyber-attacks to disable access to devices or information stored on the devices be legitimised in the context of terrorism?⁶⁷

First, the restriction of the terrorist's right to freedom of expression should be provided by a clear, foreseeable and accessible (published in the Belgian Gazette) law. If a law granted the intelligence and security services the power to restrict the terrorist's right to freedom of expression by disabling their access to their device or the information stored on the device, these practices would have a legal basis. Hence, the first criterium of legality would be fulfilled. However, whilst the Belgian law provides a definition of the notion of 'terrorism',⁶⁸ the vagueness surrounding this notion due to the absence of an internationally accepted definition could be considered an obstacle to the law being 'sufficiently clear'.

Secondly, the restriction should pursue one of the legitimate aims enumerated in article 10.2 of the ECHR. As such, perpetrating offensive cyber operations to disable the access or delete the information stored on a terrorist's device unquestionably fits the legitimate aim of wanting to protect national security, territorial integrity or public safety and the prevention of disorder or crime. Hence, the operation would be legitimate.

Thirdly, the restriction should be 'necessary in a democratic society', which requires a proportionality assessment that is threefold: the restriction has to be suitable, necessary and proportionate *sensu stricto*.

The suitability of a measure refers to whether the measure taken is appropriate to attain the "**objectives legitimately pursued**."⁶⁹ Perpetrating such offensive cyber-attacks is a suitable measure to limit the terrorist's access to information stored on the device. However, disabling access of a terrorist to one device will not hinder the person from buying a new device or logging into an account from another device. Hence, this measure might work in the short run, but might again lead to a 'whack-a-mole' figure in the long run.

The necessity refers to "**a pressing social need**" to employ this specific measure.⁷⁰ The measures taken to attain the objective legitimately pursued should be the least restrictive and thus the least intrusive on the rights of the persons concerned. Today, less restrictive measures on the alleged terrorist's freedom of expression, such as the notice-and-takedown or the recourse to counter-narratives, exist. Nevertheless, these measures seem insufficient since the online content resurfaces quickly. It might thus appear necessary today to take a more aggressive and offensive stance.

Last, the proportionality *sensu stricto* of such cyber-attacks is even more questionable. This requirement refers to the idea that "**the means adopted should not impose an excessive burden on the individual**."⁷¹ Consequently, the restriction's consequences on the person's rights should not be disproportionate regarding the advantages the state has in adopting the measure. The measure in question seems

67 The following analysis is based on the restriction clause of article 10.2 of the ECHR.

68 Art. 8, 1°, b) Belgian Law regulating the intelligence and security services.

69 Stéphanie De Coensel, *Counter-Terrorism and Criminal Law. A Normative Legitimacy Test of Terrorism-Related Offences on Expression, Information and Movement* (Antwerp: Maklu, 2020), 125.

70 De Coensel, *Counter-Terrorism and Criminal Law. A Normative Legitimacy Test of Terrorism-Related Offences on Expression, Information and Movement*, 125.

71 De Coensel, *Counter-Terrorism and Criminal Law. A Normative Legitimacy Test of Terrorism-Related Offences on Expression, Information and Movement*, 125.

to be disproportionate in light of the significant efforts the state would currently have to put into perpetrating a cyber-attack on one presumed terrorist fighter and the benefit of having disabled (temporarily) the person's access to the information stored on the device. Performing such cyber-attacks, requires the state to disproportionately invest in personnel, equipment, knowledge and technology, whilst the terrorist can quickly buy a new cell phone or computer and re-access the information.

From the previous analysis can be concluded that, keeping in mind that the Belgian offensive cyber capabilities are not sufficiently developed yet,⁷² and the lacunae in the law, the perpetration of offensive and proactive cyber-attack on a terrorist's device located in Belgium would be a disproportionate measure. Today, the intelligence and security services might have a more considerable interest in cooperating with other countries with a more robust offensive cyber capacity whilst taking the time to develop their own cyber capacities steadily. Once the Belgian intelligence and security services will have closed the gaps of the defensive cyber-wall, it will be ready for complementary offensive cyber-capacities.

5.2. Recommendations for a law authorising the perpetration of cyber-attacks on terrorists on Belgian soil

Once the intelligence and security services will have further developed their cyber-competences, the Belgian law will have to be adapted to include the possibility of perpetrating proactive and offensive cyber-attacks on alleged terrorist fighters on Belgian soil. The following recommendations could be taken into account.⁷³

Firstly, there is a need for clear, precise and accessible rules. As the law currently stands, it is not clear whether the evolving technologies and the proactive and offensive use of these techniques fall under the current legislative framework.⁷⁴ Therefore, it seems required to adopt a new law or adapt the existing Belgian Law regulating the intelligence and security services to include these new offensive competences and secure the fundamental rights of alleged terrorists with strong barriers. As such, when performing such a cyber-attack, there can be no doubt about the qualification of the person as a terrorist.

Two possible legislative interventions can be envisaged by enlarging the competences of the civilian and military intelligence and security services after they have intruded an information system of an alleged terrorist present on the Belgian soil.⁷⁵ First, the services could be allowed to destroy the data the device contains, for example by infecting the system with malware, in which case the software would be attacked. Second, the services could freeze the device's functioning, disabling the terrorist's access to the information stored on the device and the device in general. Consequently, the hardware would be affected.

72 From the discussion conducted with the ADIV, it appeared they are not ready yet to perpetrate offensive attacks. They currently rather want to focus on defensive competences. Moreover, the Belgian Minister of Defence Ludivine Dedonder expressed her wish to further develop and strengthen the cyber-capacity of the military intelligence and security services in her *Policy Statement of Defence* (4 November 2020), in *Parl. St. Kamer 2020-2021*, n° 55-1610/017, 25.

73 The following recommendations are based on the European Essential Guarantees for Surveillance Mechanisms, European Data Protection Board, *Recommendations 02/2020 on the European Essential Guarantees for surveillance measures*, 10 November 2020, https://edpb.europa.eu/our-work-tools/our-documents/prepro-ki/recommendations-022020-european-essential-guarantees_nl, 8.

74 T. Wetzling, "Challenges for oversight," in *Bijzondere inlichtingenmethoden in de schijnwerpers – Les méthodes particulières de renseignement: de l'ombre à la lumière*, ed. Johan Vanderborght (Brussel: Levebvre Sarrut Belgium NV, 2020), 94.

75 The legislator would have to modify respectively articles 7 and 11 of the Belgian Law regulating the intelligence and security services.

These two competences would constitute an exception to the crimes of intruding in (art. 550**bis** Belgian Criminal Code) and sabotaging (art. 550**ter** Belgian Criminal Code) an information system and consequently be in line with the Council of Europe and the EU's 'with right' requirement of cyber-attacks.

Secondly, the necessity and proportionality to the legitimate objectives pursued have been discussed previously. However, the Belgian legislator could disagree with the analysis and consider the cyber-attacks necessary and proportionate. Thirdly, since this complementary competence would imply a very severe breach of the person's rights, a strict and independent supervisory mechanism is required. The Committee R/I seems optimal for this responsibility since it already is entrusted with the oversight of these two intelligence and security branches.⁷⁶

Lastly, an effective remedy mechanism should be provided. The Belgian law relating to security and intelligence services already provides a complaint mechanism for every person able to show a personal and legitimate interest in the claim, which could be applied to the proposed legislative modification. The Committee R/I can intervene following such a written complaint.⁷⁷ If the Committee R/I concludes with the irregularity of the intelligence methods, the Committee will put a halt to its use. The intelligence gathered irregularly can then not be used afterwards.⁷⁸ No appeals procedure to the decision of the Committee R/I is possible.⁷⁹

6. Conclusion

Are offensive and proactive cyber-attacks the solution to the online presence of ISIL? The current notice-and-takedown procedure seems insufficient to combat ISIL's online presence. Combining this mechanism with offensive and proactive cyber-attacks can be the solution to eradicate ISIL's online presence. Today, the Belgian authorities, however, do not seem ready yet to orchestrate such cyber-attacks on online terrorist content. Once the intelligence and security services will have acquired extensive cyber-capacities, strengthened their current cyber-competences, deepened their cyber-knowledge and established a fifth military cyber-component, it will be the legislator's task to draw out their sharpest pen to dive into the difficult task of attributing additional cyber-competences to these authorities. ●

76 Art. 3, 7° Belgian Law regulating the intelligence and security services refers to 'intelligence services', as defined by art. 3, 2° Belgian Law regulating the supervision of police and intelligence services and the Coordination Unit for Threat Assessment (18 July 1991), in *Belgian Gazette* (26 July 1991), 16.576.

77 Art. 43/4, 1st indent Belgian Law regulating the intelligence and security services.

78 Art. 43/6, §1 Belgian Law regulating the intelligence and security services.

79 Art. 43/8 Belgian Law regulating the intelligence and security services.

BIBLIOGRAPHY

- Belgian Code of Economic Law.
- Benedek, Wolfgang and Matthias C. Kettemann. *Freedom of expression and the Internet*. Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2013.
- Bukovská, Barbora. "The European Commission's Code of Conduct for Countering Illegal Hate Speech Online - An analysis of freedom of expression implications." *Transatlantic High Level Working Group on Content Moderation Online and Freedom of Expression* (7 May 2019), https://cdn.annenbergpublicpolicycenter.org/wp-content/uploads/2020/06/EC_Code_of_Conduct_TWG_Bukovska_May_2019.pdf.
- CJEU (7th Ch.), *Sotiris Papasavvas v. O Fileleftheros Dimosia Etairia Ltd* (9 September 2014), C-19/13, ECLI:EU:C:2014:2209.
- CJEU (Grand Ch.), *L'Oréal SA v. eBay International AG* (12 July 2011), C324/09, ECLI:EU:C:2011:474.
- Cambron, Rebecca J. "World War Web: Rethinking 'Aiding and Abetting' in the Social Media Age." *Case Western Reserve Journal of International Law* 51, no. 1 (2019): 293-325.
- Charter of Fundamental Rights of the European Union. In *Official Journal of the European Union* (26 October 2012), n° 326.
- Chini, Maité. "Major Belgian cyberattack eliminates Islamic State's presence on the internet." *The Brussels Times*, 26 November 2019, <https://www.brussels-times.com/news/belgium-all-news/80427/major-belgian-cyberattack-eliminates-islamic-states-presence-on-the-internet/>.
- Code of conduct on countering illegal hate speech online of the European Commission and IT Companies (31 May 2016). https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/combatting-discrimination/racism-and-xenophobia/eu-code-conduct-countering-illegal-hate-speech-online_en.
- Coche, Eugénie. "Privatised enforcement and the right to freedom of expression in a world confronted with terrorism propaganda online." *Internet Policy Review* 7, no. 4 (2018): 1-17.
- Conway, Maura, Khawaja, Moign Lakhani, Suraj, Reffin, Jeremy, Robertson, Andrew and David Weir. "Disrupting Daesh: Measuring Takedown of Online Terrorist Material and Its Impacts." *Studies in Conflict & Terrorism* 42, no. 1-2 (2019): 141-160.
- Commissioner for Human Rights of the Council of Europe. *The rule of law on the internet and in the wider digital world*. 2014, Strasbourg: Council of Europe.
- Convention on Cybercrime (23 November 2001). In *European Treaty Series*, n° 185.
- Council of Europe. *Explanatory Report to the Convention on Cybercrime*. In *European Treaty Series* (23 November 2001), n° 185.
- Council of Europe, *International instruments – Cybercrime*, <https://www.coe.int/en/web/cybercrime/international-instruments>.

- De Coensel, Stéphanie. *Counter-Terrorism and Criminal Law. A Normative Legitimacy Test of Terrorism-Related Offences on Expression, Information and Movement*. Antwerp: Maklu, 2020.
- De Jaegere, Axel and Stefan Grommen. "Na geslaagde cyberaanval door Belgische politie: 'Terreurgroep IS volledig uitgeschakeld op het internet'." *VRT NWS*, 25 November 2019, <https://www.vrt.be/vrtnws/nl/2019/11/25/europol/>.
- Dedonder, Ludivine. *Policy Statement of Defence* (4 November 2020). In *Parl. St. Kamer 2020-2021*, n° 55-1610/017.
- Defensie, *Over Defensie – Onze Componenten*, <https://www.mil.be/nl/over-defensie/>.
- Directive 2013/40/EU of the European Parliament and of the Council on attacks against information systems and replacing Council Framework Decision 2005/222/JHA (12 August 2013). In *Official Journal of the European Union* (14 August 2013), n° 218.
- Directive 2000/31/EC of the European Parliament and of the Council on certain legal aspects of information society services, in particular electronic commerce, in the Internal Market (8 June 2000). In *Official Journal of the European Union* (17 July 2000), n° 178.
- ECtHR, *MTE v. Hungary* (2 May 2016), n° 22947/13.
- ECtHR, *Delfi AS v. Estonia* (10 October 2013), n° 64569/09.
- Eechaute, Hannes. *Non-international armed conflict: a trigger for the rules on targeting?* Master Thesis Law UGent (2016), https://lib.ugent.be/fulltxt/RUG01/002/272/228/RUG01-002272228_2016_0001_AC.pdf.
- Eechaute, Hannes. *Non-international armed conflict: a trigger for the rules on targeting?* Master Thesis Law UGent (2016), https://lib.ugent.be/fulltxt/RUG01/002/272/228/RUG01-002272228_2016_0001_AC.pdf.
- Elkin-Koren, Niva. "Contesting algorithms: Restoring the public interest in content filtering by artificial intelligence." *Big data & society* 7, no. 2 (July 2020): 1-13.
- Ellermann, Jan. "Terror won't kill the privacy star – tackling terrorism propaganda online in a data protection compliant manner." *ERA Forum* 17, no. 4 (2016): 555-582.
- European Commission. *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on Tackling illegal content online – Towards an enhanced responsibility of online platforms*. 28 September 2017, COM (2017) 555 final.
- European Commission Recommendation 2018/334 on measures to effectively tackle illegal content online (1 March 2018). In *Official Journal of the European Union* (6 March 2018), C/2018/1177, n° 63.
- European Convention on Human Rights (4 November 1950). In *European Treaty Series*, n°5 (November 1950).
- European Court of Human Rights. *Factsheet – Hate Speech*, September 2020.

https://www.echr.coe.int/Documents/FS_Hate_speech_ENG.pdf.

- European Data Protection Board. *Recommendations 02/2020 on the European Essential Guarantees for surveillance measures*. 10 November 2020, https://edpb.europa.eu/our-work-tools/our-documents/preporki/recommendations-022020-european-essential-guarantees_nl.
- Fernandez, Miriam and Harith Alani. "Artificial Intelligence and Online Extremism: Challenges and Opportunities." In *Predictive Policing and Artificial Intelligence*, edited by John McDaniel and Ken Pease, 132-162. London: Routledge, 2021. http://oro.open.ac.uk/69799/1/Fernandez_Alani_final_pdf.pdf
- GCHQ. GCHQ Director Jeremy Fleming's speech at Cyber UK 2018. 12 April 2018. <https://www.gchq.gov.uk/speech/director-cyber-uk-speech-2018>.
- Human Rights Committee. *General Comment No. 34 on Article 19: Freedoms of opinion and expression*. 12 September 2011, CCPR/C/GC/34.
- Huszti-Orban, Krisztina. "Internet intermediaries and counter-terrorism: Between self-regulation and outsourcing law enforcement." In *10th International Conference on Cyber Conflict: CyCon X: Maximising Effects*, edited by Tomas Minarik, Lauri Lindstrom and Raik Jakschis (2018): 227-243.
- International Covenant on Civil and Political Rights. In *United Nations Treaty Series* 999 (December).
- Jones, David Martin, Schulte, Paul, Ungerer, Carl and Michael L. R. Smith. *Handbook of terrorism and counter terrorism post 9/11*. Northampton: Edward Elgar Publishing, 2019.
- Jørgensen, Rikke Frank and Anja Moller Pedersen. "Chapter 10 - Online Service Providers as Human Rights Arbiters." In *Law, Governance and Technology Series, Vol. 31, The Responsibilities of Online Service Providers*, edited by Mariarosaria Taddeo and Luciano Floridi, 179-199. Switzerland: Springer, 2017.
- "La Belgique à la tête d'une opération pour anéantir Amaq, 'l'agence de presse de l'EI.'" *RTBF*, 25 November 2019, https://www.rtf.be/info/belgique/detail_amaq-agence-de-presse-de-l-ei-hors-d-etat-de-nuire-grace-a-des-cyberattaques-menees-par-la-police-belge-et-europol?id=10373496.
- Law regulating the intelligence and security services (30 November 1998). In *Belgian Gazette* (18 December 1998), 40.312.
- Law regulating the supervision of police and intelligence services and the Coordination Unit for Threat Assessment (18 July 1991). In *Belgian Gazette* (26 July 1991), 16.576.
- Llansó, Emma, van Hoboken, Joris, Leerssen, Paddy and Jaron Harambam (Transatlantic Working Group). *Artificial Intelligence, Content Moderation, and Freedom of Expression*. 26 February 2020. <https://www.ivir.nl/publicaties/download/AI-Llanso-Van-Hoboken-Feb-2020.pdf>.
- McKendrick, Kathleen. "Artificial Intelligence Prediction and Counterterrorism." *Chatham House*. August 2019. <https://www.chathamhouse.org/sites/default/files/2019-08-07-AICounterterrorism.pdf>.
- Quintel, Teresa and Carsten Ullrich. "Self-Regulation of Fundamental Rights? The EU Code of Conduct on Hate Speech, related initiatives and beyond." In

Fundamental Rights Protection Online: The Future Regulation of Intermediaries, edited by Bilyana Petkova and Tuomas Ojanen. Northampton: Edward Elgar Publishing, 2020. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3298719.

- Regulation 2021/784 of the European Parliament and of the Council on addressing the dissemination of terrorist content online (29 April 2021). In *Official Journal of the European Union* (17 May 2021), n° 127.
- Resolution 60/288 of the General Assembly of the United Nations on The United Nations Global Counter-Terrorism Strategy (8 September 2006). In *UN Doc. A/RES/60/288*.
- Secretary-General of the United Nations. *Note by the Secretary-General on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression* (29 August 2018). In *UN Doc. A/73/348* (2018).
- Schmitt, Michael. *Tallinn Manual 2.0 On the International Law Applicable to Cyber Operations*. 2nd ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2017.
- Stoltenberg, Jens. *Press conference by NATO Secretary-General Jens Stoltenberg following the meetings of NATO Defence Ministers* (4 October 2018). https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_158705.htm?selectedLocale=en.
- Trommel, Jesse. *Online jihadi content combat: How serving public interest could ease the privatization of freedom of expression*. Master Thesis Crisis and Security Management (MSc) Leiden University (2018). https://openaccess.leiden-univ.nl/bitstream/handle/1887/84031/Trommel_CSM_2018.pdf?sequence=1.
- UK launched cyber-attack on Islamic State." *BBC News*, 12 April 2018, <https://www.bbc.com/news/technology-43738953>.
- United Nations General Assembly. *General Assembly Adopts Decision Postponing Organizational Session of Ad Hoc Committee Elaborating Anti-Cybercrime Convention, Due to COVID-19 Fears* (Meetings Coverage) (15 January 2021). In *UN Doc. GA/12309*. <https://www.un.org/press/en/2021/ga12309.doc.html>.
- United Nations Office on Drugs and Crime. *The use of the Internet for terrorist purposes*. Austria: United Nations publications, 2012. https://www.unodc.org/documents/frontpage/Use_of_Internet_for_Terrorist_Purposes.pdf.
- Vanderborght, Johan. *Bijzondere inlichtingenmethoden in de schijnwerpers – Les méthodes particulières de renseignement: de l'ombre à la lumière*. Brussel: Levebvre Sarrut Belgium NV, 2020.
- Walker, Clive and Maura Conway. "Online terrorism and online laws." *Dynamics of Asymmetric Conflict* 8, no. 2 (2015): 156-175.
- Yar, Majid and Kevin F. Steinmetz. *Cybercrime and Society*. 3rd ed. California: Sage Publications, 2019.

L'ARTICLE 88QUATER DU CODE D'INSTRUCTION CRIMINELLE

Quelle utilité dans le cadre de la recherche dans les systèmes informatiques ?

Les criminels utilisent au quotidien de plus en plus les moyens ICT dans le cadre de leurs activités. Pour faire face à cette réalité, le code d'instruction criminelle offre beaucoup de possibilités aux enquêteurs. Parmi elles, figure l'article 88quater qui permet de forcer la collaboration de certaines personnes dans le cadre de la recherche non-secrète dans les systèmes informatiques. Cette disposition a récemment fait débat quant à son applicabilité à l'égard de l'inculpé. Au-delà de ce débat, certaines questions se posent au sujet de son utilité. Cet article fait le point sur cet outil controversé dans la lutte contre les infractions perpétrées avec l'aide de systèmes informatiques.

Mots clés :

Informatique ;
Procédure pénale ;
Lutte contre la criminalité organisée ;
Juge d'instruction ;
Recherche dans les systèmes informatiques.

Louis De Borggraef (Faculté de droit et de criminologie, UCLouvain)

Introduction

Depuis quelques années, il ne passe pas un mois sans que les médias se fassent l'écho d'opérations de police ayant pour objectif le démantèlement d'organisations criminelles, le plus souvent actives dans le trafic de stupéfiants. Souvent, il est fait mention de l'utilisation par les suspects de moyens de communication avancés. C'est notamment le cas dans les opérations visant les utilisateurs du réseau SKY ECC.

Ceci montre que, comme Monsieur et Madame tout le monde, les criminels utilisent de plus en plus les nouvelles technologies dans le cadre de leurs activités. Il est donc devenu indispensable pour les autorités judiciaires de pouvoir accéder au contenu des systèmes informatiques des suspects dans certaines situations.

Nous traiterons dans cet article des règles entourant la recherche non-secrète dans les systèmes informatiques, qui permet de prendre connaissance du contenu de ces systèmes. Ce devoir d'enquête peut être utile dans le cadre d'investigations portant sur des infractions très diverses. Par exemple, il permet d'accéder à un système informatique piraté pour retracer l'origine de son infection, de consulter les messages échangés sur des messageries cryptées entre un recruteur terroriste et ses recrues, le contenu privé d'un groupe Facebook dans lequel s'échangent des propos négationnistes, les échanges entre les membres d'une organisation criminelle, les messages d'insulte d'un harceleur à sa victime...

Dans le contexte de cette recherche non-secrète, l'article 88quater du code d'instruction criminelle permet au juge d'instruction d'ordonner la collaboration de certaines personnes.

Cette disposition a longtemps fait débat devant les Cours et Tribunaux quant à l'application de son paragraphe 1^{er} à l'égard de l'inculpé. La Cour de cassation¹ et

¹ Cass. (2^{ème} ch.), 4 février 2020, *Journal des tribunaux* (2020) : 202, obs. François Koning, *Nullum Crimen*, (2020) : 465, concl. Av. gén. Bart De Smet, *Revue de droit pénal et de criminologie*, no. 11 (2020) : 1058, note. Catherine Forget.

la Cour constitutionnelle² ont clos au niveau belge les discussions à ce sujet en se prononçant, de manière nuancée, en faveur de l'utilisation de l'article 88quater, §1^{er} du code d'instruction criminelle à l'encontre de l'inculpé.³

Dans cette contribution, nous ferons le point sur la recherche non-secrète dans les systèmes informatiques et sur cette disposition controversée. Nous nous attachons ensuite à analyser la répression du refus de collaboration et l'utilité opérationnelle de l'article 88quater du code d'instruction criminelle.

La recherche non secrète dans un système informatique

Les articles 39bis et 88ter du code d'instruction criminelle instituent une série d'actes d'enquête regroupés sous la dénomination de recherche non-secrète dans un système informatique. Ils permettent de prendre connaissance et de saisir le contenu d'un système informatique. A l'opposé de la recherche secrète,⁴ ces actes sont pratiqués ouvertement par les enquêteurs,⁵ et la personne responsable du système informatique est informée, dans la mesure du possible, que son système fait l'objet d'investigations.⁶

Cette dichotomie entre recherche secrète et recherche non-secrète est parfois critiquée car les deux mesures impliquent une atteinte à la vie privée assez équivalente, dans les deux cas les enquêteurs prennent connaissance du contenu d'un système informatique, alors que la recherche secrète est entourée de beaucoup plus de garanties procédurales que la recherche non-secrète.⁷

La notion de système informatique est définie dans les travaux préparatoires de la loi du 25 décembre 2016⁸ par un renvoi aux travaux préparatoires de la loi relative à la criminalité informatique : « Par système informatique, on entend tout système permettant le stockage, le traitement ou la transmission de données. À ce propos, on pense principalement aux ordinateurs, aux cartes à puce etc., mais également aux réseaux et à leurs composants ainsi qu'aux systèmes de télécommunication ou à leurs composants qui font appel à la technologie de l'information ». ⁹ Il s'agit donc d'une notion très large et évolutive qui peut par exemple concerner les ordinateurs, les clés USB, les téléphones, les GPS, les montres connectées, ...

La recherche non-secrète dans un système informatique s'articule en quatre stades.

Le premier est le stade de la recherche pratiquée par un officier de police judiciaire sur un système informatique saisi et coupé de toute liaison externe (Bluetooth, Wifi,

.....
2 C.C., 20 février 2020, n°28/2020.

3 Sur ces arrêts voir Charlotte Conings et Robrecht De Keersmaecker, « To save but not too safe: hoogste Belgische rechters zien geen graten in het decryptiebevel voor de verdachte », *Tijdschrift voor strafrecht*, no. 3 (2020) : 163 à 175 ; Catherine Van de Heyning et Pieter Tersago, « Onderzoeksrechter kan code smartphone afdwingen van verdachte », *Juristenkrant* (2020) : 1-7.

4 Cette recherche secrète peut prendre la forme d'un contrôle visuel discret dans un système informatique (Cicr., art. 89ter, al. 1., second tiret) ou d'une des mesures prévues aux articles 90ter et suivants du code d'instruction criminelle.

5 Projet de loi relatif à l'amélioration des méthodes particulières de recherche et de certaines mesures d'enquête concernant Internet, les communications électroniques et les télécommunications, exposé des motifs, *Doc., Ch.*, no 1966/1, (2015-2016) : 54.

6 Cicr., art. 39bis, §7.

7 Catherine Forget, « Les nouvelles méthodes d'enquête dans un contexte informatique : vers un encadrement (plus) strict ? », *Revue de droit des technologies de l'information*, no. 66-67 (2017) : 29 et 30. ; Pierre Monville, Mona Giacometti et Lorraine Grisard, « La collecte des preuves numériques en droit belge après l'arrêt de la Cour constitutionnelle du 5 décembre 2018 », *Revue de droit pénal et de criminologie* (2019) : 1005-1009.

8 Projet de loi relatif à l'amélioration des méthodes particulières de recherche et de certaines mesures d'enquête concernant Internet, les communications électroniques et les télécommunications, exposé des motifs, *Doc., Ch.*, no. 1966/1 (2015-2016) : 14-15.

9 Projet de loi relative à la criminalité informatique, exposé des motifs, *Doc., Ch.*, no. 213/001 (1999-2000) :12.

4G, réseau téléphonique, ...), en le plaçant en mode avion par exemple.¹⁰

Le second est celui de la recherche pratiquée sur ordre du procureur du Roi sur un système informatique légalement saisissable mais dont la saisie n'est pas souhaitable, par exemple parce qu'il est trop volumineux.¹¹ Là aussi, le système doit être coupé de toute liaison externe.¹²

Le troisième stade est l'extension de recherche vers un système informatique accessible depuis le système faisant l'objet de la recherche. Il est, depuis un arrêt de la Cour constitutionnelle de 2018,¹³ de la seule compétence du juge d'instruction.¹⁴ Ce stade concerne la recherche dans un système informatique effectuée à partir d'un autre système informatique sans que les liaisons externes de ce dernier système soient coupées.¹⁵ La consultation du compte Facebook d'un inculpé depuis son GSM en activant la 4G relève, par exemple, de ce stade de la recherche. A l'inverse, si les enquêteurs se contentent de consulter les données du compte Facebook accessibles sans liaison externe sur le téléphone saisi ou saisissable du suspect, ils ne sont pas dans le cadre de l'extension de recherche et la mise du dossier à l'instruction n'est donc pas nécessaire pour cette consultation.¹⁶

Le quatrième stade concerne les recherches non couvertes par les trois stades précédents, c'est-à-dire celles effectuées dans un système informatique non saisi, non saisissable et non accessible via une extension de recherche.¹⁷ Le juge d'instruction est compétent pour ordonner cet acte.¹⁸ Il peut par exemple être appliqué lorsque le juge d'instruction et les enquêteurs veulent prendre connaissance du contenu de la boîte mail de l'inculpé mais qu'aucun support physique ne permet cet accès. Les enquêteurs pourront alors se connecter à la boîte mail de l'inculpé sur leurs propres ordinateurs.¹⁹

Pour ces deux derniers stades, le juge d'instruction doit motiver sa décision au regard des principes de proportionnalité et de nécessité.²⁰

Lors de la mise en œuvre de ces différents stades, les enquêteurs peuvent être bloqués par des mesures de sécurité protégeant le système informatique ou son contenu. Il peut s'agir de mots de passe, de données biométriques requises pour accéder au système, du cryptage de certaines données les rendant illisibles, ... Face à ces obstacles, ils peuvent solliciter l'autorisation d'un magistrat pour effectuer différentes opérations sans l'accord du responsable du système informatique.²¹ L'autorisation émane du procureur du Roi ou du juge d'instruction selon le stade de la procédure et l'acte concerné,²² et peut être donnée oralement.²³

10 Cicr., art. 39bis, §2, al. 1 et 3.

11 Cicr., art. 39bis, §2, al. 2.

12 Cicr., art. 39bis, §2, al. 3.

13 C. C., 6 décembre 2018, n°174/2018.

14 Cet arrêt assimile l'extension de recherche à une perquisition (voir point B.14.1 à B.17.2.). Selon certains auteurs cela implique que l'extension de recherche ne peut pas être pratiquée via une mini-instruction, voir Marie-Aude Beernaert, Henri-D Bosly et Damien Vandermeersch, *Droit de la procédure pénale*, 9^{ème} éd., (Bruxelles : Larcier, 2021), 862.

15 Cicr., art. 88ter.

16 Projet de loi relatif à l'amélioration des méthodes particulières de recherche et de certaines mesures d'enquête concernant Internet, les communications électroniques et les télécommunications, exposé des motifs, *Doc., Ch., n°1966/1 (2015-2016)* : 17.

17 Jan Kerkhofs et Philippe Van Linthout, collab. Charlotte Conings, Robrecht De Keersmaecker, Peter Piccu-Van Speybrouck et Gijs Verbeke, *Cybercrime 3.0*, (Bruxelles : Politeia, 2019), 369-371.

18 Cicr., art. 39bis, §4.

19 Projet de loi relatif à l'amélioration des méthodes particulières de recherche et de certaines mesures d'enquête concernant Internet, les communications électroniques et les télécommunications, exposé des motifs, *Doc., Ch., no. 1966/1 (2015-2016)* : 21.

20 Cicr., art. 39bis, §4 et art. 88ter.

21 Cicr., art. 39bis, §5.

22 *Ibid.*

23 Kerkhofs et al., *Cybercrime 3.0*, 212

Concernant l'introduction du mot de passe ou du code PIN correct par les enquêteurs, deux situations sont à distinguer. Le suspect peut lui-même communiquer cette information sur base volontaire. Dans ce cas, l'autorisation d'un magistrat pour insérer l'information n'est pas nécessaire. Si l'information est découverte par les enquêteurs lors d'une perquisition, ou en faisant usage des techniques de « *brute force* », par exemple, alors ils doivent avoir l'autorisation du magistrat pour l'insérer dans le système informatique.²⁴

Les obligations de collaboration dans le cadre de la recherche

En raison du développement des technologies de l'information, il est parfois difficile pour les enquêteurs de découvrir et de mettre en œuvre eux-mêmes le moyen d'accéder au système informatique ou de décrypter son contenu. Pour cette raison, le code d'instruction criminelle permet au juge d'instruction d'ordonner deux types de collaboration dans le cadre de la recherche non-secrète et de son éventuelle extension, une collaboration passive et une collaboration active.

Nous exposerons dans un premier temps les deux formes de collaboration et leurs dispositions communes. Dans un deuxième temps, nous évoquerons la répression du non-respect de l'ordre du juge d'instruction. Nous terminerons par une analyse de l'utilité de la disposition en cause.

§1^{er} L'obligation de collaboration passive

L'obligation de collaboration passive contenue à l'article 88quater, §1^{er} du code d'instruction criminelle vise à transmettre des informations sur les manières d'accéder au système informatique, aux données qu'il contient et de les déchiffrer. Elle s'adresse à toute personne qui dispose, selon le juge d'instruction, d'une connaissance particulière du système informatique concerné.²⁵

Elle peut être utilisée par le juge d'instruction lorsque les enquêteurs n'ont pas réussi à accéder au système informatique lors d'une première recherche effectuée sans recours à la contrainte.²⁶ Le recours à cette obligation doit être proportionné et il doit exister des éléments très sérieux indiquant que la personne requise connaît effectivement l'information demandée.²⁷

L'information demandée peut par exemple être un mot de passe, un code PIN, la manière d'accéder à un fichier, de décrypter des données contenues dans le système concerné, ...²⁸

L'ordonnance de collaboration doit être communiquée au procureur du Roi ou à l'auditeur du travail.²⁹ Elle est exécutée par le juge d'instruction lui-même ou par un officier de police judiciaire auxiliaire du procureur du Roi.³⁰

24 Kerkhofs et al., *Cybercrime 3.0*, 207-209.

25 Cicr., art. 88quater, §1^{er}.

26 Cass. (2^{ème} ch.), 4 février 2020, *Revue de droit pénal et de criminologie*, no. 11 (2020) : 1060.

27 *Ibid.*

28 Olivier Leroux, « Criminalité informatique », *Les infractions*, vol. 1 : *Les infractions contre les biens*, Henri-D Bosly et Christian De Valkeneer, (Bruxelles : Larcier, 2016), 507.

29 Cicr., art. 88quater, §1^{er}.

30 *Ibid.*

La Cour de cassation et la Cour constitutionnelle considèrent toutes deux que le droit de ne pas contribuer à sa propre incrimination et le droit au silence ne s'opposent pas à ce que cette ordonnance de collaboration passive soit prise à l'encontre de l'inculpé.³¹

La Cour constitutionnelle semble cependant exiger que le juge d'instruction constate au cas par cas que l'information demandée est indépendante de la volonté de l'inculpé.³² Ce critère d'indépendance de la volonté du suspect est un des critères établis par la Cour européenne des droits de l'homme en matière de protection du droit de ne pas contribuer à sa propre incrimination.³³

Si l'inculpé peut maintenant se voir contraint de collaborer à la recherche, il n'est parfois pas judicieux de lui donner cette opportunité, particulièrement lors d'enquêtes à charge de personnes ayant accès à de bonnes ressources informatiques et qui ont des raisons de penser qu'elles vont attirer l'attention de la justice.

Il existe en effet des programmes informatiques permettant de dissimuler, de détruire ou d'altérer les données présentes dans les systèmes informatiques en introduisant un code spécifique.³⁴

Ceci impose donc une grande prudence dans l'utilisation des informations communiquées par l'inculpé et permet de rappeler que la Cour de cassation exige que les enquêteurs aient tenté de pratiquer la recherche sans utilisation de la collaboration forcée de l'inculpé avant de pouvoir utiliser l'article 88quater.³⁵

Les enquêteurs sont évidemment tout à fait conscients de l'existence de ces programmes informatiques et la prennent en compte lors des recherches dans les systèmes informatiques, notamment en travaillant sur des copies des systèmes concernés.³⁶

Si dans le cours de l'enquête, il apparaît que ce type de programme a été utilisé, il est possible que la personne requise soit poursuivie et condamnée pour infraction à l'article 88quater, §3 du code d'instruction criminelle.³⁷

§2 L'obligation de collaboration active

Le juge d'instruction peut également requérir l'aide de toute personne compétente pour effectuer des opérations directement sur le système informatique faisant l'objet de la recherche.³⁸ Cette mesure peut concerner un éventail assez large de personnes (informaticiens, cryptographes, ingénieurs, ...) dont la détermination dépend uniquement du juge d'instruction.³⁹ L'inculpé et les personnes interdites de témoigner par l'article 156 du code d'instruction criminelle ne peuvent toutefois pas faire l'objet de cette mesure.⁴⁰

31 Cass. (2^{ème} ch.), 4 février 2020, *Journal des tribunaux* (2020) : 202, obs. François Koning, *Nullum Crimen*, (2020) : 465, concl. Av. gén. Bart De Smet, *Revue de droit pénal et de criminologie* no. 11 (2020) : 1058, note. Catherine Forget. ; C.C., 20 février 2020, no. 28 (2020)

32 C.C., 20 février 2020, no. 28 (2020) B.6.2. ; Sur ce point voir Charlotte Conings et Robrecht de Keersmaecker, « To save but not too safe: hoogste Belgische rechters zien geen graten in het decryptiebevel voor de verdachte », *Tijdschrift voor strafrecht*, no. 3 (2020) : 170, note 42.

33 Catherine Van de Heyning, « Het zwijgrecht in digitale tijden: de strijd om decryptiesleutels naar het Grondwettelijk Hof », *Tijdschrift voor strafrecht*, no. 6 (2019) : 310.

34 Kerkhofs et al., *Cybercrime* 3.0, 567.

35 Cass. (2^{ème} ch.), 4 février 2020, *Revue de droit pénal et de criminologie*, no. 11 (2020) : 1060.

36 1^{er} CP David Warnent, chef de la RCCU de la PJF Namur, échange de mail avec l'auteur le 6 juillet 2021.

37 Kerkhofs et al., *Cybercrime* 3.0, (Bruxelles : Politeia, 2019), 567.

38 Cicr., art. 88quater, §2.

39 Projet de loi relatif à la criminalité informatique, exposé des motifs, *Doc., Ch.*, n°213/1 et 214/1 (1999-2000) : 27.

40 Cicr., art. 88quater, §2.

Cette obligation de collaboration est une obligation de moyens et pas de résultats.⁴¹ L'ordonnance de collaboration est exécutée par le juge d'instruction ou par un officier de police judiciaire auxiliaire du procureur du Roi.⁴² Elle est communiquée au procureur du Roi ou à l'auditeur du travail.⁴³

§3 Dispositions communes aux deux types de collaboration

Les deux types de collaboration peuvent être ordonnés uniquement par le magistrat instructeur, le cas échéant par la voie d'une mini-instruction.⁴⁴

L'ordonnance de collaboration n'est pas délivrée dans le cadre d'une audition Salduz et ne constitue pas une expertise.⁴⁵

Les personnes appelées à collaborer ou qui ont connaissance de ce devoir sont soumises au secret de l'instruction.⁴⁶

L'Etat assume la responsabilité civile en cas de dommage causé par une faute non intentionnelle au système informatique ou aux données par la personne requise.⁴⁷

§4 Répression pénale

En cas de refus de collaboration ou d'obstacle à la recherche ou à son extension, la personne requise peut se voir condamner à une peine allant de six mois à trois ans d'emprisonnement et de vingt-six à vingt mille euros d'amende ou d'une de ces peines seulement.⁴⁸

Si la collaboration pouvait empêcher la commission d'une infraction ou en restreindre les effets, la peine est d'un à cinq ans d'emprisonnement et de cinq cent à cinquante mille euros d'amende.⁴⁹ La preuve de cette circonstance aggravante serait cependant difficile à rapporter.⁵⁰

La loi réprime-t-elle simplement le fait de refuser ouvertement de collaborer ? Ou alors sanctionne-t-elle aussi le fait de refuser de collaborer par des moyens détournés comme soutenir qu'on ne se souvient plus de son code PIN ou que l'on ne dispose pas des connaissances nécessaires, alors que c'est le cas ? La version française de l'article 88quater, §3, al. 1 diffère de sa version néerlandaise quant à la nature du comportement pénalement sanctionné.

Avant l'entrée en vigueur de la loi du 25 décembre 2016, le code d'instruction criminelle parlait simplement de refus de collaboration⁵¹ dans les deux langues.⁵² Dans

41 Projet de loi relatif à la criminalité informatique, exposé des motifs, *Doc.*, Ch., n°213/1 et 214/1 (1999-2000) : 27.

42 *Cicr.*, art. 88quater, §2.

43 *Ibid.*

44 *Cicr.*, art. 28septies.

45 Kerkhofs et al., *Cybercrime 3.0*, 537.

46 *Cicr.*, art. 88quater, §4.

47 *Cicr.*, art. 88quater, §5.

48 *Cicr.*, art. 88quater, §3, al. 1.

49 *Cicr.*, art. 88quater, §3, al. 2.

50 Vanessa Franssen et Olivier Leroux, « Recherche policière et judiciaire sur internet : analyse critique du nouveau cadre législatif belge », *Société numérique et droit pénal*, Vanessa Franssen et Daniel Flore (dir.), (Bruxelles : Bruylant, 2019), 207.

51 « *Hij die weigert de in §§1 en 2 gevorderde medewerking te verlenen...* », art. 88quater, §3 *Cicr* ancien

52 Kerkhofs et al., *Cybercrime 3.0*, 539. Les auteurs de ce livre soulignent que ni les travaux préparatoires, ni l'avis du Conseil d'état ou les rapports de la commission de la justice ne mentionnent de raison particulière au changement de formulation dans la version néerlandaise du code d'instruction criminelle.

la version néerlandaise on peut désormais lire : « *Hij die de in §§ 1 en 2 gevorderde medewerking niet verleent of de zoeking in het informaticasysteem of de uitbreiding ervan hindert, ...* ». ⁵³ Tandis que dans la version française on parle toujours de « Celui qui refuse de fournir la collaboration ordonnée ou qui fait obstacle à la recherche ou à son extension dans le système informatique... ». ⁵⁴ Les deux expressions n'ont pas tout à fait le même sens, la formulation néerlandaise étant, à notre avis, plus large et pouvant se traduire par « Celui qui ne fournit pas la collaboration requise dans les §§ 1 et 2 ou ... ».

Dans les travaux préparatoires, le législateur parle de « *niet-medewerking* » ⁵⁵ en néerlandais et de « refus de collaboration » ⁵⁶ en français. Là aussi, la version néerlandaise nous semble plus large. Cette discordance se retrouve dans la proposition de code de procédure pénale. ⁵⁷

La Cour de cassation parle de refus de collaboration, ⁵⁸ tout comme monsieur l'avocat général De Smet. ⁵⁹

En cas de discordance entre les textes néerlandais et français, il faut rechercher la volonté du législateur sans accorder plus de valeur à une version ou à une autre. ⁶⁰ En cas de doute ou d'impossibilité à concilier les deux textes, il faut retenir l'interprétation la plus favorable au prévenu. ⁶¹

A notre avis, il est plus sensé de considérer qu'en modifiant le texte néerlandais, le législateur a simplement voulu clarifier l'incrimination et que les deux situations, le refus clair et le fait de nier la connaissance particulière du système informatique ou certaines compétences alors qu'elles sont formellement établies, étaient et sont toujours visées par la première moitié de la phrase. Il serait en effet illogique de vouloir sanctionner celui qui refuse ouvertement de collaborer mais pas celui qui ment ou qui ne répond tout simplement pas aux sollicitations du juge d'instruction.

L'absence de modification du texte français serait alors un oubli ou n'aurait pas été jugée nécessaire par le législateur.

En cas d'interprétation différente, l'écart entre ces deux formulations n'est pas dramatique car celui qui argue d'un motif fallacieux pour ne pas collaborer sans refuser ouvertement la collaboration pourrait toujours être condamné pour obstacle à la recherche ou à son extension, ⁶² cette partie de phrase n'ayant pas été modifiée par la loi du 25 décembre 2016.

Cette deuxième partie de phrase concerne également l'utilisation de programmes informatiques ayant pour objet de détruire ou de dissimuler des informations lors de la recherche ou de son extension. ⁶³

.....
53 Cicr., art. 88quater, §3, al.1.

54 *Ibid.*

55 Projet de loi relatif à l'amélioration des méthodes particulières de recherche et de certaines mesures d'enquête concernant Internet, les communications électroniques et les télécommunications, exposé des motifs, *Doc., Ch., no. 1966/1 (2015-2016)* : 49.

56 Projet de loi relatif à l'amélioration des méthodes particulières de recherche et de certaines mesures d'enquête concernant Internet, les communications électroniques et les télécommunications, exposé des motifs, *Doc., Ch., no. 1966/1 (2015-2016)* : 49.

57 Proposition de loi contenant le code de procédure pénale, proposition de loi, *Doc., Ch., no. 1239/001 (2019-2020)* : 445.

58 Cass. (2^{ème} ch.), 4 février 2020, *Revue de droit pénal et de criminologie*, no. 11 (2020) : 1060, note. Catherine Forget, *Nullum Crimen (2020)* : 466, concl. Av. gén., Bart De Smet.

59 Av. gén., Bart De Smet, concl. préc., Cass. (2^{ème} ch.), 4 février 2020, *Nullum Crimen (2020)* : 468.

60 Loi du 31 mai 1961 relative à l'emploi des langues en matière législative, à la présentation, à la publication et à l'entrée en vigueur des textes légaux et réglementaires, M.B., 21 juin 1961, art. 7. ; Franklin Kutu, *Principes généraux du droit pénal belge, Tome 1, La loi pénale*, 3^{ème} éd., (Bruxelles : Larcier, 2018), 240.

61 *Ibid.*, 241-242.

62 Cicr., art. 88quater, §3, al. 1.

63 Kerkhofs, *Cybercrime 3.0*, 567.

Le ministère public doit prouver, selon les cas, la connaissance particulière du système informatique par le prévenu ou des compétences utiles à la réalisation de l'ordre du magistrat instructeur.⁶⁴

Au regard du critère du seuil de la peine, la non-collaboration à l'ordonnance du juge d'instruction est une infraction permettant la mise sous mandat d'arrêt de l'inculpé.⁶⁵ Les autres critères sont à apprécier *in concreto* par le juge d'instruction. A notre connaissance, il n'existe qu'une décision publiée dans laquelle un inculpé a été placé en détention préventive pour infraction à l'article 88quater, §3 du code d'instruction criminelle.⁶⁶

Le placement en détention préventive d'un inculpé pour cette infraction se heurte toutefois à deux écueils. D'abord, l'impartialité objective du magistrat instructeur pourrait être mise en cause s'il place un inculpé ayant refusé de collaborer avec lui en détention préventive. Il est donc peut être indiqué dans ce cas de figure que le juge d'instruction constate la non-collaboration de l'inculpé dans un procès-verbal communiqué au procureur du Roi, qui appréciera les suites à donner.

Ensuite, il est interdit de placer un inculpé sous mandat d'arrêt dans le but d'exercer une forme de contrainte.⁶⁷ Il nous paraît difficile dans ce type de situation de ne pas se poser systématiquement la question de l'exercice d'une forme de contrainte par le juge d'instruction, l'inculpé étant envoyé en prison parce qu'il refuse de répondre à une demande du magistrat.

§5 Quelle utilité pour l'article 88quater du code d'instruction criminelle ?

La question de l'utilité de la disposition en cause peut se poser sous plusieurs angles.

D'abord, d'un point de vue technologique, nous l'avons déjà dit⁶⁸, il peut être très risqué d'utiliser des informations communiquées par l'inculpé pour tenter de déverrouiller le système informatique ou de décrypter les données qu'il contient.

Ensuite, dans la grande majorité des cas, les personnes concernées par la recherche non secrète collaborent volontairement avec les enquêteurs.

Concernant les suspects, ils sont généralement collaborateurs. S'ils ne le sont pas, les enquêteurs peuvent les informer qu'il est possible que le juge d'instruction prenne une ordonnance contraignante à leur égard. La délivrance de cette ordonnance est parfois utile lorsqu'un suspect voudrait collaborer mais a peur d'éventuelles représailles. Le fait d'être forcé à collaborer lui permettrait alors de se justifier auprès de son patron et de ses pairs.⁶⁹

Néanmoins, en termes de peine, qui serait ici employée comme moyen de pression pour inciter l'inculpé à collaborer, l'utilité de l'article 88quater du code d'instruction criminelle, est assez difficilement perceptible.

64 Cass. (2^{ème} ch.), 4 février 2020, *Revue de droit pénal et de criminologie.*, no.11 (2020) : 1060, note. Catherine Forget

65 Loi du 20 juillet 1990 relative à la détention préventive, M.B., 14 août 1990., art. 16, §1er, al. 1.

66 En l'espèce, la Chambre des mises en accusation avait libéré l'inculpé au motif que l'article 88quater du code d'instruction criminelle présenterait une ingérence disproportionnée dans le droit de ne pas contribuer à sa propre incrimination : Anvers (mis. acc.), 7 juillet 2017, *Rechtskundig Weekblad.*, no. 37 (2018) : 1465.

67 Loi du 20 juillet 1990 relative à la détention préventive, M.B., 14 août 1990., art. 16, §1er, al. 3.

68 Voir supra, B, §1er.

69 1er CP David Warnent, chef de la RCCU de la PJF Namur, échange de mail avec l'auteur du 15 avril 2021.

Si l'infraction sur laquelle porte l'enquête est punissable d'une peine plus élevée que les peines de l'article 88*quater*, il pourra être fait application du concours idéal d'infraction⁷⁰ et le fait de ne pas collaborer ne modifiera pas la peine finale de l'inculpé.⁷¹ Il pourrait même être dangereux pour lui de collaborer, car, sans sa collaboration, il est possible que le juge d'instruction ne trouve finalement pas assez d'éléments pour qu'il soit condamné.

Si l'infraction sur laquelle porte l'enquête est punissable d'une peine moins élevée que les peines de 88*quater*, l'inculpé aura tout intérêt à collaborer. S'il ne le fait pas, il risque d'aggraver considérablement sa situation judiciaire simplement en omettant de collaborer. Dans cette hypothèse, la question de la proportionnalité de l'ordonnance de collaboration pourrait toutefois être soulevée, à notre sens très légitimement.⁷²

Les victimes ont, elles, tout intérêt à donner volontairement accès à leurs systèmes informatiques lorsque cela s'avère nécessaire, notamment en cas d'hacking. Nous voyons mal dans quels cas elles pourraient refuser de donner de leur plein gré les informations utiles aux enquêteurs.

Les experts externes (informaticiens, ingénieurs, mathématiciens, ...) peuvent être requis pour aider les enquêteurs dans le cadre de l'instruction via l'article 88*quater*, § 1^{er} et 2 du code d'instruction criminelle, soit pour fournir des informations, soit pour mettre en œuvre des opérations informatiques.

Il est, à notre sens, plus indiqué dans un premier temps de requérir l'aide de ces personnes dans le cadre d'une expertise. Celle-ci a pour avantages de permettre une rémunération de la personne requise, qui effectue un travail généralement très technique, et d'être parfois contradictoire.

De la même manière que pour l'inculpé,⁷³ on peut d'autre part se poser la question du respect du principe de subsidiarité lorsque le juge d'instruction requiert de manière forcée l'aide d'un tiers sans lui avoir demandé de collaborer sur base volontaire, par exemple dans le cadre d'une expertise, dans un premier temps.

L'utilisation de l'article 88*quater* du code d'instruction criminelle pour des experts externes ne pourrait alors se justifier que lorsque l'aide de la personne requise est indispensable au regard de son expérience ou de ses qualifications personnelles et qu'elle refuse d'aider le juge d'instruction volontairement dans le rôle d'expert.

70 C. Pén., art. 65. Cet article prévoit le prononcé d'une seule peine, la plus forte, lorsqu'un seul fait constitue plusieurs infractions, ou que plusieurs faits sont unis par la même intention.

71 Sofie Royer et Ward Yperman « Wankele argumenten van hoogste Belgische hoven in uitspraken over decryptiebevel », note sous C.C., 20 février 2020, no. 28/2020, *Nullum crimen* (2020) : 445

72 Catherine Van de Heyning, « Het zwijgrecht in digitale tijden: de strijd om decryptiesleutels naar het Grondwettelijk Hof », *Tijdschrift voor strafrecht*, n°6 (2019) : 318.

73 Cass. (2^{ème} ch.), 4 février 2020, *Revue de droit pénal et de criminologie*, no. 11 (2020) : 1060.

Conclusion

Nous l'avons vu, le code d'instruction criminelle permet aux enquêteurs de fouiller de fond en comble les systèmes informatiques dans un cadre légal assez flexible. Cela n'empêche pas des difficultés d'ordre technique qui bloquent ou compliquent fortement l'accès aux systèmes informatiques bien protégés.

Pour faire face à ces obstacles techniques, l'article 88quater du code d'instruction criminelle n'est clairement pas la panacée. Il n'est utile que dans un nombre limité de situations, comme le prouve d'ailleurs le peu de décisions publiées, en vingt et un ans d'existence,⁷⁴ à propos de cette disposition, la jurisprudence se concentrant uniquement sur la question de sa compatibilité avec le droit de ne pas contribuer à sa propre incrimination.⁷⁵ Le juge d'instruction doit donc le plus souvent se reposer sur l'expertise des policiers spécialisés en la matière pour parvenir à ses fins.

De manière plus globale, dans le contexte actuel d'informatisation croissante des milieux criminels, il importe à notre avis de continuer le développement de l'expertise technique et des moyens humains et matériels des unités spécialisées de la police fédérale afin de pouvoir faire jeu égal et de devancer les avancées technologiques utilisées par les organisations criminelles. Il serait également opportun de repenser le traitement judiciaire des faits impliquant des moyens ICT⁷⁶, la lenteur inhérente au fonctionnement traditionnel de la justice⁷⁷ étant peu adaptée pour lutter contre des faits qui impliquent un transfert rapide d'informations. Le cadre légal, aussi adéquat et flexible soit-il en théorie, n'est en effet que de peu d'utilité si les ressources policières et judiciaires ne suivent pas. ●

74 L'article 88quater a été inséré dans le code d'instruction criminelle par l'article 9 de la loi du 28 novembre 2000 relative à la criminalité informatique, M.B., 3 février 2001.

75 Pour l'utilisation de l'article 88quater, §1er contre l'inculpé : Gand (10^{ème} ch.), 7 juin 2019, *Rechtspraak Antwerpen Brussel Gent*, 2019/13,1167. ; Anvers (mis. acc.), 28 juin 2018, *Nullum crimen* (2018) : 511, réq. Subst. proc. gén. Robrecht Dekeersmaecker. ; Gand (mis. acc.), 8 février 2018, *Tijdschrift voor Gentse rechtpraak* (2018), 193. ; Anvers (mis. acc.), 21 décembre 2017, *Nullum crimen* (2018) : 505, réq. Subst. proc. gén. Robrecht Dekeersmaecker. ; Corr. Anvers (div. Anvers), 13 juillet 2018, *Nullum crimen* (2018) : 519. ; Contra : Gand (4^{ème} ch.), 14 mai 2019, *Rechtspraak Antwerpen Brussel Gent*, 2019/13, 1159. ; Anvers (mis. acc.), 7 juillet 2017, *Rechtskundig Weekblad*, no. 37 (2018) : 1465. ; Gand, 23 juin 2015, *Tijdschrift voor strafrecht* (2016) : 239. ; conf. Corr. Flandre orientale (div. Dendermonde), 17 novembre 2014, *Tijdschrift voor strafrecht*, 2016/3 (2016) : 255, note Catherine Van de Heyning et Jurgen Coppens. ; Corr. Anvers (div. Malines), 11 janvier 2018, *Nullum crimen*, (2018) : 515.

76 Tout comme les autres types de faits d'ailleurs

77 Rappelons par exemple que la toute grande majorité des dossiers ne sont pas numérisés et que le transfert des PV se fait le plus souvent en version papier...

BIBLIOGRAPHIE

- Anvers (mis. acc.), 28 juin 2018, *Nullum crimen*, (2018) : 511, réq. Subst. proc. gén. Robrecht Dekeersmaecker.
- Anvers (mis. acc.), 7 juillet 2017, *Rechtskundig Weekblad*, no. 37 (2018) : 1465.
- C.C., 20 février 2020, no. 28/2020, *Journal des tribunaux*, (2020) : 203, obs. François Koning, *Nullum crimen*. (2020) : 438, note Sofie Royer et Ward Yperman, *Revue de droit pénal et de criminologie*, no. 11 (2020) :1051, note Catherine Forget.
- Cass. (2^{ème} ch.), 4 février 2020, *Journal des tribunaux*. (2020) : 202, obs. François Koning, *Nullum crimen*. (2020) : 465, concl. Av. gén. Bart De Smet, *Revue de droit pénal et de criminologie*, no. 11 (2020) : 1058, note. Catherine Forget.
- Code d’instruction criminelle, art. 28septies, 39bis, 88ter, 88quater, 89ter, 90ter.
- Code pénal, art. 65.
- Conings, Charlotte et de Keersmaecker, Robert. « To save but not too safe: hoogste Belgische rechters zien geen graten in het decryptiebevel voor de verdachte ». *Tijdschrift voor strafrecht*, no. 3 (2020) : 163 -175.
- Corr. Anvers (div. Anvers), 13 juillet 2018, *Nullum crimen*, (2018) : 519.
- Corr. Anvers (div. Malines), 11 janvier 2018, *Nullum crimen*, (2018) : 515.
- Corr. Flandre orientale (div. Dendermonde), 17 novembre 2014, *Tijdschrift voor strafrecht*, 2016/3 (2016) : 255, note Catherine Van De Heyning et Jurgen Coppens.
- De Borggraef, Louis. *Les obligations de collaboration dans le cadre des devoirs d’enquête électroniques : une backdoor dans les droits fondamentaux ?* mémoire de fin d’études, UCLouvain, Faculté de droit et de criminologie (2021) disponible sur <https://dial.uclouvain.be/memoire/ucl/object/thesis:32130>
- Forget, Catherine. « Les nouvelles méthodes d’enquête dans un contexte informatique : vers un encadrement (plus) strict ? » *Revue de droit des technologies de l’information*, no. 66-67 (2017) : 25-52
- Gand, 23 juin 2015, *Tijdschrift voor strafrecht* (2016) : 239.
- Gand (4^{ème} ch.), 14 mai 2019, *Rechtspraak Antwerpen Brussel Gent*, 2019/13 (2019) : 1159.
- Gand (10^{ème} ch.), 7 juin 2019, *Rechtspraak Antwerpen Brussel Gent*, 2019/13 (2019) : 1167.
- Gand (mis. acc.), 8 février 2018, *Tijdschrift voor Gentse rechtpraak*, (2018) : 193.
- Franssen, Vanessa et Leroux, Olivier. « Recherche policière et judiciaire sur internet : analyse critique du nouveau cadre législatif belge. » *Société numérique et droit pénal*, Vanessa Franssen et Daniel Flore (dir.). Bruxelles : Bruylant, 2019.
- Kerkhofs, Jan et Van Linthout, Philippe. *Cybercrime 3.0*. Bruxelles : Politeia, 2019.
- Kutu, Franklin. *Principes généraux du droit pénal belge, Tome 1, La loi pénale*,

3^{ème} éd., Bruxelles : Larcier, 2018.

- Leroux, Olivier. « Criminalité informatique. » *Les infractions, vol. 1 : Les infractions contre les biens*, Bruxelles : Larcier, 2016.
- Loi du 31 mai 1961 relative à l'emploi des langues en matière législative, à la présentation, à la publication et à l'entrée en vigueur des textes légaux et réglementaires, *M.B.*, 21 juin 1961.
- Loi du 20 juillet 1990 relative à la détention préventive, *M.B.*, 14 août 1990.
- Loi du 28 novembre 2000 relative à la criminalité informatique, *M.B.*, 3 février 2001.
- Monville, Pierre, Giacometti, Mona et Grisard, Lorraine. « La collecte des preuves numériques en droit belge après l'arrêt de la Cour constitutionnelle du 5 décembre 2018. » *Revue de droit pénal et de criminologie* (2019) : 993-1032.
- Projet de loi relative à la criminalité informatique, Rapport fait au nom de la commission de la justice du Sénat, *Doc. Sén.*, no. 392/3 (1999-2000).
- Projet de loi relatif à la criminalité informatique, exposé des motifs, *Doc.*, Ch., no. 213/1 et 214/1 (1999-2000).
- Projet de loi modifiant le droit pénal et la procédure pénale et portant des dispositions diverses en matière de justice, exposé des motifs, *Doc.*, Ch., no. 1418/001 (2015-2016).
- Proposition de loi contenant le code de procédure pénale, proposition de loi, *Doc.*, Ch., no.1239/001 (2019-2020).
- Van de Heyning, Catherine. « Het zwijgrecht in digitale tijden: de strijd om decryptiesleutels naar het Grondwettelijk Hof. » *Tijdschrift voor strafrecht*, no. 6 (2019) : 307-319.
- Van de Heyning, Catherine et Tersago, Pieter. « Onderzoeksrechter kan code smartphone afdwingen van verdachte. » *Juristenkrant* (2020) : 1-7.

HET BERECHTEN EN BESTRAFFEN VAN SYRIËSTRIJDERS

Terreurorganisatie Islamitische Staat trok heel wat Europese jongeren aan. Velen van hen kwamen om, een deel keerde terug naar het land van herkomst en een andere groep verblijft nog steeds in het conflictgebied. Al jaren worstelen landen met de problematiek van berechting en bestraffing van deze Foreign Terrorist Fighters (FTF's). De ernst van de misdrijven zorgt ervoor dat er diverse mogelijkheden zijn: lokaal berechten, berechten in het land van herkomst of een proces voor een hof of tribunaal.

Naast de internationale regels omtrent jurisdictie en bestraffing van terreur, spelen ook emotionele en ethische overwegingen een rol. De internationale gemeenschap wil terroristen verantwoordelijk stellen voor hun daden en dit mits respect voor rule of law en mensenrechten, maar ook burgers verwachten dat misdadigers gestraft worden. Familieleden van Syriëgangers willen vaak dat de (klein)kinderen geholpen worden, terwijl experts het veiligheidsrisico in overweging nemen bij het afwegen van de diverse opties. Dit leidt tot een complexe situatie die dringend opgelost moet worden.

Daphne Van Deputte (Faculteit rechten en criminologie, Universiteit Gent)

Sleutelwoorden:

Belgische Foreign Terrorist Fighters; terrorisme; Syrië; Irak; berechting; bestraffing.

Inleiding

De terroristische groepering 'Islamitische Staat' (IS) domineerde lange tijd het nieuws. In 2014 zag de groep zijn kans schoon om uit te breiden in een door burgeroorlog verzwakt Syrië. Ondanks de gebruikte wreedheden, onmenselijke daden en afkeer voor het Westen slaagde IS er, mede door een groot propagandanetwerk, in jongeren van over de hele wereld aan te trekken.¹ Ook wat België betreft, trokken er sinds het begin van het conflict meer dan 400 onderdanen naar het gebied om zich aan te sluiten bij IS.²

In de jaren die volgden bereikte de situatie in Syrië en Irak een dieptepunt en werden er in Europa diverse aanslagen gepleegd. Het territorium van de terreurgroep breidde zich aan een snel tempo uit en terroristen schuwden daarbij geen geweld om hun zelfbenoemde 'kalifaat' te verkrijgen. Moord, verkrachting en plundering waren dagelijkse kost. Op 23 maart 2019 claimden de Syrische Democratische Strijdkrachten de "totale overwinning" op IS en hun in 2014 uitgeroepen 'kalifaat'.³

¹ Willem Theo Oosterveld, *The Rise and Fall of ISIS: From Evitability to Inevitability* (The Hague Centre for Strategic Studies, 2017), 14; Alison Pargeter, *The New Frontiers of Jihad* (London: Bloomsbury Publishing, 2008), 53-56; Teemu Sinkkonen, "War on two fronts: the EU perspective on the foreign terrorist fighters of ISIL," *FIIA briefing paper* 166 (2015).

² Bibi van Ginkel en Eva Entenmann, "The Foreign Fighters Phenomenon in the European Union: Profiles, Threats & Policies," *ICCT Research Paper*, 2016, <https://icct.nl/app/uploads/2016/03/ICCT-Report-Foreign-Fighters-Phenomenon-in-the-EU-1-April-2016-including-AnnexesLinks.pdf>.

³ Najjar, Farah, "ISIL Defeated in Final Syria Victory SDF," *Aljazeera*, 23 maart 2019, <https://www.aljazeera.com/news/2019/3/23/isil-defeated-in-final-syria-victory-sdf>; Stocker, Joanne, "SDF declares 'total' victory over ISIS in Syria," *The Defense Post*, 23 maart, 2019, <https://www.thedefensepost.com/2019/03/23/sdf-victory-isis-syria/>.

De dood van Abu Bakr al-Baghdadi, het verlies van belangrijke gebieden en de verminderde toestroom van buitenlandse strijdkrachten bracht dan wel een serieuze klap toe, het betekende geen absolute overwinning. Zo worden er tot op de dag van vandaag aanslagen gepleegd, blijft de situatie in het Midden-Oosten grimmig en houdt IS een cyclus van geweld in het gebied gaande. Bovendien leven nog veel (voormalige) strijders, vrouwen en kinderen in erbarmelijke omstandigheden in diverse kampen in het conflictgebied. De opmars van IS in Noordoost-Syrië maakt het voor de Koerden moeilijker om de controle over deze kampen te bewaren hetgeen verdwijningen, geweld en verdere radicalisering tot gevolg heeft.⁴ Ten slotte worden terreurverdachten voor Iraakse rechtbanken veroordeeld. Hierbij worden de procesrechten niet gegarandeerd en is de doodstraf quasi de norm. Dit brengt westerse landen in een moeilijk parket. Mensenrechtenorganisaties en veiligheidsdiensten zijn dan ook voorstander van het terughalen van Foreign Terrorist Fighters (FTF's) om in het land van herkomst tot gecontroleerde berechting en bestraffing over te gaan.⁵ De publieke opinie en het feit dat de aanslagen die Europa de voorbije jaren troffen nog in het collectief geheugen zitten, hebben echter invloed op de aanpak en leiden tot terughoudendheid.

Het vraagstuk omtrent berechting en bestraffing van FTF's, en de bijkomende moeilijkheden die dat met zich meebrengt, baart de internationale gemeenschap dan ook reeds lange tijd zorgen. Hoe gaan we de verantwoordelijken voor deze terreurdaden terechtstellen? Wat doen we met de vrouwen en kinderen die nog steeds in de Syrische kampen aanwezig zijn? Wat zijn de implicaties van deze keuze voor zowel daders als slachtoffers van het conflict? Het zijn vragen die verdeeldheid creëren en waar tot op heden geen antwoord op gevonden werd. De masterproef die aan de basis van dit artikel ligt, beoogt dan ook een uitgebreide analyse van de huidige situatie en de diverse opties voor berechting en bestraffing weer te geven.

Dit artikel schetst ten eerste de praktijk van lokaal berechten. Het gaat hier enerzijds om berechting door staatsrechtbanken in Syrië en Irak, anderzijds is ook berechting door de Koerden in het gebied een optie. Daarna wordt de mogelijkheid van berechting voor de rechtbanken in het land van herkomst, in casu België, besproken. Ten derde komt internationaal berechten aan bod. Hierbij zijn er zowel voorstanders van een internationaal tribunaal specifiek voor terreurmisdaden, alsook voorstanders van berechting voor het Internationaal Strafhof. Ten slotte wordt een afweging van de verschillende opties gemaakt en wordt besproken welke factoren meespelen in de reeds gemaakte beleidsbeslissingen.

Gezien het actueel thema van dit artikel kunnen er op korte tijd veranderingen plaatsvinden. Dit artikel omvat de ontwikkelingen tot en met 17 februari 2022.

4 Patrick Haenni en Arthur Quesnay, "Surviving the aftermath of Islamic State: the Syrian Kurdish movement's resilience strategy," *Research Project Report WPCS*, 27 januari, 2020, <https://middleeastdirections.eu/new-publication-wpcs-surviving-the-aftermath-of-islamic-state-the-syrian-kurdish-movements-resilience-strategy-patrick-haenni-and-arthur-quesnay/>.

5 Luna Shamieh en Zoltan Szenes, "The Rise of Islamic State of Iraq and Syria (ISIS)," *Academic and Applied Research in Military and Public Management Science* 14, no. 4. (2015): 363-378; Seldin, Jeff, "IS Winning Battle in Syria's Displaced-Persons Camps," *voanews*, 13 februari, 2021, <https://www.voanews.com/middle-east/winning-battle-syrias-displaced-persons-camps>.

Irak

Berechting door Irak is mogelijk en gebeurt wel degelijk. Volgens het territorialiteitsbeginsel kunnen Iraakse rechtbanken alle op hun grondgebied gepleegde misdaden vervolgen, ongeacht of het gaat om binnenlandse of buitenlandse IS-aanhangers, Iraakse strijdkrachten of leden van een andere gewapende groep.⁶ De meeste vervolgingen in Irak vinden plaats op grond van de antiterrorismewet nr. 13 van 2005. De antiterreurwet werd ingevoerd om personen die verdacht worden van het plegen van terroristische misdrijven te identificeren, aan te houden en te vervolgen. De wet heeft een zeer brede definitie van terrorisme en beschouwt gewelddadige handelingen om angst te zaaien of om de staat te dwingen actie te ondernemen of van een actie af te zien als een terreurdaad.⁷ Er wordt daarbij verwezen naar 'terroristische motieven' en 'terroristische doelen' zonder een definitie te geven, hetgeen leidt tot dubbelzinnigheid en mogelijk misbruik om politieke redenen.

Bovendien maakt ISIS zich schuldig aan oorlogsmisdaden, genocide en misdaden tegen de mensheid. Irak, dat een gemengd rechtssysteem van zowel burgerlijk als islamitisch recht heeft, is echter geen partij bij het Statuut van Rome en stelde deze internationale misdrijven niet strafbaar in zijn nationale wetten waardoor Iraakse rechtbanken op die grond geen internationale misdrijven kunnen berechten.⁸ Het land ratificeerde wel verschillende verdragen waardoor het verplicht is om bepaalde misdrijven te vervolgen.⁹ Ten slotte is het internationaal humanitair recht van toepassing en heeft Irak volgens het internationaal gewoonterecht de verplichting om oorlogsmisdaden, die op hun grondgebied gepleegd zijn, te vervolgen of verdachten hiervan uit te leveren.¹⁰

De meeste verdachten worden op beschuldiging van terrorisme vervolgd door een gespecialiseerde strafrechtbank van eerste aanleg.¹¹ Ook Belgische FTF's werden er reeds veroordeeld. Op dit ogenblik zouden er nog drie Belgische mannen in Iraakse cellen wachten op doodstraf.¹² Er is echter veel kritiek op de manier waarop deze berechting gebeurt en de vraag of dit naar behoren kan gebeuren blijft.¹³

Vooreerst is er ongerustheid over de stabiliteit en organisatie van Irak. Na jaren van corruptie, conflicten, etnische fragmentatie en politieke polarisatie zijn er dan ook heel wat uitdagingen. Een van de meest urgente kwesties is hoe de controle overgenomen zal worden over het grondgebied dat door IS bezet werd. Daarnaast is er veel kritiek op de manier van vervolging, onder andere over de willekeur waarmee

6 Andrew Solis, "Only [] can judge: analysing which courts have jurisdiction over ISIS," *Southern Illinois University Law Journal* 40 (2015): 69.

7 American Bar Association Center for Human Rights, "Compliance of Iraq's Anti-Terrorism Law (2005) with international human rights standards," juni 2014, Washington, DC. https://www.americanbar.org/content/dam/aba/administrative/human_rights/ABA%20Center%20for%20Human%20Rights%20Analysis%20of%20Iraq%20CT%20Law.authcheckdam.pdf.

8 Tanja Mehra en Christophe Paulussen, "Bringing (Foreign) Terrorist Fighters to Justice in a Post-ISIS Landscape Part I: Prosecution by Iraqi and Syrian Courts," *International Centre for Counter-Terrorism*, 22 december, 2017, <https://icct.nl/publication/bringing-foreign-terrorist-fighters-to-justice-in-a-post-isis-landscape-part-i-prosecution-by-iraqi-and-syrian-courts/>.

9 Het gaat hier bijvoorbeeld om het Genocideverdrag en het Folterverdrag.

10 Jean-Marie Henckaerts, Louise Doswald-Beck en Carolin Alverman, eds. *Customary international humanitarian law* (Cambridge University Press, 2005).

11 Mehra en Paulussen, "Bringing (Foreign) Terrorist Fighters to Justice in a Post-ISIS Landscape Part I: Prosecution by Iraqi and Syrian Courts," <https://icct.nl/publication/bringing-foreign-terrorist-fighters-to-justice-in-a-post-isis-landscape-part-i-prosecution-by-iraqi-and-syrian-courts/>.

12 Persoonlijke gesprekken in het kader van Students@Cuta.

13 Gerarld Waltman III, "Prosecuting ISIS," *Mississippi Law Journal* 85, no. 3 (2016): 836.

dit gebeurt. Zo is er sprake van een agressieve benadering van terrorismebestrijding door sjjiitische milities die vaak buiten de controle van de regering opereren. Dit veroorzaakt situaties waarbij arrestaties uitgevoerd worden om persoonlijke vetes te vereffenen en voorbeelden te stellen.¹⁴ Bovendien zijn gevangenen lucratieve ondernemingen voor de medewerkers aangezien de overheid een vergoeding per persoon betaalt aan medewerkers en (families van) gevangenen vaak vergoedingen moeten betalen.¹⁵ Anderzijds is er ook sprake van straffeloosheid. ISIS-leden worden vaak niet vervolgd voor de georganiseerde verkrachting, seksuele slavernij en gedwongen huwelijken van Jezidi-vrouwen en -meisjes.¹⁶ Ten slotte is er, ondanks de erkenning van de praktijken, geringe vervolging voor oorlogsmisdaden en mensenrechtenschendingen die gepleegd werden door Iraakse strijdkrachten en milities die gesteund worden door de Iraakse regering.¹⁷

Er is ook kritiek op de erbarmelijke omstandigheden waarin verdachten in detentie gehouden worden en de snelle procesvoering waarbij de procesrechten niet gerespecteerd worden. IS-aanhangers zouden geen eerlijk proces krijgen, hetgeen nog steeds een van de mensenrechten betreft.¹⁸ Zo is er, ondanks diverse waarborgen in internationale mensenrechtenverplichtingen en Iraakse wetgeving, sprake van een consequente niet-naleving van de normen voor een eerlijk proces.¹⁹ De schendingen vinden vooral in volgende gebieden plaats: voldoende tijd en mogelijkheden om de verdediging voor te bereiden, effectieve rechterlijke vertegenwoordiging en het gebruik van anonieme informanten en inlichtingen- of veiligheidsrapporten. Verdachten brengen in praktijk hooguit tien minuten door in de rechtbank, er is een gebrek aan transparantie in de procedures, er is weinig tot geen toegang tot een advocaat en er wordt gebruik gemaakt van foltertechnieken.²⁰ Het volstaat bovendien te bewijzen dat de verdachte lid was van de organisatie om, ongeacht hun rol, zware straffen op te leggen.²¹ Vooral het feit dat de doodstraf hierbij nog een frequent toegepaste straf is, maakt de situatie delicaat.²²

De doodstraf werd, nadat het in 2003 verboden werd door de Coalition Provisional Authority (CPA), heringevoerd in 2004, waarna de eerste executies in 2005 plaatsvonden.²³ Sinds de herinvoering werd het bijna uitsluitend toegepast voor veroordelingen op grond van de Anti-Terrorism Law en het Iraaks strafwetboek (IPC). Het gaat veelal over mensen die bij de herovering van gebied op IS opgepakt werden en nadien voor die vermoedelijke banden met de terroristische groepering ter dood veroordeeld werden.

14 Vera Mironova, "Iraq's Broken Justice System for Islamic State Fighters," *Lawfare Blog*, 24 juli, 2020, <https://www.lawfareblog.com/iraqs-broken-justice-system-islamic-state-fighters>.

15 Ibid.

16 Mara Redlich Revkin en Elisabeth Jean Wood, "The Islamic State's Pattern of Sexual Violence: Ideology and Institutions, Policies and Practices," *Journal of Global Security Studies* 6, no. 2 (2020): 1-20, <https://doi.org/10.1093/jogss/ogaa038>.

17 Mehra en Paulussen, "Bringing (Foreign) Terrorist Fighters to Justice in a Post-ISIS Landscape Part I: Prosecution by Iraqi and Syrian Courts," <https://icct.nl/publication/bringing-foreign-terrorist-fighters-to-justice-in-a-%20post-isis-landscape-part-i-prosecution-by-iraqi-and-syrian-courts/>.

18 Tanja Mehra en Cristophe Paulussen, "The Repatriation of Foreign Fighters and Their Families: Options, Obligations, Morality and Long-Term Thinking," *International Centre for Counter-Terrorism*, 6 maart, 2019, <https://icct.nl/publication/the-repatriation-of-foreign-fighters-and-their-families-options-obligations-morality-and-long-term-thinking/>.

19 United Nations Assistance Mission For Iraq Office Of The United Nations High Commissioner For Human Rights, "Human Rights in the Administration of Justice in Iraq: Trials under the anti-terrorism laws and implications for justice, accountability and social cohesion in the aftermath of ISIL," januari 2020, Bagdad, https://www.ohchr.org/Documents/Countries/IQ/UNAMI_Report_HRAAdministrationJustice_Iraq_28January2020.pdf.

20 Ibid.

21 Aboulenein, Ahmed, "Iraq accused of violating due process for Islamic State suspects," *Reuters*, 5 december, 2017, <https://www.reuters.com/article/us-mideast-crisis-iraq-report-idUSKBN1DZ0A0>.

22 Reuters, Staff, "50 face execution in Iraq after unfair trials, UN says," *Reuters*, 20 november, 2020, <https://www.reuters.com/article/us-iraq-prisoners-idUSKBN2802BE>.

23 Human Rights Office Of The High Commissioner For Human Rights and United Nations Assistance Mission For Iraq (Unami), "Report on the Death Penalty in Iraq," oktober, 2014, https://www.ohchr.org/Documents/Countries/IQ/UNAMI_HRO_DP_1Oct2014.pdf.

De laatste jaren nam de afkeer tegen het gebruik van de doodstraf internationaal fel toe en werden er in diverse (mensenrechten)instrumenten waarborgen aan verbonden.²⁴ Hoewel Irak bij verschillende instrumenten partij is, maken mensenrechtenorganisaties toch gewag van problematieke situaties waaruit blijkt dat niet aan de voorwaarden voldaan wordt. Zo wordt de bescherming van beklaagden die mogelijk minderjarig waren op het moment van het plegen van het misdrijf zelden gerespecteerd en worden diverse misdaden waarvoor de doodstraf uitgesproken wordt, uitdrukkelijk uitgesloten van het verlenen van speciale gratie door de president.²⁵ Dat de straf het gevolg is van een veroordeling voor een rechtbank die het niet te nauw neemt met de rechten van de verdachte, maakt de situatie nog ernstiger. Het is dan ook twijfelachtig of het toegelaten, laat staan verantwoord is dat een land de doodstraf verbiedt, maar tegelijkertijd toelaat dat onderdanen er in ander land aan blootgesteld worden.

Syrië

Het Syrische gerecht zou volgens het territorialiteitsbeginsel alle verdachten van misdrijven op het grondgebied kunnen vervolgen. Net zoals in Irak worden internationale misdrijven niet strafbaar gesteld in de Syrische Strafwet van 1953, maar werden er verschillende verdragen geratificeerd waardoor het verplicht is bijvoorbeeld genocide en foltering te vervolgen, hetzij de verdachte uit te leveren.²⁶ Bovendien is vervolging mogelijk op grond van de door Bashar al-Assad uitgevaardigde antiterrorismewet nr. 19 uit 2012. Artikel 9 van deze wet bepaalt dat alle door IS-strijders begane misdrijven onder het strafwetboek vallen. Ook hier maakt de brede definitie het mogelijk politieke tegenstanders, mensenrechtenactivisten, hulpverleners en gewone burgers te bestraffen. Dit is zorgwekkend omdat deze wetgeving de doodstraf kan opleggen voor veel misdrijven, waaronder niet-gewelddadige.

Berechting is ook niet eenvoudig aangezien het gerechtelijk apparaat een lappendeken van 'gewone' en 'gespecialiseerde' rechtbanken geworden is. Specifiek voor terreur gerelateerde zaken zijn de rechtbank voor terrorismebestrijding in Damascus en de militaire veldrechtbanken van belang.²⁷ Over de exacte werking en het aantal veroordelingen heerst echter veel onduidelijkheid.²⁸

Tot op heden werden geen Belgen, noch FTF's uit andere Europese landen berecht in Syrië. Het is bovendien een niet vaak voorgestelde piste en daar zijn diverse redenen voor. Het post-IS-landschap in Syrië is, vanwege de aanhoudende gewapende conflicten in bepaalde delen van het land, veel complexer en de politieke toekomst onzekerder dan in Irak. Het gerechtelijk apparaat van Syrië wordt daarnaast zwaar bekritiseerd en de regering van Assad werd in het verleden reeds meermaals beschuldigd van oorlogsmisdaden en het mishandelen van verdachten in de gevangenis.²⁹ Hoewel Syrië partij is bij diverse mensenrechteninstrumenten, worden zowel de rechten van verdachten tijdens het proces als in detentie niet gerespecteerd,

24 Marc Bossuyt, "De Mensenrechten tov de doodstraf en tov niet-samendrukbare levenslange gevangenisstraffen," *Tijdschrift voor strafrecht* 2015, no. 2 (2015): 59-65.

25 Human Rights Office of the High Commissioner for Human Rights and United Nations Assistance Mission for Iraq (unami), "Report on the Death Penalty in Iraq," oktober 2014, Bagdad; Jo Becker, "Everyone Must Confess: Abuses against Children Suspected of ISIS Affiliation in Iraq," *Human Rights Watch*, maart 2019, https://www.hrw.org/sites/default/files/report_pdf/iraq0319_web_1.pdf.

26 Art. 7 Folterverdrag en art. 7 Genocideverdrag.

27 Mehra en Paulussen, "Bringing (Foreign) Terrorist Fighters to Justice in a Post-ISIS Landscape Part I: Prosecution by Iraqi and Syrian Courts," <https://icct.nl/publication/bringing-foreign-terrorist-fighters-to-justice-in-a-post-isis-landscape-part-i-prosecution-by-iraqi-and-syrian-courts/>.

28 Ibid.

29 Amnesty International, "Human Slaughterhouse: Mass hangings and extermination at Saydnaya Prison Syria," 2017, https://www.amnestyinternational.be/sites/default/files/bijlagen/human_slaughterhouseenglish.pdf; Bernard, Anne, "Inside Syria's Secret Torture Prisons: How Bashar al- Assad Crushed Dissent," *New York Times*, 11 mei, 2019, <https://www.nytimes.com/2019/05/11/world/middleeast/syria-torture-prisons.html>.

zijn straffen zwaar en willekeurig en is de doodstraf geen uitzondering.³⁰ Dat zware straffen opgelegd worden na korte en oneerlijke processen waarbij de rechten van de verdachte niet gerespecteerd worden leidt, net zoals in Irak, tot kritiek.³¹

De Koerden

Wat de situatie nog bemoeilijkt zijn de lokale rechtbanken en quasi-gerechtelijke tribunalen in gebieden die onder gewapende oppositiegroepen staan. De bekendste zijn de Syrische Democratische Krachten (SDF) die voornamelijk uit Koerdische en Arabische troepen in Noord-Syrië bestaat en militair geleid wordt door de Volksbeschermingseenheden (YPG).³² De Koerden, die een eigen taal en cultuur ontwikkelden, maar geen eigen staat hebben, verwierven na de val van Saddam Hoessein verregaande autonomie in Irak. Dit leidde tot de Koerdische Autonome Regio, ook wel Iraaks-Koerdistan genoemd.³³ Ook in Syrië realiseerden ze tijdens de Burgeroorlog een autonoom gebied, Rojava.

Het zijn bovendien de Koerden die de bewaking van de kampen met IS-aanhangers op zich nemen, maar dit leidt tot toenemend geweld in zowel de kampen, als in de regio. De toenemende onveiligheid in de kampen, de problemen rond mensenrechten in de nationale rechtbanken en het getalm van andere landen, die ondanks diverse oproepen weigerden onderdanen terug te halen, leidden ertoe dat de Autonome Administratie van Noord- en Oost-Syrië (AANES) zelf de berechting van lokale IS-strijders op zich neemt en in 2021 aankondigde tot vervolging van duizend andere IS-aanhangers over te willen gaan.³⁴ Berechting zou hier op grond van de Koerdische antiterrorwetgeving voor de plaatselijke volksrechtbanken gebeuren.³⁵

Er zijn ook bij berechting door de Koerden opmerkingen omtrent de wenselijkheid hiervan. Rojava heeft een grondwet en een Anti-Terror Act waarin bepaalde rechten gegarandeerd worden.³⁶ De wetgeving is, zeker in vergelijking met de nationale wetgeving van Syrië en Irak, modern en heeft meer aandacht voor de rechten van de verdachte. Wat (Iraaks) Koerdistan betreft is dit minder het geval. Ook wat de doodstraf betreft is Rojava een betere optie. Er geldt een verbod op de doodstraf en een verbod op uitlevering aan doodstraflanden zoals Irak.³⁷ In plaats daarvan krijgen schuldigen levenslange gevangenisstraffen en wil men, toch in theorie, inzetten

30 Allen, Kate, "Assad's slaughterhouse defies description, but it's horrifyingly real," *The Guardian*, 7 februari, 2017, <https://www.theguardian.com/commentisfree/2017/feb/07/saydnaya-prison-assad-slaughterhouse-amnesty-report-torture-mass-hangings>.

31 Alkarama Foundation, "Universal Periodic Review: Syria," 24 maart, 2016, <https://www.alkarama.org/en/documents/syria-universal-periodic-review-2016-alkaramas-submission-states-upr>; Independent International Commission Of Inquiry On The Syrian Arab Republic, "Out of Sight, Out of Mind: Deaths in Detention in the Syrian Arab Republic," 3 februari, 2016, https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/A-HRC-31-CRP1_en.pdf; United Nations Human Rights Council, "Disappearance and detention to suppress dissent a hallmark of a decade of conflict in Syria – UN report," 1 maart 2021, <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/Pages/NewsDetail.aspx?NewsID=26811&LangID=E>.

32 Loqman Rapdey, "Assessing International Law on Self-Determination and Extraterritorial Use of Force in Rojava," *Lawfare*, 13 november, 2020, <https://www.lawfareblog.com/assessing-international-law-self-determination-and-extraterritorial-use-force-rojava>.

33 Mehra en Paulussen, "Bringing (Foreign) Terrorist Fighters to Justice in a Post-ISIS Landscape Part I: Prosecution by Iraqi and Syrian Courts," <https://icct.nl/publication/bringing-foreign-terrorist-fighters-to-justice-in-a-post-isis-landscape-part-i-prosecution-by-iraqi-and-syrian-courts/>.

34 Faidhi Dri, Karwan, "Rojava to try ISIS prisoners under international monitoring in early 2021: Kurdish official," *Rudaw*, 21 oktober, 2020, <https://www.rudaw.net/english/middleeast/syria/21102020>; Sabbagh, Dan, "Syrian Kurds to put ISIS fighters from dozens of countries on trial," *The Guardian*, 6 februari, 2020, <https://www.theguardian.com/world/2020/feb/06/syrian-kurds-to-put-isis-fighters-from-dozens-of-countries-on-trial>.

35 Mikael Ekman, "ILAC Rule of Law Assessment Report: Syria 2017," *International Legal Assistance Consortium*, <http://www.ilacnet.org/wp-content/uploads/2017/04/Syria2017.pdf>.

36 Carne, Ross, "Power to the People: a Syrian experiment in Democracy," *Financial Times*, 23 oktober, 2015, <https://www.ft.com/content/50102294-77fd-11e5-a95a-27d368e1ddf7>.

37 Art. 5 Rojava Anti-Terrorism Act; Art. 63 ev. Constitution Rojava.

op een creatief herstelrecht.³⁸ In Koerdistan is de doodstraf wel toegelaten en wordt er, hoewel er qua inhoud opvallende verschillen zijn met de federale wet, niet altijd voldaan aan de internationale drempelwaarde 'voor meest ernstige misdrijven' uit het BUPO-verdrag.³⁹ Ondanks het feit dat de doodstraf voor bepaalde misdrijven toegelaten wordt, is dit geen algemeen gebruik, worden er diverse straffen voor de verschillende misdrijven voorzien en wordt de doodstraf bijgevolg bijna uitsluitend opgelegd bij vervolgingen voor lidmaatschap van een terroristische groepering.⁴⁰ Verder zijn de Koerden geen internationaal erkende juridische entiteit, hetgeen ernstige vragen doet rijzen over haar wettelijke recht om Europese strijders te vervolgen (en de status van dergelijke rechterlijke beslissingen) en over haar vermogen om processen uit te voeren. Bovendien zou Europese steun aan een dergelijk initiatief onvermijdelijk worden geïnterpreteerd als een vorm van politieke steun aan de Koerdische regering, wat de betrekkingen met Turkije en Syrië nog ingewikkelder zou kunnen maken.⁴¹ Door het feit dat de Koerden meestreden tegen IS waardoor de terreurgroep zware klappen kreeg en het gebied uiteindelijk veroverd werd, is het vraagstuk ook ethisch getint.

Ten slotte, speelt ook hier de problematiek omtrent detentie in de kampen. Er is geen gezondheidszorg of onderwijs, onderdrukking en geweld zijn alomtegenwoordig en de veiligheid gaat aanzienlijk achteruit. De opsluiting van onderdanen in deze onmenselijke en vernederende omstandigheden is nochtans verboden onder mensenrechtenwetgeving. Staten zijn namelijk verantwoordelijk om maatregelen te nemen om hun onderdanen te beschermen wanneer die geconfronteerd worden met ernstige mensenrechtenschendingen.⁴² De verplichting geldt ook wanneer onderdanen zich in het buitenland bevinden en redelijke maatregelen door de regering genomen kunnen worden.

Berechting en bestraffing in België

De straffeloosheid voor oorlogsmisdaden door milities, de bestraffing van nationale onderdanen volgens de bekritiseerde antiterreurwetten en de manier waarop de procesvoering en detentie gebeurt, versterkten de roep om onderdanen terug te halen.⁴³ Veiligheidsdiensten halen bovendien aan dat dit de beste optie is voor veiligheid op lange termijn.⁴⁴ Ten slotte is het volgens psychologen wenselijk voor

38 Sly, Liz, "Captured ISIS fighters get short sentences and art therapy in Syria," *The Washington Post*, 14 augustus, 2019, https://www.washingtonpost.com/gdpr-consent/?next_url=https%3a%2f%2fwww.washingtonpost.com%2fworld%2f2019%2f08%2f14%2fcaptured-isis-fighters-get-short-sentences-art-therapy-syria%2f%3farc404%3dtrue&arc404=true

39 United Nations Assistance Mission For Iraq Office Of The United Nations High Commissioner For Human Rights, "Human Rights in the Administration of Justice in Iraq: Trials under the anti-terrorism laws and implications for justice, accountability and social cohesion in the aftermath of ISIL," januari 2020, Bagdad, https://www.ohchr.org/Documents/Countries/IQ/UNAMI_Report_HRAAdministrationJustice_Iraq_28January2020.pdf.

40 Art. 2 en 3(7) Anti-terror law no. 3 of 2006 applicable in the Kurdistan Regio

41 "Turkey v Syria's Kurds: the short, medium and long story," BBC News, 23 oktober, 2019, <https://www.bbc.com/news/world-middle-east-49963649>; Bert Cornille en Paul Vanden Bavière, *De koerden tussen Europa en Turkije* (Berchem: EPO Koerdisch Instituut, 2001).

42 "Thousands of Foreigners Unlawfully Held in NE Syria," Reliefweb, 23 maart, 2021, <https://reliefweb.int/report/syrian-arab-republic/thousands-foreigners-unlawfully-held-ne-syria>

43 Mehra en Paulussen, "Bringing (Foreign) Terrorist Fighters to Justice in a Post-ISIS Landscape Part I: Prosecution by Iraqi and Syrian Courts," <https://icct.nl/publication/bringing-foreign-terrorist-fighters-to-justice-in-a-post-isis-landscape-part-i-prosecution-by-iraqi-and-syrian-courts/>.

44 The Soufan Center, "Open Letter from National Security Professionals to Western Governments: Unless We Act Now, the Islamic State Will Rise Again," 11 september, 2019, <https://thesoufancenter.org/open-letter-from-national-security-professionals-to-western-governments-unless-we-act-now-the-islamic-state-will-rise-again/>; The European Council On Foreign Relations (Ecfr), "Open letter: Call for a managed return of ISIS Foreign Fighters," 26 november, 2019, https://ecfr.eu/article/commentary_open_letter_a_managed_return_of_isis_foreign_fighters/.

de slachtoffers dat de berechting in een betrouwbaar rechtssysteem plaatsvindt. De aandacht voor hun rechten en noden zal dan ook sterk verschillen naargelang de locatie van berechting.⁴⁵

Aangezien de terreurdreiging in West-Europa tegen 2015 fors toenam, nam België, onder andere als gevolg van de verschillende EU (kader-)besluiten die de lidstaten in hun nationale wetgeving implementeerden, aanzienlijke stappen inzake counter-terrorisme.⁴⁶ De wetgever breidde de wetgeving verder uit waardoor er meer gedragingen als terreur gekwalificeerd werden en op die manier bestraft kunnen worden. Vooral het feit dat onderdanen die naar het conflictgebied reisden vervolgd kunnen worden is hier van belang. Bovendien werden er meer maatregelen in de strijd tegen terreur mogelijk en kwamen er diverse wetten die opsporing en vervolging moesten vergemakkelijken.

De problematiek aangaande berechting en bestraffing van de Syriëstrijders gaat specifiek om verdachten die zich nog in het conflictgebied bevinden. Volgens de strafrechtelijke aanknopingspunten heeft België hierbij twee opties: er kunnen veroordelingen bij verstek uitgesproken worden, hetgeen nu de norm is, of er kan vervolgingsuitlevering plaatsvinden. In de praktijk zien we dat er vanuit België nageenog geen uitlevering gevraagd wordt van onderdanen in het conflictgebied. Een belangrijke factor voor dit gebrek aan uitleveringsverzoeken is de publieke opinie. De gedachte dat de FTF's vrijwillig hun burgerschap van het land van herkomst gewisseld hebben voor burgerschap in het IS-kalifaat, versterkt door propaganda waarin EU-burgers hun paspoort verbrandden en naar het conflictgebied trokken, leiden bij velen tot een weigerachtige houding.⁴⁷ Bovendien beïnvloeden herinneringen aan de wreedheden, angst door aanhoudende aanslagen, islamofobie en groeiende anti-immigratiesentimenten hoe westerse regeringen deze kwestie benaderen.⁴⁸

Daarnaast is een groot punt van kritiek door de publieke opinie dat de Belgische straffen te mild zouden zijn. Er zijn minder veroordelingen dan in andere Europese lidstaten en de uitgesproken straffen liggen lager dan het Europees gemiddelde.⁴⁹ Het feit dat de veel zaken voor de correctionele rechtbank behandeld worden, leidt ertoe dat er slechts lagere gevangenisstraffen mogelijk zijn.⁵⁰ Ook het gebrek aan bewijs en de passe-partout-veroordelingen spelen een grote rol. Vervolgen van buitenlandse strijders in het land van herkomst is dan ook een hele uitdaging omdat het moeilijk is betrouwbaar bewijsmateriaal te verkrijgen. Onder andere de moeilijke toegankelijkheid tot het gebied en de vele vernielingen leiden tot obstakels bij het verzamelen, overbrengen en gebruik van bewijs in rechtszaken.⁵¹ Dit leidt ertoe dat verdachten vaak vervolgd worden voor lidmaatschap van een terroristische organisatie of voor-

45 Mehra en Paulussen, "The Repatriation of Foreign Fighters and Their Families: Options, Obligations, Morality and Long-Term Thinking," <https://icct.nl/publication/the-repatriation-of-foreign-fighters-and-their-families-options-obligations-morality-and-long-term-thinking/>.

46 Sinkkonen, "War on two fronts: the EU perspective on the foreign terrorist fighters of ISIL," <https://www.files.ethz.ch/isn/187029/bp166.pdf>.

47 Cerbrian, Pilar, "They Left to Join ISIS. Now Europe Is Leaving Their Citizens to Die in Iraq," Foreign Policy, 15 september, 2019, <https://foreignpolicy.com/2019/09/15/they-left-to-join-isis-now-europe-is-leaving-their-citizens-to-die-in-iraq/>; Adam Hoffman en Marta Furlan, "Program on Extremism: Challenges posed by returning foreign fighters," *The George Washington University*, maart 2020, <https://extremism.gwu.edu/occasional-papers-paper-series>.

48 Brian Michael Jenkins, "Options for Dealing with Islamic State Foreign Fighters Currently Detained in Syria," *CTC Sentinel* 12, no. 5 (2019) <https://ctc.usma.edu/options-dealing-islamic-state-foreign-fighters-currently-detained-syria/>.

49 Europol, "Terrorism Situation and Trend Report 2019 (te-sat)," 27 juni, 2019, <https://www.europol.europa.eu/publications-events/main-reports/terrorism-situation-and-trend-report-2019-te-sat>.

50 Bové, Lars, "Belgische IS-strijders krijgen veel te lage straffen," *De Tijd*, 18 oktober, 2019, <https://www.tijd.be/politiek-economie/belgie/algemeen/belgische-is-strijders-krijgen-veel-te-lage-celstraffen/10172960.html>.

51 Hoffman en Furlan, "Program on Extremism: Challenges posed by returning foreign fighters," <https://extremism.gwu.edu/occasional-papers-paper-series>.

bereidende misdaden in plaats van voor de feitelijke misdaden ter plaatse. Het bewijs zal daarnaast vaak uit 'battlefield evidence' of 'battlefield information' bestaan. Dit wordt gedefinieerd als materiaal uit een conflictgebied dat verzameld werd door andere actoren zoals het leger, non-gouvernementele organisaties, organen van de Verenigde Naties, het Internationaal Strafhof en andere organisaties.⁵² Het omvat zowel persoonlijke als niet-persoonlijke data.⁵³ Uit de praktijk blijkt dat, hoewel er veel uitdagingen zijn, het de weg heeft geëffend voor berechting van terreurverdachten.⁵⁴

Het belangrijkste argument tegen terugkeer naar België is echter dat betrokkenen geen berouw tonen en een ernstige bedreiging voor de veiligheid vormen. In Europa, zo luidt het argument, zullen ze te maken krijgen met korte gevangenisstraffen (als die er al zijn) en een enorme bedreiging vormen voor de veiligheid zowel in de gevangenis als daarbuiten.⁵⁵ Zo zouden ze hetzij zelf aanslagen kunnen plegen, hetzij anderen ertoe kunnen aanzetten en van onschatbare waarde zijn bij fondsenwerving en het ronselen van nieuwe aanhangers. Er zijn echter verschillende groepen terugkeerders. Vrijwillig teruggekeerde Syriëstrijders moeten dan ook duidelijk onderscheiden worden van diegenen die uitgeleverd worden om hier daadwerkelijk berecht en bestraft te worden.

Opvallend is dat het veiligheidsargument ook aangehaald wordt door voorstanders van terughalen. Volgens het principe van de 'ticking time bomb' zou het veiliger zijn om buitenlandse strijders in Europa te vervolgen en vast te houden dan om ze vast te houden in overbevolkte Koerdische faciliteiten waar steeds meer geweld is en grootschalige ontsnappingen meer dan eens voorkomen. Ontsnapte IS-aanhangers kunnen vervolgens deelnemen aan de heropleving van de Islamitische Staat in de regio, aanslagen plegen of aanzetten tot aanslagen in Europa. Bovendien kunnen de levensomstandigheden in de kampen en frustraties bij IS-aanhangers en hun familie (verdere) radicalisering stimuleren en een 'nieuw IS' voortbrengen.⁵⁶

Door het terugtrekken van de Amerikaanse troepen uit Syrië en de militaire interventie door Turkije is monitoring van gevangen FTF's in de regio ook nog moeilijker geworden. Er is chaos en een gebrek aan betrouwbare en recente informatie waardoor controle bewaren veel gemakkelijker is bij ons. Bovendien blijft het aantal Syriëgangers die direct betrokken zijn bij een aanslag relatief laag in vergelijking met het aantal terugkeerders en slagen veiligheidsdiensten er vaak in aanslagen te verijdelen.⁵⁷ De bevoegde diensten in ons land werken hierbij samen binnen de nieuwe strategie terrorisme, extremisme inclusief het radicaliseringsproces (Strategie TER).⁵⁸ Aangezien aanslagen door terugkeerders meestal binnen de eerste

52 Hassan, Lila, "Repatriating ISIS Foreign Fighters Is Key to Stemming Radicalization, Experts Say, but Many Countries Don't Want Their Citizens Back," *Frontline*, 6 april, 2021, <https://www.pbs.org/wgbh/frontline/article/repatriating-isis-foreign-fighters-key-to-stemming-radicalization-experts-say-but-many-countries-dont-want-citizens-back/>; Mehra, Bringing (Foreign) Terrorist Fighters to Justice in a Post-ISIS Landscape Part III: Collecting Evidence from Conflict Situations," <https://icct.nl/publication/the-repatriation-of-foreign-fighters-and-their-families-options-obligations-morality-and-long-term-thinking/>.

53 Eurojust, "Battlefield evidence increasingly used to prosecute foreign terrorist fighters in the EU," 15 september, 2020, <https://www.eurojust.europa.eu/battlefield-evidence-increasingly-used-prosecute-foreign-terrorist-fighters-eu>.

54 Ibid.

55 Kennedy, Rachael, "What is Europe's approach to repatriating ISIS members?" *Euronews*, 7 maart, 2019, <https://www.euronews.com/2019/03/07/what-is-europe-s-approach-to-repatriating-isis-members-euronews-answers>.

56 "The times view on British Citizens held in Syria: Bring them Back," *The Times*, 1 oktober, 2019, <https://www.thetimes.co.uk/article/the-times-view-on-british-citizens-held-in-syria-bring-them-back-5n2m9mtsx>.

57 Thomas Renard, "How to handle returning foreign fighters: policies and challenges," *Egmont Royal Institute for International Relations*, 24 april, 2018, <https://www.egmontinstitute.be/how-to-handle-returning-foreign-fighters-policies-and-challenges/>.

58 OCAD, "Nieuwe strategie tegen terrorisme en extremisme vervangt actieplan radicalisme," 8 september, 2021, <https://ocad.belgium.be/nieuwe-strategie-tegen-terrorisme-en-extremisme-vervangt-actieplan-radicalisme/>.

maanden na terugkeer plaatsvinden, wordt het ook mogelijk hen gedurende die tijd extra te monitoren.⁵⁹ Ten slotte werd ook in de praktijk reeds duidelijk dat, hoewel een aantal vatbaar blijft voor extremisme, het overgrote deel van de reeds teruggekeerden positieve tekenen van re-integratie vertoont.⁶⁰

Berechting voor een internationaal hof

België was, net zoals veel andere EU-landen, geen voorstander van berechting in het land van herkomst. Het vaak voorgestelde alternatief was internationale berechting.⁶¹ Voorstanders halen aan dat het vanwege de complexiteit en de ernst van de terroristische misdrijven aanbevolen is dat ze behandeld worden voor een internationale rechtbank of tribunaal. Dit enerzijds vanwege het belang en de impact op internationaal niveau, maar ook omdat veel nationale rechtsstelsels niet over de nodige expertise beschikken om dergelijke ernstige misdrijven aan te pakken.⁶² Verder is het zo eenvoudiger om gerechtigheid van slachtoffers te waarborgen en herstelbetalingen te organiseren waar nationale systemen soms geen doeltreffende rechtsmiddelen bieden.

Deze berechting zou kunnen gebeuren voor een nieuw ad hoc tribunaal dat specifiek opgericht wordt voor terro-misdrijven die in de regio begaan werden, voor een hybride tribunaal of door uitbreiding van jurisdictie van het Internationaal Strafhof. In tegenstelling tot berechting voor nationale rechtbanken op grond van de antiterrorwetgeving, zou er dan vervolging zijn voor internationale misdaden.⁶³ Zo kunnen gijzelingen of opzettelijk gerichte aanvallen op de burgerbevolking of op individuele burgers die niet rechtstreeks deelnemen aan het conflict, een oorlogsmisdad inhouden.⁶⁴ Bovendien verbieden zowel de Vierde Conventie van Genève als de aanvullende protocollen I en II specifiek terreurdaden tegen de burgerbevolking.⁶⁵ Terroristische daden kunnen ook een misdad tegen de mensheid zijn.⁶⁶ Wanneer de dader bovendien de intentie heeft om perso(o)n(en) die tot een bepaalde nationale, etnische, raciale of religieuze groep behoren geheel of gedeeltelijk uit

59 Malet, David, "Is it more dangerous to let Islamic State foreign fighters from the West return or prevent them from coming back?" *The Conversation*, 1 maart, 2019, <https://theconversation.com/is-it-more-dangerous-to-let-islamic-state-foreign-fighters-from-the-west-return-or-prevent-them-from-coming-back-112588>; David Malet en Rachel Hayes, "Foreign Fighter Returnees: An Indefinite Threat?" *Terrorism and Political Violence* 32, no. 8 (2018): 1617-1635, <https://doi.org/10.1080/09546553.2018.1497987>.

60 OCAD, "Belgische kinderen en hun moeders teruggekeerd uit conflictzone in Syrië," 17 juni, 2021, <https://ocad.belgium.be/belgische-kinderen-en-hun-moeders-teruggekeerd-uit-conflictzone-in-syrie/>.

61 Jenkins, "Options for Dealing with Islamic State Foreign Fighters Currently Detained in Syria," <https://ctc.usma.edu/options-dealing-islamic-state-foreign-fighters-currently-detained-syria/>.

62 Coalition For The International Criminal Court, "20 ICC benefits: Why back the International Criminal Court and the fight for global justice?" <https://www.coalitionfortheicc.org/explore/20-icc-benefits#:~:text=It%20can%20contribute%20to%20preventing,happening%20in%20the%20first%20place> (geraadpleegd op 10 februari 2022).

63 Resolutie 2255 van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties (22 December 2015), UN Doc. S/RES/2255 (2015); Anna Marie Brennan, "Prosecuting ISIL before the International Criminal Court: Challenges and Obstacles," *American Society of International Law*. September 17, 2015, <https://www.asil.org/insights/volume/19/issue/21/prosecuting-isil-international-criminal-court-challenges-and-obstacles>.

64 Art. 8 (C) en 8 (e) Statuut van Rome.

65 Art. 33 verdrag van Genève betreffende de bescherming van burgers in oorlogstijd, 12 augustus 1949, United Nations Treaty Series, vol. 75, 287; art. 51 Protocol I; art. 4 Protocol II.

66 Art. 7 Statuut van Rome: Zowel in vredestijd als in oorlogstijd kunnen bijvoorbeeld moord en marteling als een misdad tegen de mensheid gekwalificeerd worden indien aan drie voorwaarden voldaan is: de aanval moet deel uitmaken van een wijdverbreide of systematische aanval, de aanval moet gericht zijn op een burgerbevolking en de verdachte moet op de hoogte zijn van de aanval.

te roeien, kan er sprake zijn van genocide.⁶⁷ In praktijk verhindert de formele uitsluiting van met terrorisme verband houdende misdrijven van de rechtsmacht van de meeste hoven en tribunalen dus niet dat terreurgerelateerde misdrijven direct of indirect berecht kunnen worden aangezien de internationale misdrijven genocide, oorlogsmisdaden en misdaden tegen de menselijkheid een breed scala aan terroristische daden omvatten.⁶⁸

De oprichting van een nieuw tribunaal

De grote moeilijkheid bij berechting voor een tribunaal ligt in het vinden van een geschikte instelling waar verdachten effectief onderzocht, veroordeeld en indien nodig ook vastgehouden kunnen worden. Ondanks de ernst en het internationaal belang van dergelijke terroristische misdrijven, zijn er maar weinig internationale strafrechtbanken of tribunalen met rechtsmacht.⁶⁹ Er zou ook een nieuw tribunaal (eventueel met een in de tijd beperkte jurisdictie) opgericht kunnen worden voor deze bijzondere situatie.⁷⁰ Dit kan een volledig internationaal ad hoc tribunaal zijn, zoals het voormalige Joegoslaviëtribunaal en Rwandatribunaal, of een hybride binnenlands- internationale instantie, zoals het Speciale Hof voor Sierra Leone.⁷¹

Door de ernst van de situatie en de misdrijven die door IS gepleegd werden, kan de Veiligheidsraad overeenkomstig Hoofdstuk VII van het VN-Handvest een Internationaal Straftribunaal voor Irak en Syrië oprichten om de misdaden tegen de menselijkheid, oorlogsmisdaden en genocide die door IS gepleegd werden te vervolgen. Zo'n tribunaal kan rechtsmacht uitoefenen over misdaden die gepleegd werden door hetzij IS-leden, hetzij andere terreurgroepen, hetzij het Syrisch regime van Assad.⁷² Bovendien kan het proces dan in de regio van het conflict, en dus in de nabijheid van slachtoffers en potentiële getuigen, plaatsvinden.⁷³ Zowel Rojava als de Koerdische Regio in Irak (hierna: KRI) stonden achter het idee in de regio te berechten. Er zijn echter diverse moeilijkheden die zo'n tribunaal in de weg staan. Ten eerste zijn diverse landen omwille van de uitgebreide rechtsmacht tegen het idee.⁷⁴ Zonder toestemming van de Syrische regering een internationaal tribunaal oprichten in gebied dat door de Koerden bestuurd wordt, zou de soevereiniteit van het land dan ook aantasten. Daarnaast werd de instabiliteit van de regio groter na de Turkse invasie in Syrië waardoor de controle en organisatie moeilijk wordt en ligt het gevoelig om op internationaal niveau samen te werken met de Koerden die gelinkt worden aan de als terreurorganisatie erkende Koerdische Arbeiderspartij (hierna: PKK) in

67 Art. 6 Statuut van Rome; UN Human Rights Council, "Report of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the Human Rights Situation in Iraq in the Lights of Abuses Committed by the So-Called Islamic State in Iraq and the Levant and Associated Groups," 13 maart 2015, UN Doc. A/HRC/28/18; UN Human Rights Council, "Report of the Independent International Commission of Inquiry on the Syrian Arab Republic: 'They came to destroy': ISIS Crimes Against the Yazidis," 15 juni 2016, UN Doc. A/HRC/32/CRP2.

68 Kenny Coman, "Prosecuting Crimes of International Concern: Islamic State at the ICC," *Utrecht Journal of International and European Law* 33, no. 84 (2017): 120.

69 Het door Resolutie 1757 van de VN-Veiligheidsraad opgerichte Speciaal Tribunaal van Libanon is eigenlijk het enige internationale tribunaal met uitdrukkelijke jurisdictie over met terrorisme verband houdende misdrijven.

70 C.M.J. Ryngaert en D.W. Hora Siccama, "Justice for Sexual Crimes, Committed by IS: Exploring Accountability and Compliance Mechanisms," *Report for the European Parliament Committee on Legal Affairs*, (2016): 6; Beth Van Schaak en Ronald C. Slye, *International Criminal Law and its Enforcement, Cases and Materials*, Eagan (Foundation Press 2010) 37.

71 Heleen Defieuw, "The core crimes of the Islamic State and the prosecutorial challenges," (masterproef, UGent, 2017), https://libstore.ugent.be/fulltxt/RUG01/002/349/545/RUG01-002349545_2017_0001_AC.pdf.

72 Solis, "Only [] can judge: analyzing which courts have jurisdiction over ISIS," 84-85.

73 Joanne Stocker, "SDF calls for international tribunal to try ISIS members in Syria," *The Defense Post*, 25 maart, 2019, <https://www.thedefensepost.com/2019/03/25/syria-sdf-international-court-isis/>; Rojava Information Center, "Bringing ISIS back: towards an international tribunal in North East Syria," 5 juli, 2019, <https://rojivainformationcenter.com/2019/07/report-bringing-isis-to-justice-towards-an-international-tribunal-in-north-east-syria/>.

74 Solis, "Only [] can judge: analyzing which courts have jurisdiction over ISIS," 84-85.

Turkije.⁷⁵ Ten slotte zijn er nog praktische moeilijkheden. De bewijsvoering voor internationale misdrijven is moeilijker en ad hoc tribunalen worden normaal gezien maar opgericht nadat het conflict geëindigd is.⁷⁶ Daarnaast zou deze onderneming veel kosten en de oprichting van een tribunaal en het zoeken naar oplossingen voor bovenstaande problematieken lang duren waardoor de eerste zaken slechts over een paar jaar zouden kunnen voorkomen. De kostprijs en het feit dat alles heel lang duurt zouden niet opwegen tegen de weinige veroordelingen.⁷⁷

Een andere optie is de oprichting van een hybride tribunaal. Concreet kan het gaan om instellingen die bij verdrag opgericht werden, die gecreëerd werden door de Verenigde Naties (hierna: VN) of geïnternationaliseerde staatsprocedures.⁷⁸ Bij dergelijke organen zijn zowel internationaal als nationaal recht, procedures en leden van belang. Op die manier kan de legitimiteit van een nationale rechtbank en de objectiviteit van een internationaal tribunaal gewaarborgd worden. Juridisch gezien maakt zo'n instantie het mogelijk verdachten te vervolgen voor internationale misdrijven die niet in de nationale wetgeving van Syrië en Irak zijn opgenomen. Aangezien hybride organen zelf binnen de bestaande rechterlijke organisatie van de betrokken staat ingepast kunnen worden, is de oprichting van een geheel nieuwe instelling overbodig en worden de soevereine staten daadwerkelijk betrokken.⁷⁹ Daarnaast laat het de Verenigde Naties toe om samen te werken met de lokale autoriteiten, hetgeen voordelig kan zijn bij onder andere de bewijsvergaring en het verkrijgen van inlichtingen. Uit dit gebruik kennen we echter de nadelen van zo'n hybride tribunaal. De niet-naleving van procesrechten en de doodstraf zijn ook hier het probleem. Het wordt dus moeilijk voor westerse landen om steun te verlenen aan een instantie die geen garanties kan bieden omtrent eerlijke procesvoering en gebruik van de doodstraf. Bovendien zijn ook dezelfde moeilijkheden als bij een ad hoc tribunaal van toepassing.

Berechting voor het Internationaal Strafhof

Een andere optie betreft berechting voor het Internationaal Strafhof (hierna: ICC). In theorie is het mogelijk dat het Statuut van Rome in de toekomst gewijzigd wordt om zijn rechtsmacht uit te breiden tot terroristische misdrijven.⁸⁰ In praktijk lijkt het echter niet snel te gebeuren. Bovendien moet vervolging voor het ICC aan de diverse voorwaarden voldoen.⁸¹ Daarnaast is Islamitische Staat geen erkende staat volgens de internationale gemeenschap en het VN-Handvest. Het is geen lid van het Statuut van Rome en dus niet gebonden. Irak is zelf ook geen partij. Syrië heeft wel ondertekend, maar niet geratificeerd. Het is dus onwaarschijnlijk dat het Strafhof jurisdictie zou hebben om een onderzoek in te stellen voor misdrijven die zich hebben voorgedaan op Iraaks of Syrisch grondgebied. Een resolutie van de VN-Veiligheidsraad, met de steun van de vijf permanente leden, zou het ICC kunnen machtigen om een onderzoek te beginnen, maar hier werd tot nu toe geen toestemming voor gegeven.⁸² Als laatste optie kan het Internationaal Strafhof nog steeds

75 Vr. en antw. Kamer 2019, 16 oktober 2019 (Vr. nr. J. DECKMYN).

76 Solis, "Only [] can judge: analyzing which courts have jurisdiction over ISIS," 79-84.

77 Julia Crawford, "Do we need an international tribunal for Islamic State?" *Justice info*, 26 augustus, 2019, <https://www.justiceinfo.net/en/42224-do-we-need-an-international-tribunal-for-islamic-state.html>.

78 Solis, "Only [] can judge: analyzing which courts have jurisdiction over ISIS," 79-80.

79 Ibid.

80 UNDOC, "International courts and tribunals: Challenges and benefits," juli, 2018, <https://www.unodc.org/e4j/en/terrorism/module-4/key-issues/international-courts-and-tribunals.html>.

81 Ahmed Hawre, "Accountability for ISIS Fighters The Possibility of Prosecuting them before an International Criminal Tribunal for Responsibility of Core International Crimes," (masterproef, Friedrich Alexander University, 2020).

82 ICC, "Statement of the Prosecutor of the International Criminal Court, Fatou Bensouda, on the alleged crimes committed by ISIS," 8 april, 2015, <https://www.icc-cpi.int/Pages/item.aspx?name=otp-stat-08-04-2015-1>.

verdachten vervolgen die staatsburgers zijn van partijen, zo ook van België.⁸³ De Aanklager van het ICC kan volgens het complementariteitsbeginsel wel alleen een onderzoek instellen wanneer het betreffende land zelf niet in staat is of bereid is tot onderzoek en vervolging over te gaan, hetgeen moeilijk aantoonbaar is.⁸⁴ Er zijn ook nog praktische moeilijkheden zoals het feit dat het Strafhof focust op een kleine groep leiders en spilfiguren berecht waardoor er nog geen oplossing is voor de vele IS-aanhangers die geen sleutelfiguur waren of geen leidende rol hadden.⁸⁵ Ten slotte kreeg het ICC reeds veel kritiek te verwerken en mag de problematiek omtrent de locatie van strafuitvoering niet uit het oog verloren worden.⁸⁶

De huidige aanpak: terughoudendheid tegenover terugkeer

Wanneer de verschillende opties vergeleken worden, blijkt terugkeer logisch. Toch komt dit in praktijk niet vaak voor. Er werden wel reeds FTF's veroordeeld door Belgische rechtbanken terwijl ze nog in het conflictgebied aanwezig waren. Dit heeft als voordeel dat de FTF's gemakkelijk in detentie genomen kunnen worden bij terugkeer. Een nadeel hierbij is dat de moeilijke bewijsvoering en het feit dat er enkel *passe-partout* veroordelingen zijn, zoals deelname aan een terroristische organisatie, voor veel lagere straffen zorgen in België.⁸⁷ Daarnaast wordt terugkeer soms onmogelijk gemaakt door veroordelingen tot vervallenverklaring van nationaliteit. De idee achter deze maatregel is dat deelname aan activiteiten van een terroristische groep een diepe minachting toont voor de essentiële waarden waarop de Belgische samenleving is gegrondvest en ernstige schendingen van de plichten van een Belgische burger zijn. De veroordeelde wordt dan ook letterlijk buiten de samenleving geplaatst.⁸⁸ Uit de rechtspraak blijkt dat dit enkel verenigbaar is met het unierecht wanneer zij steunt op een reden van algemeen belang, een legitiem doel nastreeft en het evenredigheidsbeginsel eerbiedigt.⁸⁹ De mogelijkheid om deze maatregel te nemen moet echter losgekoppeld worden van de wenselijkheid daartoe. Zo is het enkel mogelijk bij mensen met een dubbele nationaliteit, zijn er procedurele moeilijkheden en kunnen er interstatelijke spanningen ontstaan. Bovendien kan de maatregel tot frustratie leiden en een onrechtvaardigheidsgevoel creëren en draagt het, in tegenstelling tot wat velen denken, niet bij aan een veiliger klimaat. Diverse experts plaatsten dan ook reeds vraagtekens bij het gebruik ervan.⁹⁰

Daarnaast is er het probleem van de familieleden. Vooral wat de kinderen betreft, is de publieke opinie meer verdeeld. Een eerste groep meent dat de kinderen slachtoffer zijn. Ze groeien op in erbarmelijke omstandigheden, hetgeen tot veel kindersterfte leidt. Bovendien worden ze omringd door geweld en radicaal gedachtegoed, verloren ze familieleden en zagen ze reeds van jongs af aan schrijnende situaties. Hoewel het veiligheidsvraagstuk ook hier speelde, menen velen dat de kinderen niet verantwoordelijk gehouden kunnen worden, laat staan dat ze de leeftijd van juridische aansprakelijkheid al bereikt zouden hebben. Tegenstanders zeggen dan

83 Hawre, "Accountability for ISIS Fighters The Possibility of Prosecuting them before an International Criminal Tribunal for Responsibility of Core International Crimes."

84 Solis, "Only [] can judge: analyzing which courts have jurisdiction over ISIS," 69-90.

85 Jenkins, "Options for Dealing with Islamic State Foreign Fighters Currently Detained in Syria," <https://ctc.usma.edu/options-dealing-islamic-state-foreign-fighters-currently-detained-syria/>.

86 Ibid.

87 Guy Van Vlierden, "Populism Overtook Policy on Returning Foreign Fighters – and That's Somewhat Understandable," *European Eye on Radicalization*, 21 maart, 2019, <https://eeradicalization.com/populism-overtook-policy-on-returning-foreign-fighters-and-thats-somewhat-understandable/>.

88 Brussel 19 december 2019, *JLMB* 2020, afl. 24, 1129.

89 Cass. (2e k.), 24 april 2019, AR P.19.0166.F, NC 2020, afl. 3, 278, noot F. VAN VOLSEM; Evelyn Merckx, "Belgische IS-strijders en verval van nationaliteit," *De juristenkrant* 298, (2014).

90 Tamara Laine, "Passing the Buck: Western States Race to Denationalise Foreign Terrorist Fighters," *Journal of Peacebuilding & Development* 12, no. 2 (2017): 22-35.

weer dat het te laat is en repatriëring juist gevaarlijker is. Daarbij komt nog eens het moeilijke vraagstuk rond de ouders. Is het aanvaardbaar dat zij de kinderen vergezellen en zo ook terug naar België komen? De problematiek leidde tot diverse rechtszaken tegen de Belgische staat waaruit bleek dat er in bepaalde gevallen sprake was van schendingen zolang de betrokkenen in de Syrische kampen zaten.⁹¹ Er werd hierbij beroep gedaan op het principe van extraterritoriale jurisdictie voor mensenrechten, de consulaire bijstandsplicht en het recht op een eerlijk proces en er werd sterke nadruk gelegd op het belang van het kind.⁹² De Belgische regering gaf begin maart 2021 wel aan “er alles aan te zullen doen” om Belgische kinderen van IS-strijders weg te halen uit Syrische kampen. Dit veruitwendigde zich in de repatriëring van tien Belgische kinderen en zes moeders in juli 2021, hetgeen het totaal op zo'n 50 teruggekeerde kinderen brengt.⁹³ Wat de FTF's zelf betreft, kwam er echter geen verandering in de passiviteit, hetgeen ertoe leidde dat de Koerden reeds lokale IS-strijders vervolgden.

Conclusie

Wanneer we het vraagstuk omtrent berechting en bestraffing van Syriëgangers bekijken, zijn er verschillende mogelijkheden. Processen onder leiding van het Syrische regime zijn door de prevalentie van foltering, gebrek aan een eerlijk proces voor onafhankelijke rechtbanken, massa-executies en een systeem van geheime gevangenschappen geen aangewezen optie. Bovendien vormt het gebrek aan effectieve controle van de Syrische regering in Noordoost-Syrië een nog grotere uitdaging om misdaden te onderzoeken en te vervolgen. Ondanks de reeds gevoerde processen, is er ook veel kritiek op berechting door de Iraakse autoriteiten, meer bepaald op de schending van procesrechten en het aanhoudende gebruik van zware straffen zoals de doodstraf voor zowel Iraakse burgers als FTF's. Ook bij berechting door de Koerden moet rekening gehouden worden met problemen zoals de bewaking van de overvolle kampen, de spanningen met Turkije, mensenrechtenschendingen en het feit dat het geen erkende staat betreft.

Daarnaast is er de optie van internationaal berechten. Hoewel deze optie mogelijk de uitdagingen op het gebied van capaciteit en jurisdictie zou overwinnen, is ze mislukt vanwege politieke en juridische verschillen. De oprichting van een internationaal tribunaal of de uitbreiding van rechtsmacht van het Internationaal Strafhof lijkt niet meer aan de orde.

De vraag rijst dan ook waarom er niet overgegaan wordt tot actief terughalen van onderdanen om ze in het land van herkomst gecontroleerd te berechten en te bestraffen. Hoewel terugkeer vanuit veiligheidsoogpunt de beste optie blijkt te zijn en het de enige manier is om de rechten van de FTF's alsook hun familie te respecteren, blijft dit zowel praktisch, juridisch als politiek en maatschappelijk een uiterst gevoelig punt. Zo lang hier echter geen oplossing voor gevonden wordt, blijven er rechten geschonden worden en dreigt het veiligheidsprobleem groter te worden. ●

91 Thomas Van Poecke en Evelien Wauters, “The Repatriation of European Nationals from Syria as Contested before Domestic Courts in Belgium and Beyond,” Working Paper no. 229, januari 2021.

92 Deze verplichtingen werden onder andere opgelegd in het Internationaal Verdrag voor de Rechten van het Kind, de Conventies van Genève en de aanvullende protocollen en het internationaal humanitair (gewoonte) recht.

93 OCAD, “Belgische kinderen en hun moeders teruggekeerd uit conflictzone in Syrië,” <https://ocad.belgium.be/belgische-kinderen-en-hun-moeders-teruggekeerd-uit-conflictzone-in-syrie/>.

BIBLIOGRAFIE

- Aanvullend Protocol bij de Conventies van Genève van 12 augustus 1949 inzake de bescherming van de slachtoffers van internationale gewapende conflicten (Protocol I) van 8 juni 1977, *United Nations Treaty Series*, vol. 1125, 3.
- Aanvullend Protocol bij de Conventies van Genève van 12 augustus 1949 inzake de bescherming van de slachtoffers van niet-internationale gewapende conflicten (Protocol II) van 8 juni 1977, *United Nations Treaty Series*, vol. 1125, 610.
- Aboulenein, Ahmed. "Iraq accused of violating due process for Islamic State suspects." *Reuters*, 5 december 2017, <https://www.reuters.com/article/us-mideast-crisis-iraq-report-idUSKBN1DZ0AO>.
- Alkarama Foundation. "Universal Periodic Review: Syria." 24 maart 2016. <https://www.alkarama.org/en/documents/syria-universal-periodic-review-2016-alkaramas-submission-states-upr>.
- Allen, Kate. "Assad's slaughterhouse defies description, but it's horrifyingly real." *The Guardian*, 7 februari 2017, <https://www.theguardian.com/commentisfree/2017/feb/07/saydnaya-prison-assad-slaughterhouse-amnesty-report-torture-mass-hangings>.
- American Bar Association Center for Human Rights, "Compliance of Iraq's Anti-Terrorism Law (2005) with international human rights standards." juni 2014. https://www.americanbar.org/content/dam/aba/administrative/human_rights/ABA%20Center%20for%20Human%20Rights%20Analysis%20of%20Iraq%20CT%20Law.authcheckdam.pdf.
- Amnesty International. "Human Slaughterhouse: Mass hangings and extermination at Saydnaya Prison Syria." 2017. https://www.amnestyinternational.be/sites/default/files/bijlagen/human_slaughterhouseenglish.pdf.
- Becker, Jo. "Everyone Must Confess: Abuses against Children Suspected of ISIS Affiliation in Iraq." *Human Rights Watch*. maart 2019. https://www.hrw.org/sites/default/files/report_pdf/iraq0319_web_1.pdf.
- Bernard, Anne. "Inside Syria's Secret Torture Prisons: How Bashar al- Assad Crushed Dissent." *New York Times*, 11 mei 2019, <https://www.nytimes.com/2019/05/11/world/middleeast/syria-torture-prisons.html>.
- Beth Van Schaak en Ronald C. Slye, *International Criminal Law and its Enforcement, Cases and Materials*, Eagan: Foundation Press, 2010.
- Bossuyt, Marc. "De Mensenrechten tov de doodstraf en tov niet-samendrukbare levenslange gevangenisstraffen." *Tijdschrift voor strafrecht* 2015, no. 2: 59-65.
- Brennan, Anna Marie. "Prosecuting ISIL before the International Criminal Court: Challenged and Obstacles." *American Society of International Law* 19, no. 21, 2015. <https://www.asil.org/insights/volume/19/issue/21/prosecuting-isil-international-criminal-court-challenges-and-obstacles>.
- "Bringing ISIS back: towards an international tribunal in North East Syria." *Rojava Information Center*, 5 juli, 2019, <https://rojavainformationcenter.com/2019/07/report-bringing-isis-to-justice-towards-an-international-tribunal-in-north-east-syria/>.

- Brussel 19 december 2019, *JLMB 2020*, alf. 24, 1129.
- Bové, Lars. "Belgische IS-strijders krijgen veel te lage straffen." *De Tijd*, 18 oktober 2019. <https://www.tijd.be/politiek-economie/belgie/algemeen/belgische-is-strijders-krijgen-veel-te-lage-celstraffen/10172960.html>
- Carne, Ross. "Power to the People: a Syrian experiment in Democracy." *Financial Times*, 23 oktober 2015, <https://www.ft.com/content/50102294-77fd-11e5-a95a-27d368e1ddf7>.
- Cass. (2e k.), 24 april 2019, AR P.19.0166.F, NC 2020, afl. 3, 278, noot F. VAN VOLSEM.
- Cerbrian, Pilar. "They Left to Join ISIS. Now Europe Is Leaving Their Citizens to Die in Iraq." *Foreign Policy*. 15 september, 2019. <https://foreignpolicy.com/2019/09/15/they-left-to-join-isis-now-europe-is-leaving-their-citizens-%20to-die-in-iraq/>.
- Coalition For The International Criminal Court, "20 ICC benefits: Why back the International Criminal Court and the fight for global justice?" <https://www.coalitionfortheicc.org/explore/20-icc-benefits#:~:text=It%20can%20contribute%20to%20preventing,happening%20in%20the%20first%20place> (geraadpleegd op 10 februari 2022).
- Coman, Kenny. "Prosecuting Crimes of International Concern: Islamic State at the ICC." *Utrecht Journal of International and European Law* 33, no. 84 (2017): 120.
- Cornille, Bert en Vanden Bavière, Paul. *De koerden tussen Europa en Turkije*. Berchem: EPO Koerdisch Instituut, 2001.
- Counter-Terrorism Law no. 19 of 2012.
- Crawford, Julia. "Do we need an international tribunal for Islamic State?" *Justice info*. 26 augustus, 2019. <https://www.justiceinfo.net/en/42224-do-we-need-an-international-tribunal-for-islamic-state.html>.
- Defieuw, Heleen. "The core crimes of the Islamic State and the prosecutorial challenges." (masterproef, UGent, 2017). https://libstore.ugent.be/fulltxt/RUG01/002/349/545/RUG01-002349545_2017_0001_AC.pdf.
- Dri, Karwan Faidhi. "Rojava to try ISIS prisoners under international monitoring in early 2021: Kurdish official." *Rudaw*, 21 oktober 2020, <https://www.rudaw.net/english/middleeast/syria/21102020>.
- Ekman, Mikael. "ILAC Rule of Law Assessment Report: Syria 2017." International Legal Assistance Consortium. <http://www.ilacnet.org/wp-content/uploads/2017/04/Syria2017.pdf>.
- Eurojust, "Battlefield evidence increasingly used to prosecute foreign terrorist fighters in the EU." 15 september 2020. <https://www.eurojust.europa.eu/battlefield-evidence-increasingly-used-prosecute-foreign-terrorist-fighters-eu>.
- Europol, "Terrorism Situation and Trend Report 2019 (te-sat)." 27 juni 2019. <https://www.europol.europa.eu/publications-events/main-reports/terrorism-situation-and-trend-report-2019-te-sat>.
- Federal anti-terrorism law no. 13 of 2005.
- Haenni, Patrick en Quesnay, Arthur. "Surviving the aftermath of Islamic State: the Syrian Kurdish movement's resilience strategy." *Research Project Report*

- WPCS. 27 januari 2020. <https://middleeastdirections.eu/new-publication-wpcs-surviving-the-aftermath-of-islamic-state-the-syrian-kurdish-movements-resilience-strategy-patrick-haenni-and-arthur-quesnay/>.
- Hassan, Lila. "Repatriating ISIS Foreign Fighters Is Key to Stemming Radicalization, Experts Say, but Many Countries Don't Want Their Citizens Back." *Frontline*, 6 april 2021, <https://www.pbs.org/wgbh/frontline/article/repatriating-isis-foreign-fighters-key-to-stemming-radicalization-experts-say-but-many-countries-dont-want-citizens-back/>.
 - Hawre, Ahmed. "Accountability for ISIS Fighters The Possibility of Prosecuting them before an International Criminal Tribunal for Responsibility of Core International Crimes." (masterproef, Friedrich Alexander University, 2020).
 - Henckaerts, Jean-Marie, Louise Doswald-Beck, en Carolin Alverman, eds. *Customary international humanitarian law*. (Cambridge University Press, 2005).
 - Hoffman, Adam en Furlan, Marta. "Program on Extremism: Challenges posed by returning foreign fighters." *The George Washington University*, maart 2020. <https://extremism.gwu.edu/occasional-papers-paper-series>.
 - Human Rights Office of the High Commissioner for Human Rights and United Nations Assistance Mission for Iraq (unami). "Report on the Death Penalty in Iraq." Oktober 2014. https://www.ohchr.org/Documents/Countries/IQ/UNAMI_HRO_DP_1Oct2014.pdf.
 - ICC, "Statement of the Prosecutor of the International Criminal Court, Fatou Bensouda, on the alleged crimes committed by ISIS." 8 april 2015. <https://www.icc-cpi.int/Pages/item.aspx?name=otp-stat-08-04-2015-1>.
 - Independent International Commission Of Inquiry On The Syrian Arab Republic. "Out of Sight, Out of Mind: Deaths in Detention in the Syrian Arab Republic." 3 februari 2016. https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/A-HRC-31-CRP1_en.pdf.
 - Iraq Constitution.
 - Iraqi Penal Code, Law no. 111 of 1969.
 - Jenkins, Brian Michael. "Options for Dealing with Islamic State Foreign Fighters Currently Detained in Syria." *CTC Sentinel* 12, no. 5 (2019) <https://ctc.usma.edu/options-dealing-islamic-state-foreign-fighters-currently-detained-syria/>.
 - Kennedy, Rachael. "What is Europe's approach to repatriating ISIS members?" *Euronews*, 7 maart 2019, https://www.euronews.com/2019/03/07/what-is-europe-s-approach-to-repatriating-isis-members-euronews-answers_.
 - Laine, Tamara. "Passing the Buck: Western States Race to Denationalise Foreign Terrorist Fighters." *Journal of Peacebuilding & Development* 12, no. 2 (2017): 22-35.
 - Malet, David. "Is it more dangerous to let Islamic State foreign fighters from the West return or prevent them from coming back?" *The Conversation*, 1 maart 2019, <https://theconversation.com/is-it-more-dangerous-to-let-islamic-state-foreign-fighters-from-the-west-return-or-prevent-them-from-coming-back-112588>.
 - Malet, David en Hayes, Rachel. "Foreign Fighter Returnees: An Indefinite Threat?" *Terrorism and Political Violence* 32, no. 8 (2018): 1617-1635.

- Mehra, Tanja. "Bringing (Foreign) Terrorist Fighters to Justice in a Post-ISIS Landscape Part I: Prosecution by Iraqi and Syrian Courts." *International Centre for Counter-Terrorism*. 22 december, 2017. <https://icct.nl/publication/bringing-foreign-terrorist-fighters-to-justice-in-a-post-isis-landscape-part-i-prosecution-by-iraqi-and-syrian-courts/>.
- Mehra, Tanja. "Bringing (Foreign) Terrorist Fighters to Justice in a Post-ISIS Landscape Part III: Collecting Evidence from Conflict Situations." *International Centre for Counter-Terrorism*. 6 maart 2019. <https://icct.nl/publication/the-repatriation-of-foreign-fighters-and-their-families-options-obligations-morality-and-long-term-thinking/>.
- Mehra, Tanja en Paulussen, Christophe. "The Repatriation of Foreign Fighters and Their Families: Options, Obligations, Morality and Long-Term Thinking." *International Centre for Counter-Terrorism*. 6 maart, 2019. <https://icct.nl/publication/the-repatriation-of-foreign-%20fighters-and-their-families-options-obligations-morality-and-long-term-thinking/>.
- Merckx, Evelyn. "Belgische IS-strijders en verval van nationaliteit." *De Juristenkrant* 298, (2014).
- Mironova, Vera. "Iraq's Broken Justice System for Islamic State Fighters." *Lawfare Blog*. 24 juli, 2020. <https://www.lawfareblog.com/iraqs-broken-justice-system-islamic-state-fighters>.
- Najjar, Farah. "ISIL Defeated in Final Syria Victory SDF." *Aljazeera*, 23 maart, 2019, <https://www.aljazeera.com/news/2019/3/23/isil-defeated-in-final-syria-victory-sdf>.
- Oosterveld, Willem Theo. *The Rise and Fall of ISIS: From Evitability to Inevitability*. Hague Centre for Strategic Studies, 2017.
- Pargeter, Alison, *The New Frontiers of Jihad*. London: Bloomsbury Publishing, 2008.
- Rapdey, Loqman. "Assessing International Law on Self-Determination and Extraterritorial Use of Force in Rojava." *Lawfare*. 13 november, 2020. <https://www.lawfareblog.com/assessing-international-law-self-determination-and-extraterritorial-use-force-rojava>.
- Renard, Thomas. "How to handle returning foreign fighters: policies and challenges." *Egmont Royal Institute for International Relations*. 24 april, 2018. <https://www.egmontinstitute.be/how-to-handle-returning-foreign-fighters-policies-and-challenges/>.
- Resolutie 2255 van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties (22 December 2015), *UN Doc. S/RES/2255* (2015).
- Reuters, Staff, "50 face execution in Iraq after unfair trials, UN says." *Reuters*, 20 november, 2020, <https://www.reuters.com/article/us-iraq-prisoners-idUS-KBN2802BE>.
- Revkin, Mara Redlich en Wood, Elisabeth Jean. "The Islamic State's Pattern of Sexual Violence: Ideology and Institutions, Policies and Practices." *Journal of Global Security Studies* 6, no. 2 (2020): 1-20. <https://doi.org/10.1093/jogss/ogaa038>.
- Ryngaert, C.M.J. en Hora Siccama, D.W. "Justice for Sexual Crimes, Committed by IS: Exploring Accountability and Compliance Mechanisms." *Report for the European Parliament Committee on Legal Affairs*, (2016): 6.

- Sabbagh, Dan. "Syrian Kurds to put ISIS fighters from dozens of countries on trial." *The Guardian*, 6 februari, 2020, <https://www.theguardian.com/world/2020/feb/06/syrian-kurds-to-put-isis-fighters-from-dozens-of-countries-on-trial>.
- Seldin, Jeff. "IS Winning Battle in Syria's Displaced-Persons Camps." *voanews*, 13 februari, 2021, <https://www.voanews.com/middle-east/winning-battle-syrias-displaced-persons-camps>.
- Shamieh, Luna en Zoltan, Szenes "The Rise of Islamic State of Iraq and Syria (ISIS)." *Academic and Applied Research in Military and Public Management Science* 14, no. 4. (2015): 363-378.
- Sinkkonen, Teemu. "War on two fronts: the EU perspective on the foreign terrorist fighters of ISIL." *FIIA briefing paper 166* (2015). <https://www.files.ethz.ch/isn/187029/bp166.pdf>.
- Sly, Liz. "Captured ISIS fighters get short sentences and art therapy in Syria." *The Washington Post*, 14 augustus, 2019, https://www.washingtonpost.com/gdpr-consent/?next_url=https%3a%2f%2fwww.washingtonpost.com%2f-world%2f2019%2f08%2f14%2fcaptured-isis-fighters-get-short-sentences-art-therapy-syria%2f%3farc404%3dtrue&arc404=true.
- Solis, Andrew, "Only [] can judge: analyzing which courts have jurisdiction over ISIS", *Southern Illinois University Law Journal* 40 (2015).
- Statuut van Rome inzake het internationaal strafhof, 17 juli 1998.
- Stocker, Joanne. "SDF calls for international tribunal to try ISIS members in Syria." *The Defense Post*, 25 maart, 2019, <https://www.thedefensepost.com/2019/03/25/syria-sdf-international-court-isis/>.
- Stocker, Joanne, "SDF declares 'total' victory over ISIS in Syria." *The Defense Post*, 23 maart, 2019, <https://www.thedefensepost.com/2019/03/23/sdf-victory-isis-syria/>.
- Syria Constitution.
- Syrian Penal Code, 22 juni 1949, nr. 148/1949.
- The European Council On Foreign Relations (Ecf). "Open letter: Call for a managed return of ISIS Foreign Fighters." 26 november 2019. https://ecfr.eu/article/commentary_open_letter_a_managed_return_of_isis_foreign_fighters/.
- The Soufan Center. "Open Letter from National Security Professionals to Western Governments: Unless We Act Now, the Islamic State Will Rise Again." 11 september 2019. <https://thesoufancenter.org/open-letter-from-national-security-professionals-to-western-governments-unless-we-act-now-the-islamic-state-will-rise-again/>.
- "The times view on British Citizens held in Syria: Bring them Back." *The Times*, 1 oktober, 2019, <https://www.thetimes.co.uk/article/the-times-view-on-british-citizens-held-in-syria-bring-them-back-5n2m9mtsx>.
- "Thousands of Foreigners Unlawfully Held in NE Syria," *Reliefweb*, 23 maart 2021, <https://reliefweb.int/report/syrian-arab-republic/thousands-foreigners-unlawfully-held-ne-syria>.
- "Turkey v Syria's kurds: the short, medium and long story." *BBC News*, 23 oktober 2019, <https://www.bbc.com/news/world-middle-east-49963649>.
- United Nations Assistance Mission For Iraq Office Of The United Nations High

- Commissioner For Human Rights, "Human Rights in the Administration of Justice in Iraq: Trials under the anti-terrorism laws and implications for justice, accountability and social cohesion in the aftermath of ISIL." januari 2020. https://www.ohchr.org/Documents/Countries/IQ/UNAMI_Report_HRAdministration-Justice_Iraq_28January2020.pdf.
- United Nations Human Rights Council. "Disappearance and detention to suppress dissent a hallmark of a decade of conflict in Syria – UN report." 1 maart 2021. <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/Pages/NewsDetail.aspx?-NewsID=26811&LangID=E>.
 - UN Human Rights Council. "Report of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the Human Rights Situation in Iraq in the Lights of Abuses Committed by the So-Called Islamic State in Iraq and the Levant and Associated Groups." 13 maart 2015. UN Doc. A/HRC/28/18.
 - UN Human Rights Council. "Report of the Independent International Commission of Inquiry on the Syrian Arab Republic: "They came to destroy": ISIS Crimes Against the Yazidis." 15 juni 2016. UN Doc. A/HRC/32/CRP2.
 - UNDOC, "International courts and tribunals: Challenges and benefits." Juli 2018. <https://www.unodc.org/e4j/en/terrorism/module-4/key-issues/international-courts-and-tribunals.html>.
 - Van Ginkel, Bibi en Entenmann, Eva. "The Foreign Fighters Phenomenon in the European Union: Profiles, Threats & Policies." ICCT Research Paper 2016. https://icct.nl/app/uploads/2016/03/ICCT-Report_Foreign-Fighters-Phenomenon-in-the-EU_1-April-2016_including-AnnexesLinks.pdf.
 - Van Poecke, Thomas en Wauters, Evelien. "The Repatriation of European Nationals from Syria as Contested before Domestic Courts in Belgium and Beyond." Working Paper no. 229, januari 2021.
 - Van Vlierden, Guy. "Populism Overtook Policy on Returning Foreign Fighters – and That's Somewhat Understandable." *European Eye on Radicalization*, 21 maart 2019. <https://eeradicalization.com/populism-overtook-policy-on-returning-foreign-fighters-and-thats-somewhat-understandable/>.
 - Verdrag inzake de Rechten van het Kind van 20 november 1989, BS 17 januari 1992, 805.
 - Verdrag van Genève betreffende de bescherming van burgers in oorlogstijd, 12 augustus 1949, *United Nations Treaty Series*, vol. 75, 287.
 - Vr. en antw. Kamer 2019, 16 oktober 2019 (Vr. nr. J. DECKMYN).
 - Waltman III, Gerarld. "Prosecuting ISIS." *Mississippi Law Journal* 85, no. 3 (2016): 836.

RIGHT-WING EXTREMISM AND ITS DETERMINANTS: a theoretically integrative approach

Many studies, in their examinations and explanations of the causes of violent extremism, can be found to be lacking in an integration of the factors of individual differences in the causes of political or religious violence. Also most studies on the topic do not emphasize the role of causal processes in these phenomena. The present study tries to overcome this lacking. Hence, its purpose is to test Wikström's 'Situational Action Theory' (SAT). More specifically in relation to 'self-reported' 'right-wing political violence' (n = 723). To that effect this study examines the role of 'perceived grievances' and 'us-versus-them' attitudes to explain the causes of right-wing political violence. Key 'strain-related' variables are grouped under those two overarching concepts and are then integrated in the social model of SAT as 'causes of the causes', in this case then of right-wing political violence. The results of this analysis support the main hypothesis tested by this article: the secondary effects generated by the causes of the causes of (self-reported) right-wing political violence also manifest themselves in broader moral support for right-wing extremism, causing in their turn probabilistically more future violence, yet also in more self-control abilities, limiting or controlling the generation of more future violence. The limitations of this study are discussed in relation to suggestions for future scientific studies on the topic. Finally, policy recommendations are suggested.

Robin Khalifa (Faculty of Law and Criminology, University of Ghent)

The author would like to thank Professor Dr. Lieven Pauwels, who acted as the supervisor of the master's thesis to which this article relates. The author would also like to thank Mrs. Ann De Buck, co-supervisor of the thesis, and Professor Dr. Wim Hardyns for their guidance and expertise.

Keywords:

Strains;
'us-versus-them' Propensity;
Exposure;
Morality;
Self-control ability;
Political violence;
Situational Action Theory.

Introduction

In scientific literature, right-wing political violence is often depicted as the result of a dynamic process that is called upon to explain why individuals, or groups of individuals, embrace extremist world-views by perceiving violence as a viable form of action or rather a 'viable action alternative' as theorised by Situational Action Theory^{1,2}. As such, perceiving violence as a viable action alternative constitutes one of the main sub-processes within the broader process of pivoting individuals towards violent extremism, i.e. the process of violent radicalisation.³ Over the years, however, the violent radicalisation process has often been studied by adopting a so-called 'risk factor approach'. Scientific studies have since then generally focused on the importance of merely detecting and collecting risk factors to violent extremism, rather than considering the importance of genuine explanatory mechanisms and

¹ The term 'action alternative' refers to a specific action that a person can select from a set of other action alternatives. As a result, a person may see crime as an option for achieving certain goals, but they may also choose not to engage in criminal activity.

² Paul Ponsaers et al., "Onderzoeksrapport polarisering en radicalisering: een integrale preventieve aanpak," (FOD Binnenlandse Zaken, 2010).

³ Per-Olof H. Wikström and Noémie Bouhana, "Analyzing Radicalization and Terrorism: A Situational Action Theory," in *The Handbook of the Criminology of Terrorism*, ed. Gary Lafree and Joshua D. Freilich, (Hoboken, New Jersey: John Wiley & Sons, Inc., 2017).

direct causes of violent extremism.⁴ Most of the identified risk factors are therefore correlations of violent extremism and explain only part of the variance in for example right-wing political violence.⁵ This method of study contradicts the theoretical framework of the 'Situational Action Theory' (henceforth: SAT), which emphasises that one-sided risk factor approaches can be pernicious to an effective approach to crime in general and to violent radicalisation specifically.⁶ As such, it has been argued that by merely emphasising the role of risk factors, little knowledge is acquired about the various processes that link certain risk factors to certain outcomes, at different levels of explanation (individual,⁷ ecologic⁸ and systemic⁹).¹⁰ This raises concerns as to whether the academic approach towards violent radicalisation is dragging its feet, a thought which echoes the ideas of Wikström and Bouhana.¹¹ They argued that several factors, including the lack of integration between different (scientific) disciplines, have contributed to a scientific immaturity within the field of violent radicalisation and violent extremism.¹² Therefore, this study aims to apply SAT as the theoretical framework of this study, as SAT allows for the integration of different theoretical concepts originating from various theoretical perspectives, which in turn relate to specific scientific disciplines.

Most of the risk factors that have been referred to in scientific literature to explain violent extremism equally have their roots in different theoretical schools or perspectives. The 'strain perspective',¹³ for example, specifically focuses on the role of – among others – perceived injustice,¹⁴ political powerlessness,¹⁵ and 'us-versus-them' attitudes^{16,17} Furthermore, 'propensity theories' especially focus on the significance of individual tendencies in (violent) decision-making processes,¹⁸ such as one's individual propensity to choose violence as an action alternative.¹⁹ In addition, 'social learning theories' emphasise the importance of so-called extremist peers in the explanation of generation of violent extremist acts, in this case right-wing political violence.²⁰ Each of these theoretical perspectives – not listed exhaus-

4 Nele Schils and Lieven Pauwels, "Political violence and the mediating role of violent extremist propensities," *Journal of Strategic Security* 9, no. 2 (2016): 72-93.

5 Lieven Pauwels et al., *Explaining and Understanding the Role of Exposure to New Social Media on Violent Extremism: An Integrative Quantitative and Qualitative Approach* (Gent: Academia Press, 2014).

6 Per-Olof H. Wikström, "Why crime happens: A situational action theory," *Analytical sociology* (2014): 71-94.

7 The individual level of explanation refers to the micro-context.

8 The ecologic level of explanation refers to the meso-context.

9 The systemic level of explanation refers to the macro-context.

10 Nele Schils and Lieven Pauwels, "Explaining violent extremism for subgroups by gender and immigrant background, using SAT as a framework," *Journal of Strategic Security* 7, no. 3 (2014): 27-47.

11 Wikström and Bouhana, "Analyzing radicalization and terrorism: A situational action theory," 175-186.

12 Ibid.

13 As the name implies, the strain perspective is a theoretical perspective that emphasises the role of strains rule-breaking processes. These strains involve three main types of sources of tension emerging: situations that block positively valued goals, situations that deprive the individual of positively valued stimuli, and situations that create negative emotions. In other words, strains refer to situations in which the individual is confronted with feelings of injustice, because one's own situation or the situation of the in-group is perceived as detrimental as opposed to the situation of other individuals or (out-)groups.

14 Perceived injustice denotes discontent resulting from the perceived negative outcome of a social comparison process between the individual's (in-group) situation and the situation of other individuals or groups (out-group(s)). Perceived individual injustice refers to feelings of injustice pertaining to one's own situation(s), while perceived collective injustice denotes feelings of injustice that pertain to the situation(s) of one's in-group.

15 Political powerlessness refers to a subjective feeling of powerlessness in the face of political decision-making processes.

16 'Us-versus-them' attitudes generally denote negative attitudes towards the perceived out-group(s).

17 Robert Agnew, "General strain theory: Current status and directions for further research," in *Advances in criminological theory: Vol. 15. Taking stock: The status of criminological theory*, ed. Francis T. Cullen, J. P. Wright and K. R. Blevins (New Jersey: Transaction Publishers, 2017), 101-123.

18 Max Albert, "The propensity theory: a decision-theoretic restatement," *Synthese* 156, no. 3 (2007): 587-603.

19 Benjamin B. Lahey and Irwin D. Waldman, "A developmental propensity model of the origins of conduct problems during childhood and adolescence," in *Causes of conduct disorder and juvenile delinquency*, ed. Benjamin B. Lahey, Terrie E. Moffitt and Avshalom Caspi, (New York, Guilford Press, 2003), 76-117.

20 Albert Bandura and Richard H. Walters, *Social Learning Theory*, (Hoboken, New Jersey: Prentice-Hall, 1977).

tively – have frequently been adopted or used to explain different forms of violent extremism. However, each theoretical perspective falls short on its own, as they are generally lacking in providing insights into the actual causal²¹ processes leading to violent extremism. This explains why this study then combines the most important findings from both socio-psychological and criminological scientific literatures into an integrated conceptual model. Because SAT applies the principle of 'end-to-end integration',²² a sequential distinction can be made between both the direct and the indirect causes of right-wing political violence.²³ Additionally, SAT allows the integration of different theoretical concepts at different levels of explanation. In this way, the overall objective of this study is therefore to create coherence between socio-psychological and criminological literatures. More specifically, this study aims to assess the role of 'perceived grievances'²⁴ and 'us-versus-them' attitudes in the explanation of self-reported right-wing political violence. To achieve this objective, a secondary data-analysis will be conducted, which implies that this study will adopt an empirical-analytical approach.²⁵ In doing so, this study aims to answer the following central research question(s): what is the role of perceived grievances and 'us-versus-them' attitudes in the explanation of self-reported forms of right-wing political violence and to which extent do these factors influence the individual's propensity to engage in violent right-wing extremism?²⁶

The theoretical part of this study, consisting of section one, focuses on the central assumptions of SAT and the theoretical integration of different concepts and perspectives adopted to explain right-wing political violence. In this section then a testable conceptual model is proposed. The empirical part of this study, consisting of sections two and three, covers the methodological part and thusly presents the actual results of the empirical analyses in relation to the testable model from section one. In the concluding section, the results of this study are discussed in relation to the study's central research questions and in addition, concrete recommendations are formulated regarding to the prevention of violent right-wing extremism as well as towards future scientific research.

Theoretical background

'Situational Action Theory' (SAT) – basic theoretical assumptions

SAT pertains to a theoretical framework in which insights from behavioural sciences can be exploited to explain why individuals either follow or do not follow moral rules.²⁷ As a result, SAT goes beyond the philosophy of more classical action theories by attributing a situational scope to the motivational component of human

.....
21 For a general description of causality and causal mechanisms, the author refers to the work of Beebee et al, (2012).

22 End-to-end integration refers to a methodological principle through which the different mechanisms or factors of different theories can be integrated into one theoretical model. This entails a temporal ordering of the different causal variables, so that the dependent variables of one theory become the independent variables in the integrated theory.

23 Lieven Pauwels, *Criminaliteit als situationele keuze? Kritische toetsing en appreciatie van Wikström's situationele actietheorie*, (Den Haag: Boom criminologie, 2018).

24 Perceived grievances generally refer to feelings of frustration and dissatisfaction. These can be related to political, social, or economic conditions.

25 The 'empirical-analytical approach' refers to an empirical research tradition in which the reproducibility of research and the verification of research results are considered fundamental principles.

26 This article is based on the authors' master's thesis. Additional research questions were answered. The results of these additional analyses can be obtained upon request.

27 Wikström, "Why crime happens," 71-94.

action.²⁸ As Wikström, the founder of the theory, puts it: crime is about breaking the rule of law, which generally refers to a moral rule-breaking process.²⁹ This involves a process through which individuals become motivated to break certain rules.³⁰ In this way, it has been argued that SAT's conceptualisation of criminal behaviour can be extended to any form of crime, emphasising that the process of rule-breaking is present in all forms of crime.³¹ Similarly, right-wing political violence could be conceived as a moral act, because extremist acts also involve a violation of a moral (behavioural) rule formulated by criminal law(s).³² In doing so, SAT does not attribute an absolute character to (criminal) laws, as they merely contain regulations that are subjected to a certain temporal order.³³ As such, laws should not be understood from a mere moralistic perspective, as laws are rather instruments within the broader process of social engineering and may hence also concern more generally applied rules of conduct.³⁴

SAT conceptualises crime as the interaction between humans as 'agents' and society as a contextual factor. In that regard, SAT assumes that: (1) humans have a natural tendency to follow rules, (2) humans are the source of their own actions and dispose of some agency and (3) the causes of human actions always include a situational dimension which involves an interaction between the individual and his environment to which he is exposed.³⁵ These assumptions are relevant to SAT's four basic premises about human action:

1. Selection processes (social selection and self-selection) do put certain individuals in specific settings, resulting in interactions;
2. The types of individuals present in specific settings are determined by historical processes of personal and social genesis;
3. Individuals' ultimate actions are the result of a 'perception-choice' process;³⁶
4. The 'perception-choice' process involves an interaction, which is initiated and determined by the properties or the characteristics of the individual and the environment.³⁷

SAT structures these premises into a social and situational explanatory model.³⁸ Whereas premises one and two relate to 'the social model', premises three and four rather relate to 'the situational model'.

.....
28 Pauwels, *Criminaliteit als situationele keuze?*, 108.

29 Wikström, "Why crime happens," 71-94.

30 Per-Olof H. Wikström, "Crime as alternative: towards a cross-level situational action theory of crime causation," in *Beyond empiricism: Institutions and intentions in the study of crime*, ed. Joan McCord (New Jersey: Transaction Publishers, 2004), 1-37.

31 Per-Olof H. Wikström, "Individuals, settings, and acts of crime: Situational mechanisms and the explanation of crime," in *The Explanation of Crime: Context, Mechanisms and Development*, ed. Per-Olof H. Wikström and Robert J. Sampson (Cambridge: Cambridge University Press, 2006), 61-107.

32 Schils and Pauwels, "Explaining violent extremism for subgroups by gender and immigrant background, using SAT as a framework," 27-47.

33 Wikström, "Why crime happens" 71-94.

34 Pauwels, *Criminaliteit als situationele keuze?*.

35 Ibid.

36 The 'perception-choice' process refers to a process in which an individual perceives crime as an action alternative and chooses (deliberately or habitually) to carry out that specific action alternative.

37 Wikström, "Why crime happens," 71-94.

38 Pauwels, *Criminaliteit als situationele keuze?*

Theoretical integrated model of the study

The social model of SAT

The social model of SAT accentuates the role of developmental mechanisms in the explanation of crime and explicitly focuses on the way in which these mechanisms are triggered by more remote or indirect causes.³⁹ These indirect causes – often referred to as ‘the causes of the causes’ – are defined by SAT in light of so-called emergent processes, which refer to how something evolves into its current state.⁴⁰ As such, these emergent processes seek to explain, on the one hand, why individuals differ in levels of criminal propensity (personal emergence) and, on the other, why certain settings differ in criminogenic levels and how certain individuals are exposed to a particular criminogenic setting (social emergence).⁴¹

Nonetheless, as Pauwels points out, examining ‘the causes of the causes’ (indirect causes) of criminal behaviour involves a complex challenge, because crime should then be analysed as an inverse problem.⁴² This entails proceeding backwards from right-wing political violence to the predefined direct and indirect factors and mechanisms of human action.⁴³ Various studies have differentiated the social model of SAT in this regard, depending on the scope and the subject of the study involved.⁴⁴ As previously stated, in this study, the differentiation of the social model concerns the integration of important strain-related variables (tensions/grievances as such, but also strain-induced variables). The goal is to relate these strain-related variables to the individual’s propensity to engage in violent right-wing extremism,⁴⁵ thus mainly highlighting processes of personal emergence. However, this is not the only viable strategy to encompass the social model of SAT, since other theoretical perspectives are equally compatible with the perspective of SAT in explaining right-wing political violence. Most of the theoretical concepts integrated into the conceptual model of this study find their origin in social-psychological literature and are also related to other theories such as the ‘Perceived Injustice Theory’, the ‘Integrated Threat Theory’ and the ‘Social Identity Theory’.⁴⁶

Though, one of the most important theories within the theoretical strain perspective comprises Robert Agnew’s ‘General Strain Theory’ (GST).⁴⁷ In this theory, tensions or grievances are related to crime, with three main types of sources of tension emerging: (1) situations that block positively valued goals, (2) situations that deprive the individual of positively valued stimuli, and (3) situations that create negative emotions.⁴⁸ In other words, strains relate to situations in which an individual is confronted with feelings of injustice, because one’s own situation or the situation of the in-group is perceived as detrimental as opposed to the situation of other individuals or (out-) groups.⁴⁹ These strains are often triggered by specific events at the micro, meso

.....
39 Wikström, “Why crime happens,” 71-94.

40 Pauwels, *Criminaliteit als situationele keuze?*, 52.

41 Per-Olof H. Wikström, Dietrich Oberwittler, Kyle Treiber, and Beth Hardie, *Breaking rules: The social and situational dynamics of young people’s urban crime* (Oxford: OUP Oxford, 2012).

42 Pauwels, *Criminaliteit als situationele keuze?*, 29.

43 Schils and Pauwels, “Explaining violent extremism for subgroups by gender and immigrant background, using SAT as a framework,” 27-47.

44 See for example Hermans, 2015; Schepers, 2017; Schils and pauwels, 2016; Wikström, 2012; Wikström & Treiber, 2016

45 Propensity is the tendency to see and, if so, to choose acts of crime as a viable action alternative in response to a motivation (temptation or provocation).

46 Maarten De Waele, “Angry white rebel?: study on the mechanisms and processes of participation in extreme-right groups,” PhD dissertation, (Ghent: University of Ghent, 2015).

47 Agnew, *General strain theory*, 101-123.

48 Ibid.

49 Ibid.

or macro level and differ significantly from person to person.⁵⁰ Put this way, violent right-wing extremist attitudes and right-wing political violence can therefore be considered as 'coping mechanisms' perceived by individuals, allowing to channel negative emotions emanating from these tensions or grievances.⁵¹ As such, both GST and SAT acknowledge the importance of negative affections in the processes pivoting individuals towards criminal choices.⁵² However, the strain perspective is somewhat deficient compared to SAT as it does not indicate how and why strains lead to crime, in this case then right-wing political violence.⁵³ SAT hence extends the strain perspective by pointing at the essence of causal mechanisms. In doing so, SAT refers to 'negative affections' by using the term 'frictions' and associates these frictions with the individual's sensitivity to frictions. In this sense SAT requires that a friction must be perceived by the individual as purposefully hostile before it can be considered a provocation.⁵⁴

In this study, perceived feelings of injustice and feelings of political powerlessness (as a dimension of perceived anomie⁵⁵) are included as subjective strains or grievances, referring to specific events or conditions that are negatively evaluated by the individual.⁵⁶ In addition, authoritarianism,⁵⁷ perceived group threat,⁵⁸ ethnocentrism,⁵⁹ and feelings of superiority⁶⁰ are depicted as strain-induced variables for the context of right-wing political violence.⁶¹ In order to maintain a clear structure, these theoretical concepts are grouped into two overarching concepts: 'perceived grievances' and 'us-versus-them' attitudes. In the following sections, each of these considered variables will be outlined theoretically.

'Perceived grievances'

Perceived injustice. As has been argued in scientific literature, perceived injustice appears to play an important role in pivoting individuals towards violent extremism.⁶² In Baumeister's study, perceived injustice is related to what he labels as 'the crystallisation of discontent'.⁶³ This refers to a subjective process in which the individual is tempted to make radical life decisions, prompted by the perception that

50 Allard R. Feddes, Lars Nickolson and Bartjan Doosje, *Triggerfactoren in het radicaliseringsproces*, (Expertise-unit Sociale Stabiliteit/Universiteit van Amsterdam, 2015), https://pure.uva.nl/ws/files/2636988/172573_triggerfactoren_in_het_radicaliseringsproces.pdf

51 De Waele, "Angry white rebel?".

52 Agnew, *General strain theory*, 101-123.

53 Wikström, Oberwittler, Treiber, and Hardie, *Breaking rules*.

54 Helmut Hirtenlehner, Johann Bacher, Heinz Leitgöb, and Doris Schartmueller. "Do morality and self-control protect from criminogenic peer influence? Testing multidimensional person-environment interactions," *Justice Quarterly* (2021): 1-36.

55 Anomie generally refers to a condition of instability, initiated by a breakdown of norms, standards and values.

56 Robert Agnew, "A general strain theory of terrorism," *Theoretical Criminology* 14, no. 2 (2010): 131-153.

57 The original concept of authoritarianism refers to an intrapersonal characteristic, whose relatively stable character is attributed to the intrapersonal conflicts caused by strict (moral) educational patterns.

58 Perceived group threat refers to both perceived realistic threats and perceived symbolic threats. Perceived realistic threats are given a more existential interpretation in this regard, as they refer to perceived threats that coincide with the continued existence of the in-group, the physical and material prosperity of the in-group and its members, and the political or economic power emanating from the in-group. Perceived symbolic threats, on the other hand, denote processes of attributing symbolic connotations to the in-group, especially referring to the shared beliefs and values of the in-group.

59 In literature, ethnocentrism is often conceptualised by two specific dimensions. The first dimension involves the in-group dimension, which relates to the perceived positive attitude(s) towards one's own (in-)group. of the perceived in-group. The second dimension comprises the out-group dimension, pertaining to one's negative attitude(s) towards perceived other group(s).

60 Perceived feelings of superiority are strongly connected with the in-group dimension of ethnocentrism. These feelings may thus be evoked by a strong identification with the in-group.

61 De Waele, "Angry white rebel?"

62 Ibid.

63 Roy F. Baumeister, "The crystallization of discontent," in *Can personality change?*, ed. Todd F. Heatherton and Joel Lee Ed Weinberger (Washington DC: American Sociological Association, 1994), 281-297.

positive situations or aspects in one's life are outweighed by the negative ones.⁶⁴ As a result, perceived feelings of injustice primarily consist of an affective component, which denotes discontent resulting from the perceived negative outcome of a social comparison process between the individual's (in-group) situation and the situation of other individuals or groups (out-group(s)).⁶⁵ Two specific types of perceived injustice are central to this study and will be combined to form an overarching scale construct:⁶⁶ 'perceived individual injustice' and 'perceived collective injustice'.

Perceived political powerlessness. It has been argued that political powerlessness is equally associated with right-wing political violence – though not exclusively political violence.⁶⁷ In that regard, political powerlessness refers to a subjective feeling of powerlessness in the face of political decision-making processes.⁶⁸ In situations of such political powerlessness, the disparities between the individual and the political authorities tend to widen, causing the individual to adopt destructive attitude towards the way society is structured, which bears on the provocation of negative emotions or reactions. Furthermore, political powerlessness is frequently referred to as a dimension of anomie, which, according to Srole, refers to a subjective feeling that emerges as a result of an individual's identification with certain societal distortions or dysfunctions.⁶⁹ McDill, on the other hand, characterises anomie as a dimension of 'Negative Weltanschauung'⁷⁰, which includes, in addition to anomie, two other dimensions: 'authoritarianism' and 'ethnocentrism' (infra).⁷¹

Perceived authoritarianism. The concept of 'perceived authoritarianism' finds its origin in the seminal work 'The Authoritarian Personality' by Adorno et al.⁷² The original concept refers to a stable intrapersonal characteristic, which is partly established by intrapersonal conflicts that are caused by strict (moral) educational patterns.⁷³ Authoritarian personalities are therefore supposed to be more inclined to discern between individuals or groups of individuals.⁷⁴ This coincides with the fact that authoritarian personalities are often apprehensive and reticent towards anything that is perceived as strange or unfamiliar. In that regard, other groups are often seen as immoral, inferior, or weak.⁷⁵ Yet, the original conceptualisation of authoritarianism did not endure for a long time. In 1981, Altemeyer criticised the views of Adorno et al. and reflected upon the operationalisation of the construct.⁷⁶ Altemeyer's criticisms primarily focused on the renowned F(ascism) scale by Adorno et al., which measured nine dimensions.⁷⁷ As a result, Altemeyer introduced his

64 Lieven Pauwels, Vanja Ljujic, and Ann De Buck, "Individual differences in political aggression: The role of social integration, perceived grievances and low self-control," *European journal of criminology* 17, no. 5 (2020): 603-627.

65 Agnew, *General strain theory*, 101-123.

66 Scale construction refers to the construction of statistical measurement instruments of theoretical concepts that can used to assess the effects of one concept on another.

67 Klaus Boehnke, John Hagan, and Hans Merckens, "Right-wing extremism among German adolescents: Risk factors and protective factors," *Applied psychology* 47, no. 1 (1998): 109-126.

68 Maarten De Waele, "Political violence among Flemish adolescents: The impact of moral support for right-wing extremism," in *Desistance, social order and responses to crime. Today's security issues*, ed. Joanna Shapland, Jacques de Maillard, Stephen Farrall, Axel Groenemeyer, and Paul Ponsaers (Antwerp: Maklu, 2014), 134-166.

69 Leo Srole, "Social integration and certain corollaries: An exploratory study," *American sociological review* 21, no. 6 (1956): 709-716.

70 Negative Weltanschauung generally refers to a negative worldview.

71 Edward L. McDill, "Anomie, authoritarianism, prejudice, and socioeconomic status: An attempt at clarification," *Social Forces* 39, no. 3 (1961): 239-245.

72 Theodor Adorno, Else Frenkel-Brenswik, Daniel J. Levinson, and R. Nevitt Sanford, *The authoritarian personality* (London: Verso Books, 2019).

73 Ibid.

74 Ibid.

75 Maarten De Waele, "Flemish youngsters and right-wing extremist groups: status quaestionis," in *Crime, violence, justice, and social order: monitoring contemporary security issues*, ed. Paul Ponsaers, Adam Crawford, Jacques de Maillard, Joanna Shapland and Antoinette Verhage (Antwerpen: Maklu, 2013), 15-41.

76 Bob Altemeyer, *Right-wing authoritarianism*, (Winnipeg, Manitoba: University of Manitoba Press, 1981).

77 Adorno, Frenkel-Brenswik, Levinson, and Sanford, *The authoritarian personality*.

own construct: 'Right-Wing Authoritarianism' (RWA), which was defined as an ideological attitude that, in contrast to the conceptualisation of Adorno et al., should be perceived as a volatile rather than a stable personality characteristic. Later on, Altemeyer (1988) characterised 'the authoritarian personality' by three sub-components: (1) conventionalism, (2) authoritarian aggression (law-and-order) and (3) authoritarian submission.⁷⁸

Perceived group threat. Numerous studies have identified 'perceived group threat' as a powerful mediator of perceived injustice and of negative attitudes towards out-groups, bearing the potential to lower the threshold for individuals to engage in violent behaviour.⁷⁹ The 'Integrated Threat Theory' was largely responsible for popularising this concept.⁸⁰ This theory then attempts to explain the influence of perceived threats on negative attitudes toward other groups by emphasising the role of perceived symbolic and realistic threats.⁸¹ Perceived realistic threats are given a more existential interpretation in this regard, as they refer to perceived threats that coincide with the continued existence of the in-group, the physical and material prosperity of the in-group and its members, and the political or economic power emanating from the in-group.⁸² Perceived symbolic threats, on the other hand, refer to the threats that the individual perceives in relation to the symbolic connotations attributed to the in-group, especially referring to the shared beliefs and values of the in-group.⁸³ Hence, the social identity of individuals plays a significant role, as the individual will likely attribute the threats, which relate to the in-group, to their own social identity.⁸⁴ Although confrontation with an actual symbolic or realistic threat is by no means insignificant, it has been argued that the mere perception of a symbolic or realistic threat is sufficient for the individual to foster negative attitudes and to engage in violence towards the out-group(s).⁸⁵ This is particularly the case for individuals who attach great value to their social identity, such as adolescents.⁸⁶ In that regard, Ponsaers et al. contended that the relationship between perceived injustice and perceived group threat can be instrumental in the development of 'us-versus-them' attitudes, such as in the case of right-wing violence ethnocentrism and feelings of superiority, thereby fuelling group polarisation.⁸⁷

'Us-versus-them' attitudes

Ethnocentrism. Along with authoritarianism and anomie, ethnocentrism has equally been referred to as a component of '*Negative Weltanschauung*'.⁸⁸ As such, *Negative Weltanschauung* encompasses three attitudes associated with feelings of discontent and violent right-wing extremist beliefs.⁸⁹ In this regard, literature attributes a

78 Bob Altemeyer, *Enemies of freedom: Understanding right-wing authoritarianism*, (San Francisco, California: Jossey-Bass, 1988).

79 De Waele, "Angry white rebel?".

80 Lieven J. R. Pauwels, and Ben Heylen, "Perceived group threat, perceived injustice, and self-reported right-wing violence: An integrative approach to the explanation right-wing violence," *Journal of interpersonal violence* 35, no. 21-22 (2020): 4276-4302.

81 Walter Stephan, Rolando Diaz-Loving, and Anne Duran, "Integrated threat theory and intercultural attitudes: Mexico and the United States," *Journal of Cross-Cultural Psychology* 31, no. 2 (2000): 240-249.

82 Walter Stephan and Cookie White Stephan, "An integrated threat theory of prejudice," in *Reducing prejudice and discrimination*, ed. Stuart Oskamp (Hove: Psychology Press, 2013), 33-56.

83 Ibid.

84 Stephen M. Croucher, "Integrated Threat Theory," in *Oxford Research Encyclopedia of Communication* (Oxford: Oxford University Press, 2017).

85 Stephan and Stephan, *An integrated threat theory of prejudice*, 33-56.

86 Ben Heylen, "The dark side of human sociality: the evolutionary roots of contemporary prejudice and bias motivated behaviour," PhD dissertation (Ghent: University of Ghent, 2015).

87 Ponsaers et al., "Onderzoeksrapport polarisering en radicalisering."

88 De Waele, "Angry white rebel?".

89 Pauwels, Ljujic, and De Buck, "Individual differences in political aggression: The role of social integration, perceived grievances and low self-control," 603-627.

two-dimensional character to ethnocentrism.⁹⁰ The first dimension involves the in-group dimension, which relates to the perceived positive attitude(s) towards one's own (in-)group. These are merely positive attitudes resulting from a strong identification with the norms, values, beliefs, aspirations, etc. of the perceived in-group.⁹¹ Joining a social group, recognising, and ascribing shared norms, values, beliefs and aspirations to one's self-image and social identity can help to satisfy specific human needs while also having the potential to reduce feelings of insecurity. In that regard, Billiet et al. define in-group socialisation as the selective perception of the primarily positive characteristics of the in-group.⁹² The second dimension comprises the out-group dimension, pertaining to one's negative attitude(s) towards perceived other group(s). A strong identification occurs here as well, albeit as a 'counter-identification'⁹³ with the out-group (s).⁹⁴ Regarding the out-group dimension of ethnocentrism, this study explicitly focuses on negative attitudes towards immigrants in general, and Muslims and Jews in particular.

Perceived feelings of superiority. Finally, right-wing extremist belief systems have been brought in relationship with feelings of superiority. Right-wing extremists in Belgium, particularly in Flanders, have been linked to the belief that Flemish people are superior, which is typically accompanied by harsh and ethnocentric sentiments toward everything that is perceived as 'not Flemish'.⁹⁵ As a result, it is reasonable to conclude that a strong in-group identification – which refers to the in-group dimension of ethnocentric attitudes – is linked to strong feelings of superiority. The latter is equally plausible from the standpoint of 'Social Identity Theory'.⁹⁶ A strong identification with the characteristics attributed to one's in-group – as well as one's own social identity – can evoke feelings of superiority, which has already been called upon in scientific literature to explain why individuals tend to lower their threshold to engage in violent extremist narratives and violent actions.⁹⁷

The situational model of SAT

In addition to the social model of SAT, the situational model indicates the proximal or direct causes and the predetermined causal mechanism to explain self-reported right-wing political violence.⁹⁸ In that regard, the situational model emphasises the role of four crucial elements: (1) the individuals' criminal propensity, (2) the degree of exposure to a criminogenic setting, (3) the 'perception-choice process' and (4) the action itself (e.g. political right-wing violence).⁹⁹ As such, SAT allows us to assume that both the propensity to engage in violent right-wing extremism, as well as exposure to violent right-wing extremist settings, can be regarded as direct causes of right-wing political violence.¹⁰⁰ The interaction between these two components, in turn, triggers a situational causal mechanism, i.e. the perception-choice process.

90 Jaak Billiet, Rob Eisinga and Peer Scheepers, "Etnocentrisme in de lage landen: opinies over 'eigen' en 'ander' volk in Nederland en Vlaanderen," *Sociologische gids* 39 (1992): 300-323.

91 Heylen, "The dark side of human sociality".

92 Billiet, Eisinga and Scheepers, "Etnocentrisme in de lage landen," 301.

93 Notwithstanding the universal nature of social identification processes, they represent the basic mechanisms behind ethnocentric attitudes, which are associated with constructed (negative) prejudices, negative stereotypes, and negative attitudes towards the out-group(s).

94 Jaak Billiet, Rob Eisinga, and Peer Scheepers, "Ethnocentrism in the low countries," *Journal of Ethnic and Migration Studies* 22, no. 3 (1996): 401-416.

95 De Waele, "Angry white rebel?".

96 Henri Tajfel and John C. Turner, "An integrative theory of intergroup conflict," *Organizational identity: A reader* 56, no. 65 (1979): 9780203505984-16.

97 Bertjan Doosje, Kees Van den Bos, Annemarie Loseman, Allard R. Feddes, and Liesbeth Mann, "My in-group is superior!": Susceptibility for radical right-wing attitudes and behaviors in dutch youth," *Negotiation and Conflict Management Research* 5, no. 3 (2012): 253-268.

98 Wikström, "Why crime happens," 71-94.

99 Wikström, Oberwittler, Treiber, and Hardie, *Breaking rules: The social and situational dynamics of young people's urban crime*.

100 Wikström, "Why crime happens," 71-94.

With regard to right-wing political violence, this situational mechanism refers to a process that encompasses two specific actions: (1) perceiving right-wing political violence as a viable action alternative and (2) choosing (habitually or deliberately) to act in accordance with this action alternative.¹⁰¹ However, according to Pauwels, the term 'situational' refers to the conception of rule-breaking behaviour as the result of a perception-choice process that is initiated by a specific person-environment interaction.¹⁰² As a result, the term 'situational' refers to the convergence of individual and environmental characteristics in space and time, rather than merely referring to the one-way effect(s) of environmental characteristics.¹⁰³ However, reality is often more complex and individual differentiations should be kept in mind. Individuals can be more or less likely to perceive political violence as a viable action alternative, and they may also be exposed to violent extremism in highly variable ways.¹⁰⁴ Nonetheless, SAT assumes that individual differences in moral transgression(s) are always characterised by a minimal interaction between propensity and exposure.¹⁰⁵

Propensity to right-wing extremism

"Crime propensity is the tendency to see and, if so, to choose acts of crime as a viable action alternative in response to a motivation (temptation or provocation)."¹⁰⁶ According to this definition, propensity to violent right-wing extremism can be understood as the general tendency of individuals to perceive and choose political violence as a viable action alternative.¹⁰⁷ SAT characterises propensity as a multidimensional construct that involves the interaction between an individual's morality and their ability to exercise self-control, both of which are likewise multidimensional constructs.¹⁰⁸

The multidimensional nature of morality thereby pertains to two specific dimensions that direct the perception-choice process:¹⁰⁹ (1) personal moral beliefs and (2) emotions of guilt and shame.¹¹⁰ In literature, a distinction has therefore been made between the cognitive and the affective component of morality.¹¹¹ On the one hand, personal moral beliefs represent the cognitive component of morality and refer to the individual's perceptions regarding how wrong it is to break a rule defined by (criminal) law.¹¹² Moral emotions, on the other hand, embody the affective component of morality and especially refer to emotions of guilt and shame, which may equally affect the perception-choice process.¹¹³ SAT contends that when individuals choose to act in a certain way, the action does not result directly from the intrinsic motivation(s) of the individual to act in that way. Instead, SAT assumes that one's motivations are linked to one's moral beliefs, which filter the specific temptations or provocations (the motivations) that the individual encounters in certain

101 Schils and Pauwels, "Explaining violent extremism for subgroups by gender and immigrant background, using SAT as a framework," 31-32.

102 Pauwels, *Criminaliteit als situationele keuze?* Kritische toetsing en appreciatie van Wikström's situationele actietheorie, 44.

103 Ibid.

104 Ibid, 172.

105 Pauwels, *Criminaliteit als situationele keuze?*

106 Wikström, Oberwittler, Treiber, and Hardie, *Breaking rules*, 15.

107 Schils and Pauwels, "Explaining violent extremism for subgroups by gender and immigrant background, using SAT as a framework," 32.

108 Pauwels, *Criminaliteit als situationele keuze?*, 45.

109 Wikström, "Why crime happens," 71-94.

110 Ineke Haen Marshall and Chris E. Marshall, "Shame and Wrong: Is There a Common Morality Among Young People in France, the UK, the Netherlands, Germany, and the USA?," in *Minority youth and social integration*, ed. Sebastian Roché and Mike Hough (Cham: Spinger, 2018), 29-59.

111 Pauwels, *Criminaliteit als situationele keuze?*, 45.

112 Pauwels, *Criminaliteit als situationele keuze?*

113 Wikström, "Why crime happens," 71-94.

situations.¹¹⁴ In that regard, literature has increasingly distinguished between 'trait-like morality' and 'state-like morality'.¹¹⁵ Whereas trait-like morality denotes one's personal moral beliefs that are developed over time and that can be regarded as a proxy for how likely an individual will engage in political violence, state-like morality denotes the personal rules that are only relevant within a given situation.¹¹⁶ As such, state-like morality refers to moral rules that are action-relevant and that direct the individual's perceptions within a specific human-environment interaction.

In addition to the effect(s) of morality, SAT argues that the individual's propensity to break certain moral rules is also influenced by one's ability to exercise self-control. This refers to an (inner-to-outer) process by which a person succeeds in adhering to a personal moral rule when it conflicts with the moral norms of the setting.¹¹⁷ As this is a highly debated concept, in later literature, self-control has increasingly been described in relation to the specific motivational component of certain actions or behaviour. For example, following the perspective of SAT, Pauwels defines self-control as the degree to which an individual is able to make choices in accordance with their own moral convictions when confronted with temptations and provocations.¹¹⁸ As such, self-control is conceived as merely a stable, but not invariable, personality trait which is activated by a specific individual response to environmental stimuli.¹¹⁹ This differs from the conception of Gottfredson and Hirschi. They merely portrayed self-control as a non-dynamic personality trait.¹²⁰ On the contrary, SAT presents self-control as a situational trait, which is only at stake when the individual considers different action alternatives or when a moral conflict occurs.¹²¹ In this study, however, the ability to exercise self-control is rather measured non-situational by one of its dimensions, i.e. 'thrill-seeking behaviour'.

Exposure to right-wing extremism

"A person's criminogenic exposure is the extent to which he or she takes part in settings with criminogenic features."¹²² According to this definition, exposure to violent right-wing extremism can be interpreted as a 'setting characteristic'. This denotes settings in which violent right-wing extremist beliefs represent the general moral tendency, hence facilitating the transmission of cultural extremist values.¹²³ More specifically, exposure comprises two specific dimensions. The first dimension pertains to the moral rules that prevail within a specific setting to which individuals are exposed.¹²⁴ This for example includes the extent to which certain settings endorse violent right-wing extremist normative attitudes.¹²⁵ In addition, the second dimension pertains to the significance of external crime control mechanisms, for which SAT especially refers to the mechanism of deterrence.¹²⁶ Yet, the role of these mere external crime control mechanisms will not be further elucidated in this study.

114 Schils and Pauwels, "Explaining violent extremism for subgroups by gender and immigrant background, using SAT as a framework," 27-47.

115 Jean-Louis Van Gelder and Reinout E. De Vries, "Rational misbehavior? Evaluating an integrated dual-process model of criminal decision making," *Journal of Quantitative Criminology* 30, no. 1 (2014): 1-27.

116 Wikström, Oberwittler, Treiber, and Hardie, *Breaking rules*, 9.

117 Wikström, Oberwittler, Treiber, and Hardie, *Breaking rules*, 26.

118 Pauwels, *Criminaliteit als situationele keuze?*, 45.

119 Ibid.

120 Michael R. Gottfredson and Travis Hirschi, *A general theory of crime*, (Stanford, California: Stanford University Press, 1990).

121 Pauwels, *Criminaliteit als situationele keuze?*, 49.

122 Wikström, Oberwittler, Treiber, and Hardie, *Breaking rules*, 11-12.

123 Schils and Pauwels, "Explaining violent extremism for subgroups by gender and immigrant background, using SAT as a framework," 27-47.

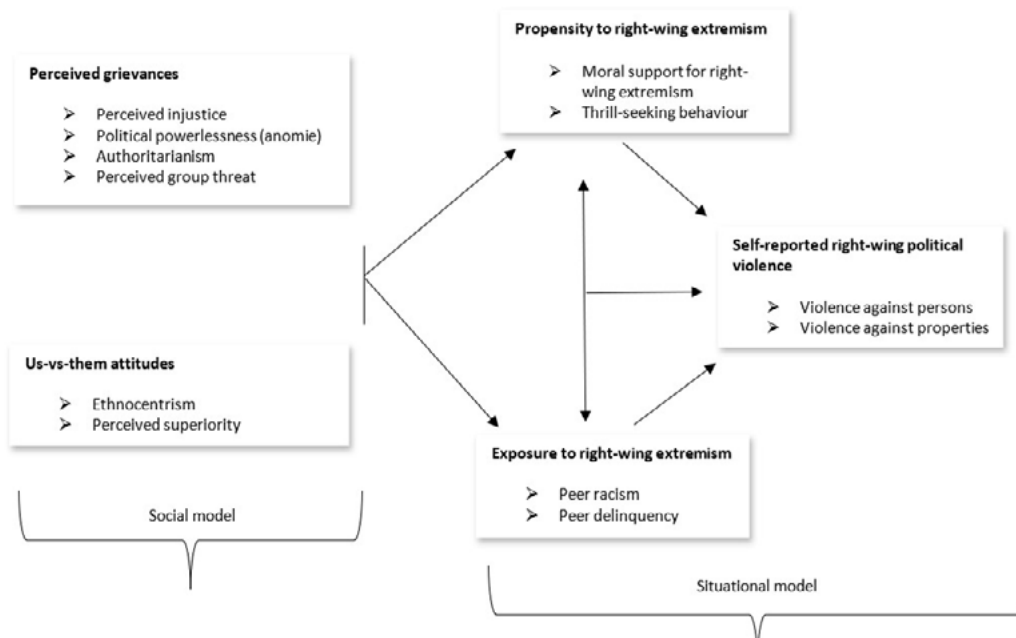
124 Wikström, Oberwittler, Treiber, and Hardie, *Breaking rules*.

125 Schils and Pauwels, "Explaining violent extremism for subgroups by gender and immigrant background, using SAT as a framework," 27-47.

126 Wikström, Oberwittler, Treiber, and Hardie, *Breaking rules*, 26.

In addition, SAT connects exposure to the motivations (temptations and provocations) that individuals may be confronted with in certain situations. These mainly involve situations in which the committing of crime becomes possible.¹²⁷ In this regard, it has theoretically been argued that an environment possesses certain characteristics, which refer to the criminogenic characteristics outlined in the preceding definition. SAT therefore refers to the situational effects of exposure to environmental characteristics.¹²⁸ In that regard, it is important to distinguish between the context in which people act (situational context) and the context in which people are socialised (socialisation context).¹²⁹ However, in criminological sciences, the possibilities of assessing exposure within its situational scope are somewhat limited.¹³⁰ In this study, it is thus intended to focus on the socialisation context, which is why exposure is measured indirectly by the number of delinquent and racist friends to whom respondents are exposed (social influence).

Figure 1. Conceptual model of the study



127 Pauwels, *Criminaliteit als situationele keuze?*, 26.
 128 Wikström, Oberwittler, Treiber, and Hardie, *Breaking rules*, 40.
 129 Ibid, 15.
 130 Pauwels, *Criminaliteit als situationele keuze?*, 26.

For the purpose of this study, several scale constructs are used to measure the central theoretical concepts as outlined in the theoretical part of this study. For reasons of economy, it is merely intended to provide a brief overview of the different scale constructs that are used to measure the central concepts in this study. For additional details about the data collection procedures, we refer to De Waele's doctoral dissertation, since this study draws on data collected in the light of this work.¹³¹

The dependent variable. 'Self-reported right-wing political violence' was measured using two subscales. The first subscale pertains to a measure of respondent's self-reported acts of violence against persons (Cronbach's $\alpha = 0.87$), whereas the second subscale measures respondent's self-reported acts of violence against property (Cronbach's $\alpha = 0.80$). Both subscales were combined as one total frequency scale, pertaining to a behavioural outcome variable of violent right-wing extremism.

The independent variables. The variable 'propensity for violent right-wing extremism' concerns a combined scale consisting of two subscales, i.e., 'moral support for violent right-wing extremism' (Cronbach's $\alpha = 0.87$) and 'low self-control'^{132,133}. Self-control is measured using the 'thrill-seeking behaviour' dimension (Cronbach's $\alpha = 0.73$).¹³⁴ The variable 'exposure to violent right-wing extremism' is measured indirectly using a combined scale consisting of two subscales: 'peer racism' (Cronbach's $\alpha = 0.68$)¹³⁵ and 'peer delinquency' (Cronbach's $\alpha = 0.70$).¹³⁶ 'Perceived injustice' consists of a combination of two separate subscales, i.e. 'perceived group discrimination' (Cronbach's $\alpha = 0.95$) and 'perceived personal discrimination' (Cronbach's $\alpha = 0.89$).¹³⁷ 'Political powerlessness (anomie)' is measured by using a 5-point scale derived from Srole's research on 'personal alienation' (Cronbach's $\alpha = 0.87$).¹³⁸ Regarding the measurement of the concept of 'authoritarianism' (Cronbach's $\alpha = 0.92$), a 5-point scale from Altemeyer's research is used (11 items based on the three elements of Altemeyer's authoritarianism scale).¹³⁹ The measures of 'perceived group threat' are based on questions that gauge attitudes towards three out-groups: immigrants in general, and Muslims and Jews in particular (Cronbach's $\alpha = 0.76$).¹⁴⁰ 'Ethnocentrism' is measured using its two dimensions, as outlined in the theoretical part of this article. The items measuring the in-group dimension relate to 'attitudes towards Flemish identity' (Cronbach's $\alpha = 0.83$), whereas the items for the out-group dimension measure 'negative attitudes towards immigrants' (SCIF¹⁴¹ questionnaire) (Cronbach's $\alpha = 0.88$).¹⁴² Finally, 'perceived superiority' is measured using a 5-point scale from the study of Van den Bos et al. (Cronbach' $\alpha = 0.76$).¹⁴³

131 This study comprises a primary analysis of secondary data collected as part of De Waele's doctoral research. Adolescents aged 18 to 25 years were the target population for this web survey ($n = 723$). The sample pertained to a so-called convenience sample, implying that the survey mainly focused on that part of the population that is easily accessible, such as adolescents via the Internet. For an overview of the main characteristics of the sample and details of the data, we refer to the doctoral dissertation of De Waele (De Waele, "Angry white rebel?: study on the mechanisms and processes of participation in extreme-right groups.").

132 Moral support for violent right-wing extremism was split into scores above the median and scores below the median (median dichotomy) since few individuals exhibit high scores on this variable. A score below the median represents, in light of the SAT, high morality. A score above the median represents low morality.

133 Kees Van den Bos, Annemarie Loseman and Bertjan Doosje, *Waarom jongeren radicaliseren en sympathie krijgen voor terrorisme: Onrechtvaardigheid, onzekerheid, en bedreigde groepen* (Den Haag: WODC, 2009).

134 Harold G. Grasmick, Charles R. Tittle, Robert J. Bursik Jr, and Bruce J. Arneklev, "Testing the core empirical implications of Gottfredson and Hirschi's general theory of crime," *Journal of research in crime and delinquency* 30, no. 1 (1993): 5-29.

135 Van den Bos, Loseman and Doosje, *Waarom jongeren radicaliseren en sympathie krijgen voor terrorisme*.

136 Vania Ceccato and Per Olof H. Wikström, "Tracking social life and crime," in *The urban fabric of crime and fear*, ed. Vania Ceccato (Dordrecht: Springer, 2011), 165-190.

137 Van den Bos, Loseman and Doosje, *Waarom jongeren radicaliseren en sympathie krijgen voor terrorisme*.

138 Srole, "Social integration and certain corollaries," 709-716.

139 Altemeyer, *Enemies of freedom: Understanding right-wing authoritarianism*.

140 Van den Bos, Loseman and Doosje, *Waarom jongeren radicaliseren en sympathie krijgen voor terrorisme*.

141 'Social Cohesion In Flanders'.

142 Ibid.

143 Van den Bos, Loseman and Doosje, *Waarom jongeren radicaliseren en sympathie krijgen voor terrorisme*.

Analytical strategy

For the explanatory analyses conducted in this study, two specific types of regression models are used: a blockwise negative-binomial regression analysis and an 'ANCOVA' (Analysis of Covariance). Both models comprise more robust regression methods, as they use the 'maximum-likelihood method' to estimate the statistical parameters. Employing the other alternative, the 'Ordinary Least Square' (OLS) method, is frequently criticised when a study contains extremely skewed variables – such as self-reported right-wing political violence.¹⁴⁴ Hence, for the sake of methodological consistency, all analyses are conducted with robust standard errors.

The main hypothesis of this study is that the independent variables grouped under perceived grievances and 'us-versus-them' attitudes (the causes of the causes) have indirect effects on the dependent variable total self-reported political right-wing violence.¹⁴⁵ This implies that two additional subsidiary hypotheses are tested:

Hypothesis 1a: The direct effects of the variables grouped under perceived grievances and 'us-versus-them' attitudes on total self-reported political right-wing violence are discarded when the variables propensity to violent right-wing extremism and exposure to violent right-wing extremism are added to the statistical model.

Hypothesis 1b: The variables grouped under perceived grievances and 'us-versus-them' attitudes do have direct effects on: (1) moral support for violent right-wing extremism and (2) the ability to exercise self-control.

.....
 144 Pauwels, *Criminaliteit als situationele keuze? Kritische toetsing en appreciatie van Wikström's situationele actietheorie*, 75.

145 Upon request from the author, additional analyses can be obtained. These involve assumptions regarding both the direct effects of and interaction effects between the dimensions of propensity separately and the direct effects of and interaction effects between propensity and exposure to violent right-wing extremism.

Results

The effects of grievances and 'us-versus-them' attitudes on self-reported right-wing political violence

Table 1. Blockwise negative binomial regression model with self-reported right-wing political violence as dependent variable

Independent variables	Model 1		Model 2	
	B (SE)	Exp.(B)	B (SE)	Exp.(B)
Perceived injustice	0.504** (0.174)	1.655	0.295 (0.192)	1.343
Political powerlessness	0.414* (0.163)	1.513	0.239 (0.172)	1.270
Authoritarianism	-0.064 (0.303)	0.938	-0,176 (0.292)	0.838
Perceived group threat	0.082 (0.602)	1.085	0.132 (0.547)	1.141
Ethnocentrism	0.182 (0.476)	1.200	0.013 (0.367)	1.013
Perceived superiority	0.230 (0.261)	1.285	0.171 (0.216)	1.186
Propensity to RWE			0.685** (0.216)	1.984
Exposure to RWE			0.323** (0.115)	1.381
Model fit (AIC)	261.599		240.043	
*p<0.05; **p<0.01; ***p<0.001; Model fit null model: 283.715				

Model 1

Model 1 shows the effects of the considered independent variables on the dependent variable 'self-reported right-wing political violence', disregarding the effects of propensity and exposure to violent right-wing extremism. Only for perceived injustice and political powerlessness significant effects on self-reported right-wing political violence are found. The effects of both variables are positive, thus indicating that higher values on these independent variables go along with higher values on the self-reported political violence. All other independent variables do not have any significant effect on self-reported right-wing political violence.

Model 2

Model 2 shows the effects of the independent variables, accounting for the effects of propensity to violent right-wing extremism and exposure to violent right-wing extremism. It seems that the effects of both perceived injustice and political powerlessness are rendered insignificant when propensity and exposure are added to the statistical model. As in model 1, the effects of all other independent variables are insignificant. Yet, the effects of both propensity and exposure are significant and positive, though the effect of propensity is stronger compared to the effect of exposure to right-wing extremism. This suggests that the theoretical concepts of SAT exhibit stronger effects on self-reported right-wing political violence than the concepts from the other theoretical perspectives.

The effects of perceived grievances and 'us-versus-them' attitudes on morality and self-control

Table 2. Multiple regression model with moral support for violent right-wing extremism as dependent variable (ANCOVA)

Independent variables	B (SE)
Perceived injustice	0.123** (0.044)
Political powerlessness	0.121(0.038)
Authoritarianism	-0.005 (0.049)
Perceived group threat	0.075 (0.045)
Ethnocentrism	0.234*** (0.059)
Perceived superiority	0.139** (0.047)
Model fit (R ²)	15.8%

Table 2 presents the statistical effects of the perceived grievances and 'us-versus-them' attitudes on the dependent variable 'moral support towards right-wing extremism'. As can be observed, only perceived injustice, ethnocentrism and perceived feelings of superiority have positive significant effects on moral support towards right-wing extremism. Ethnocentrism seems to be the strongest predictor as regards to moral support for violent right-wing extremism. The independent variables included in this model collectively account for 15.8% of the explained variance in moral support for violent right-wing extremism.

Table 2. Multiple regression model with self-control ability as dependent variable (ANCOVA)

Independent variables	B (SE)
Perceived injustice	-0.192*** (0.045)
Political powerlessness	-0.061(0.042)
Authoritarianism	-0.087 (0.052) (p = 0.093) ¹⁴⁶
Perceived group threat	-0.033 (0.051)
Ethnocentrism	0.128* (0.055)
Perceived superiority	0.037 (0.044)
Model fit (R ²)	4.7%

Additionally, table 3 presents the statistical effects of the perceived grievances and 'us-versus-them' attitudes on the dependent variable self-control ability. Perceived injustice has a significant but weak negative effect on self-control. Ethnocentrism has a significant positive effect on self-control and authoritarianism seems to have a weak negative borderline significant effect on self-control ability. All other variables do not dispose significant effects on self-control ability. The (adjusted) determination coefficient for this model equals 0.047, which implies that the independent variables account for 4.7% of the explained variance in 'self-control ability'.

.....
146 Borderline significant effect of authoritarianism.

Conclusions and discussion

In this study, we examined the role of perceived grievances and 'us-versus-them' attitudes in explaining self-reported forms of right-wing political violence. The results indicate that perceived grievances and 'us-versus-them' attitudes are important indirect factors in explaining right-wing political violence. The effects of some of the independent variables – grouped under perceived grievances and 'us-versus-them' attitudes – on self-reported political right-wing violence are discarded when taking into account the variables 'individual propensity to violent right-wing extremism' and 'exposure to violent right-wing extremism'. In addition, moral support for violent right-wing extremism is partly determined by the direct effects of the variables grouped under perceived grievances and 'us-versus-them' attitudes. As such, moral support for violent right-wing extremism can be seen as an important sub-mechanism of the individual's propensity to violent right-wing extremism, lowering the threshold for individuals to engage in right-wing political violence. However, the same conclusions cannot be drawn for all of the indirect variables. Primarily, perceived injustice is an important source of strain that contributes to individual differences in moral support for violent right-wing extremism. Additionally, ethnocentrism and perceptions of superiority also appear to be important mechanisms in this same explanation, as they could increase one's moral support for violent right-wing extremism. Furthermore, additional analyses revealed that both propensity and exposure exhibit direct effects on right-wing political violence, and that a significant interaction effect exists, indicating that the effect of propensity on right-wing political violence is amplified by the effect of exposure to violent right-wing extremism (the results of these analyses can be obtained on request from the corresponding author).

However, irrespective from this study's contributions, future scientific studies should take into account a few limitations. First and foremost, the sample size of this study is small, which may explain the relatively small effect sizes of the independent variables on the dependent variable. Furthermore, because this study relied on secondary data, few choices were available regarding the operationalisation of the central concepts of this study. On the one hand, this had some implications for the central objectives and research questions, which as such needed to correspond to the data. On the other hand, this may have led to imperfections in the measurement of the central theoretical concepts, which in turn may have contributed to imperfect testing procedures.¹⁴⁷ This corresponds to a central tenet of SAT.¹⁴⁸ Since SAT assigns a situational dimension to different central concepts, situational measures require spatiotemporal data, which involve measuring the spatiotemporal convergence between the individual (and the individual's characteristics), the action (e.g. political right-wing violence) and the setting (and the setting's characteristics).¹⁴⁹ As such, scientific researchers are recommended to aspire to more situational measures of SAT-related concepts in general.¹⁵⁰ More specifically, studies should pay attention to the use of situational measurements in the inquiry of violent radicalisation and violent extremism. In that regard, researchers should definitely consider new methodological approaches when applying SAT to forms of political or religiously motivated violence. This could aid in drawing more coherent and nuanced distinctions between perceiving and choosing political violence as a viable action alternative. Using the 'Space-Time Budget' method,¹⁵¹ for example, could help to effectively measure the convergence of political violence (or crime) in space and time. However, because such research methods are relatively expensive and necessitate a high level of methodological knowledge,

147 Lieven J. R. Pauwels, *Kwantitatieve criminologie: basishandboek kwantitatieve methoden van criminologisch onderzoek* (Gent: Academia Press, 2017).

148 Pauwels, *Criminaliteit als situationele keuze?*, 75-88.

149 Wikström, Oberwittler, Treiber, and Hardie, *Breaking rules*.

150 Pauwels, *Criminaliteit als situationele keuze?*, 114.

151 This method aims at collecting detailed time diary data about the activities of individuals.

randomised scenario studies¹⁵² may provide an intermediate solution, though this should be carefully considered. Additionally, from a phenomenological point of view, future research should also continue to focus on various forms of violent extremism. Similarly, more research is required focusing on both younger and older populations, as well as on larger research groups. In this way, Situational Action Theory could serve as a framework for developing research projects on the topic of violent radicalisation, allowing multiple theoretical perspectives to be integrated in the explanation of violent extremism and crime in general. Yet, studies should also explore the application and integration of other perspectives within the framework of SAT, such as biopsychosocial perspectives. More longitudinal research should be established too, which could allow researchers to study the emergent processes from exposure to violent extremism to political violence.¹⁵³

This study has also some important policy implications regarding the prevention of violent radicalisation and right-wing political violence. The results of this study reinforce the notion of the importance of adopting a holistic approach regarding the prevention of violent radicalisation and violent extremism, referring to the need to incorporate both social (developmental) and situational prevention efforts. In that regard, efforts should be made to manipulate the causal processes and the direct causes that pivot individuals towards right-wing political violence. The perspective of Situational Action Theory could thus be used to align theoretical insights with complex phenomena such as right-wing political violence, but not exclusively political violence. More specifically, channelling the grievances of adolescents should be an important pillar in a variety of societal prevention initiatives. Perceived injustice, in particular, appears to be a significant indirect factor in explaining right-wing political violence among adolescents (18 to 25 years). It is therefore recommended to develop projects, programmes and portfolios that can aid with mitigating the potentially negative effects of perceived grievances. Additionally, adolescents should gain knowledge about the mechanisms underlying 'us-versus-them' attitudes. These objectives could be met by providing adolescent's tools to gain insights into the evolutionary dimensions and aspects of social identity, group processes, polarisation, and tribalism, as well as making adolescents aware of the potentially large-scaled dangers that could go along with these mechanisms. Reflecting on moral convictions and issues may help in reducing individuals' proclivity to distinguish between a 'we' group and a 'them' group.¹⁵⁴ Equally, preventive initiatives should raise awareness about diagnostic framing processes used by extremist groups, that present the world through binary 'us-versus-them' narratives.¹⁵⁵ In this respect, educational partners are and will continue to be critical stakeholders in prevention networks. Education bears the potential to provide adolescents with specific normative barriers that allow them to disengage from extremist views, conceptions, and attitudes. In this regard, concrete platforms could be established through which adolescents can be thought to adopt critical attitudes towards certain moral standards, moral convictions, and moral rules. However, when implementing preventive measures, the role of environmental factors should not be overlooked. Extremists do not live in a vacuum, as SAT acknowledges.¹⁵⁶ In that regard, this study has shown that delinquent or racist peers do play an important role in explaining self-reported right-wing political violence. Here, too, the provision of moderate narratives should be a real focal point in the prevention of violent radicalisation. ●

152 This method combines survey questions with randomly distributed vignettes that describe real-world situations (scenarios).

153 Pauwels, *Criminaliteit als situationele keuze?*, 183.

154 Micheal Vlerick, "Evolutie, tribalisme en een betere toekomst," *Humanistisch Verbond*, May 4, 2021, <https://humanistischverbond.be/blog/586/evolutietribalisme-en-een-betere-toekomst> (accessed October 28, 2021).

155 Wim Hardyns, Lieven J. R. Pauwels and Janne Thys, "Een transversale programmascan van het Vlaamse Actieplan ter preventie van gewelddadige radicalisering", in *Gewelddadige radicalisering en polarisering: beleid en preventie in Vlaanderen: evaluatie en uitdagingen*, ed. Diederik Cops, Annelies Pauwels and Maarten van Alstein (Brussel: Vlaams Vredesinstituut, 2020).

156 Wikström, Oberwittler, Treiber, and Hardie, *Breaking rules*, 9.

BIBLIOGRAPHY

- Adorno, Theodor, Else Frenkel-Brenswik, Daniel J. Levinson, and R. Nevitt Sanford. *The authoritarian personality*. London: Verso Books, 2019.
- Agnew, Robert. "A general strain theory of terrorism." *Theoretical Criminology* 14, no. 2 (2010): 131-153.
- Agnew, Robert. "General strain theory: Current status and directions for further research." In *Advances in criminological theory: Vol. 15. Taking stock: The status of criminological theory*. Edited by Francis T. Cullen, J. P. Wright and K. R. Blevins, 101-123. New Jersey: Transaction Publishers, 2017.
- Albert, Max. "The propensity theory: a decision-theoretic restatement." *Synthese* 156, no. 3 (2007): 587-603.
- Altemeyer, Bob. *Right-wing authoritarianism*. Winnipeg, Manitoba: University of Manitoba Press, 1981.
- Altemeyer, Bob. *Enemies of freedom: Understanding right-wing authoritarianism*. San Francisco, California: Jossey-Bass, 1988.
- Bandura, Albert, and Richard H. Walters. *Social Learning Theory*. Hoboken, New Jersey: Prentice-Hall, 1977.
- Baumeister, Roy F. "The crystallization of discontent." In *Can personality change?* Edited by Todd F. Heatherton and Joel Lee Ed Weinberger, 281-297. Washington DC: American Sociological Association, 1994.
- Billiet, Jaak, Rob Eisinga and Peer Scheepers. "Etnocentrisme in de lage landen: opinies over 'eigen' en 'ander' volk in Nederland en Vlaanderen." *Sociologische gids* 39 (1992): 300-323.
- Billiet, Jaak, Rob Eisinga, and Peer Scheepers. "Ethnocentrism in the low countries: a comparative perspective." *Journal of Ethnic and Migration Studies* 22, no. 3 (1996): 401-416.
- Boehnke, Klaus, John Hagan, and Hans Merkens. "Right wing extremism among German adolescents: Risk factors and protective factors." *Applied psychology* 47, no. 1 (1998): 109-126.
- Ceccato, Vania, and Per-Olof H. Wikström. "Tracking social life and crime." In *The urban fabric of crime and fear*. Edited by Vania Ceccato, 165-190. Dordrecht: Springer, 2011.
- Croucher, Stephen M. "Integrated Threat Theory." In *Oxford Research Encyclo-*

pedia of Communication. Oxford: Oxford University Press, 2017.

- De Waele, Maarten. "Flemish youngsters and right-wing extremist groups: status quaestionis." In *Crime, violence, justice, and social order: monitoring contemporary security issues*. Edited by Paul Ponsaers, Adam Crawford, Jacques de Maillard, Joanna Shapland and Antoinette Verhage, 15-41. Antwerpen: Maklu, 2013.
- De Waele, Maarten. "Political violence among Flemish adolescents: The impact of moral support for right-wing extremism." In *Desistance, social order and responses to crime. Today's security issues*. Edited by Joanna Shapland, Jacques de Maillard, Stephen Farrall, Axel Groenemeyer, and Paul Ponsaers, 134-166. Antwerp: Maklu, 2014.
- De Waele, Maarten. "Angry white rebel?: study on the mechanisms and processes of participation in extreme-right groups." PhD dissertation. Ghent: University of Ghent, 2015.
- Doosje, Bertjan, Kees Van den Bos, Annemarie Loseman, Allard R. Feddes, and Liesbeth Mann. "'My in-group is superior!': Susceptibility for radical right-wing attitudes and behaviors in dutch youth." *Negotiation and Conflict Management Research* 5, no. 3 (2012): 253-268.
- Feddes, Allard R., Lars Nickolson and Bartjan Doosje. *Triggerfactoren in het radicaliseringsproces*. Amsterdam: Expertise-unit Sociale Stabiliteit/Universiteit van Amsterdam, 2015.
- Gottfredson, Michael R., and Travis Hirschi. *A general theory of crime*. Stanford, California: Stanford University Press, 1990.
- Grasmick, Harold G., Charles R. Tittle, Robert J. Bursik Jr, and Bruce J. Arneklev. "Testing the core empirical implications of Gottfredson and Hirschi's general theory of crime." *Journal of research in crime and delinquency* 30, no. 1 (1993): 5-29.
- Hardyns, Wim, Lieven J. R. Pauwels and Janne Thys. "Een transversale programmascan van het Vlaamse Actieplan ter preventie van gewelddadige radicalisering." In *Gewelddadige radicalisering en polarisering: beleid en preventie in Vlaanderen: evaluatie en uitdagingen*. Edited by Diederik Cops, Annelies Pauwels and Maarten van Alstein. Brussel: Vlaams Vredesinstituut, 2020.
- Heylen, Ben. "The dark side of human sociality: the evolutionary roots of contemporary prejudice and bias motivated behaviour." PhD dissertation. Ghent: University of Ghent, 2015.
- Hirtenlehner, Helmut, Johann Bacher, Heinz Leitgöb, and Doris Schartmueller. "Do morality and self-control protect from criminogenic peer influence? Testing multidimensional person–environment interactions." *Justice Quarterly* (2021): 1-36.
- Lahey, Benjamin B., and Irwin D. Waldman. "A developmental propensity model of the origins of conduct problems during childhood and adolescence." In *Causes of conduct disorder and juvenile delinquency*. Edited by Benjamin B. Lahey, Terrie E. Moffitt and Avshalom Caspi, 76-117. New York: Guilford Press, 2003.
- Marshall, Ineke Haen, and Chris E. Marshall. "Shame and Wrong: Is There a Common Morality Among Young People in France, the UK, the Netherlands, Germany, and the USA?" In *Minority youth and social integration*. Edited by Sebastian Roché and Mike Hough, 29-59. Cham: Springer, 2018.

- McDill, Edward L. "Anomie, authoritarianism, prejudice, and socioeconomic status: An attempt at clarification." *Social Forces* 39, no. 3 (1961): 239-245.
- Pauwels, Lieven J. R. *Criminaliteit als situationele keuze? Kritische toetsing en appreciatie van Wikström's situationele actietheorie*. Den Haag: Boom criminologie, 2018.
- Pauwels, Lieven J. R. *Kwantitatieve criminologie: basishandboek kwantitatieve methoden van criminologisch onderzoek*. Gent: Academia Press, 2017.
- Pauwels, Lieven J. R., and Ben Heylen. "Perceived group threat, perceived injustice, and self-reported right-wing violence: An integrative approach to the explanation right-wing violence." *Journal of interpersonal violence* 35, no. 21-22 (2020): 4276-4302.
- Pauwels, Lieven J. R., Fabienne Brion, and Brice De Ruyver. *Explaining and understanding the role of exposure to new social media on violent extremism. An integrative quantitative and qualitative approach*. Gent: Academia Press, 2014.
- Pauwels, Lieven J. R., Vanja Ljubic, and Ann De Buck. "Individual differences in political aggression: The role of social integration, perceived grievances and low self-control." *European journal of criminology* 17, no. 5 (2020): 603-627.
- Ponsaers, Paul, Brice De Ruyver, Marleen Easton, Antoinette Verhage, Jannie Noppe, Jo Hellinckx and Maarten Vandevelde. *Onderzoeksrapport polarisering en radicalisering: een integrale preventieve aanpak*. 2010.
- Tajfel, Henri, and John C. Turner. "An integrative theory of intergroup conflict." *Organizational identity: A reader* 56, no. 65 (1979): 56-65.
- Schils, Nele, and Lieven Pauwels. "Explaining violent extremism for subgroups by gender and immigrant background, using SAT as a framework." *Journal of Strategic Security* 7, no. 3 (2014): 27-47.
- Schils, Nele, and Lieven Pauwels. "Political violence and the mediating role of violent extremist propensities." *Journal of Strategic Security* 9, no. 2 (2016): 70-91.
- Srole, Leo. "Social integration and certain corollaries: An exploratory study." *American sociological review* 21, no. 6 (1956): 709-716.
- Stephan, Walter, and Cookie White Stephan. "An integrated threat theory of prejudice." In *Reducing prejudice and discrimination*. Edited by Stuart Oskamp, 33-56. Hove: Psychology Press, 2013.
- Stephan, Walter, Rolando Diaz-Loving, and Anne Duran. "Integrated threat theory and intercultural attitudes: Mexico and the United States." *Journal of Cross-Cultural Psychology* 31, no. 2 (2000): 240-249
- Van den Bos, Kees, Annemarie Loseman, and Bertjan Doosje. *Waarom jongeren radicaliseren en sympathie krijgen voor terrorisme: Onrechtvaardigheid, onzekerheid, en bedreigde groepen*. Den Haag: WODC, 2009.
- Van Gelder, Jean-Louis, and Reinout E. De Vries. "Rational misbehavior? Evaluating an integrated dual-process model of criminal decision making." *Journal of Quantitative Criminology* 30, no. 1 (2014): 1-27.
- Vlerick, Michael. "Evolutie, tribalisme en een betere toekomst." *Humanistisch Verbond*, May 4, 2021, <https://humanistischverbond.be/blog/586/evolutietribalisme-en-een-betere-toekomst/> (accessed October 28, 2021).

- Wikström, Per-Olof H. "Crime as alternative: towards a cross-level situational action theory of crime causation." In *Beyond empiricism: Institutions and intentions in the study of crime*. Edited by Joan McCord, 1-37. New Jersey: Transaction Publishers, 2004.
- Wikström, Per-Olof H. "Individuals, settings, and acts of crime: Situational mechanisms and the explanation of crime." In *The Explanation of Crime: Context, Mechanisms and Development*. Edited by Per-Olof H. Wikström and Robert J. Sampson, 61-107. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.
- Wikström, Per-Olof H. "Why crime happens: A situational action theory." *Analytical sociology* (2014): 71-94.
- Wikström, Per-Olof H., Dietrich Oberwittler, Kyle Treiber, and Beth Hardie. *Breaking rules: The social and situational dynamics of young people's urban crime*. Oxford: OUP Oxford, 2012.
- Wikström, Per-Olof H., and Noémie Bouhana. "Analyzing radicalization and terrorism: A situational action theory." In *The handbook of the criminology of terrorism*, edited by Gary Lafree and Joshua D. Freilich, 175-186. Hoboken: John Wiley & Sons, Inc., 2017.

MAD OR BAD?

Vorbij een binaire kijk op extremistisch geweld

In dit artikel wordt stilgestaan bij het complex samenspel van (f)actoren, met in het bijzonder aandacht voor psychische stoornissen, in het tot stand komen van extremistisch geweld en hoe deze in verhouding tot de intentie tot het plegen van dergelijk geweld kunnen worden begrepen. Via een complexiteitsbenadering en met inclusie van forensisch gedragswetenschappelijke kennis wordt zo een meer systemische kijk op het ontstaan van extremistisch geweld aangereikt.

Astrid Boelaert (klinisch psycholoog en criminoloog) & **Christophe Busch** (Directeur Hannah Arendt Instituut)

Sleutelwoorden:

Extremistisch geweld;
geweldscausatie;
psychische stoornissen;
ideologie;
monocausaliteit;
binair referentiekader;
Cheshire Cat Logic;
complexiteitsbenadering;
ontwikkelingspaden;
criminogene noden.

‘In that direction,’ the Cat said, waving its right paw round, ‘lives a Hatter: and in that direction,’ waving the other paw, ‘lives a March Hare. Visit either you like: they’re both mad.’
‘But I don’t want to go among mad people,’ Alice remarked.
‘Oh, you can’t help that,’ said the Cat: ‘we’re all mad here. I’m mad. You’re mad.’
‘How do you know I’m mad?’ said Alice.
‘You must be,’ said the Cat, ‘or you wouldn’t have come here.’

Alice in Wonderland,
Caroll Lewis, 1865.¹

¹ Lewis Carroll, *Alice's Adventures in Wonderland* (Chicago, Illinois: VolumeOne Publishing, 1998), 90.

1. Binaire visie op oorzaak van extremistisch geweld: psychopathologie of ideologie?

Na brutale en moeilijk verstaanbare incidenten van extremistisch geweld, vaak tegen personen die geen link lijken te hebben met de vermeende dader, wordt een dualistische visie op de mogelijke drijfveren van de dader(s) in de mediaberichtgeving vaak snel duidelijk. Is er een kwaadaardige ideologie in het spel of is het een psychopathologie die aan de grondslag ligt van de geweldscausatie. Een vraagstelling die nog prangender wordt wanneer het gaat over een enkele dader die geen duidelijke bindingen heeft met gekende extremistische of terroristische groeperingen en die als ‘lone actor’ kan worden beschouwd. Talrijke voorbeelden hiervan zijn terug te vinden in de krantenkoppen van de voorbije jaren zoals: “Aanslag op Capitool lijkt daad van man met psychische problemen,”¹ “Dader Noorse aanslag had psychische problemen,”² “Dader steekpartij in Rambouillet was geradicaliseerd

¹ De Standaard, 3 april 2021, “Aanslag op Capitool lijkt daad van man met psychische problemen,” (laatst geraadpleegd 13/04/2022).

² Dominique Minten, “Dader Noorse aanslag had psychische problemen,” *De Standaard*, 15 oktober 2021, https://www.standaard.be/cnt/dmf20211014_97721637 (laatst geraadpleegd 13/04/2022).

en had mentale problemen,”³ “Messteker Villejuif had psychische problemen.”⁴ De gemene deler in al deze berichtgeving lijkt de zoektocht naar het motief van de vermeende dader en de daaraan onderliggende oorzaak: gaat het om geweld gedreven door een extremistische ideologie of is er eerder sprake van een verwarde of psychisch gestoorde pleger. De neiging van mensen tot het monocausaal verklaren van schokkende gebeurtenissen, waarbij als het ware instinctief een eerste inschatting wordt gemaakt van de impact van het gevaar op de individuele en collectieve veiligheid is een automatisch en verstaanbaar proces. Fundamentele attributiefouten leiden er vervolgens toe dat dat wat niet begrepen kan worden door de waarnemer, toegeschreven wordt aan de persoonlijke eigenschappen van de dader eerder dan aan een door de context en situatie bepaald fenomeen.⁵

De hierboven beschreven discussie vindt echter ook op de praktijkvloer plaats wanneer men de vermeende radicalisering van een persoon – betreft het échte radicalisering of niet – of diens potentieel voor extremistisch gewelddadig gedrag tracht in te schatten. Wanneer verward gedrag wordt vastgesteld of er indicaties zijn voor een psychische problematiek, bijvoorbeeld wanneer blijkt dat de persoon waarover bezorgdheden bestaan al antecedente psychiatrische begeleiding genoten heeft of wanneer er voor, tijdens of na gepleegde feiten indicaties opduiken voor een psychische problematiek zoals middelengebruik of sterke suïcidale intenties (bijvoorbeeld suicide by cop) lijkt bij CT-professionals de neiging aanwezig om de ideologische componenten te minimaliseren of weg te zetten als louter een onderdeel van het verstoorde brein van de pleger, vaak in een poging hun bevoegdheden ter zake duidelijker af te lijnen. Opmerkingen zoals: “er dient nagegaan te worden of er sprake is van échte radicalisering of dat het niet eerder de pathologie is” of “het heeft wellicht toch eerder te maken met diens ziektebeeld” zijn hiervoor illustratief. Eenzelfde reflectie wordt bijvoorbeeld veel minder vastgesteld wanneer een persoon ingebed is in een sterk radicaal milieu wat volgend equivalent zou kunnen opleveren “er dient nagegaan te worden of er sprake is van échte radicalisering of dat het eerder de sociale context is.” Professionals lijken het er doorgaans meer over eens dat de inbedding in een extremistisch milieu een risicofactor is voor extremistische geweldslegitimatie en het daadwerkelijk in deze context gebruik maken van geweld. Over de mate waarin eventuele psychische stoornissen hierin een rol kunnen spelen en dus als een kwetsbaarheids- of risicofactor te beschouwen zijn, zijn de meningen echter veel meer verdeeld.

De facto zijn dergelijke vraagstellingen te herleiden naar de wederkerende vraag wat extremistisch geweld nu precies is en welke rol ideologie hierin speelt. Is ideologie de enige drijfveer? Is ideologie de primaire drijfveer of is ideologie slechts één van de drijfveren?⁶ Analoog hieraan kan ook bij andere delictvormen, zoals bijvoorbeeld bij zedenmisdrijven, dezelfde vraagstelling rond het motief voor het delict opgeworpen worden. Wetenschappelijk onderzoek in dat domein toont bijvoorbeeld robuust aan dat er verschillende drijfveren mogelijk zijn, waaronder een seksuele en antisociale, al dan niet in combinatie met elkaar.⁷ De daad is dan wel onder eenzelfde noemer te brengen, de oorzaken kunnen heel divers zijn. Lange tijd werd aangenomen dat extremistisch geweld het gevolg is van ideologische indoctrinatie en

3 Rik Arnoudt, “Dader steekpartij in Rambouillet was geradicaliseerd en had mentale problemen,” *vrtnws*, 25 april 2021, <https://www.vrt.be/vrtnws/nl/2021/04/25/dader-steekpartij-in-rambouillet-was-geradicaliseerd-en-had-ment/> (laatst geraadpleegd 13/04/2022).

4 De Telegraaf, 3 januari 2020, “Messteker Villejuif had ‘psychische problemen’”, <https://www.telegraaf.nl/nieuws/1072097979/messteker-villejuif-had-psychische-problemen> (laatst geraadpleegd 13/04/2022).

5 Alain Van Hiel & Arne Roets, eds., “Sociale Perceptie”, in *Sociale Psychologie, Tweede herziene editie* (Gent: Academia Press, 2018), 99.

6 Stephen Hart, “How to assess and manage threats in hate crimes workshop”. Protect international risk and safety services inc, 19 november 2021.

7 R. K. Hanson & M.T. Bussière, “Predicting relapse: A meta-analysis of sexual offender recidivism studies”. *Journal of Consulting and Clinical Psychology*, 61, 1998, 646-652.

training.⁸ Recentere inzichten wijzen evenwel op het belang van maatschappelijke en individuele dimensies in het ontwikkelingspad dat aan dergelijk gedrag voorafgaat.⁹ Psychopathologie kan als één van deze vele individuele dimensies begrepen worden, als een kwetsbaarheidsfactor of risicofactor voor extremistische geweldslegitimatie of het gebruik daarvan.

2. Hindernissen op de weg naar complexiteit

Wetenschappelijk onderzoek dat in de voorbije 40 jaar werd verricht naar de drijfveren van terroristen, en meer in het bijzonder naar de rol die psychische stoornissen hierin spelen, leverde zeer tegenstrijdige en empirisch onbevestigde resultaten op die voornamelijk toe te schrijven zijn aan een gebrekkige of problematische definiëring van het begrip psychopathologie, bijvoorbeeld zoals deze uit het psychoanalytische referentiekader, ontoereikende diagnostiek en aan methodologisch slecht onderzoek.¹⁰ Grof geschetst evolueerde men van de ene extreme positie – “ze zijn allemaal psychisch gestoord” – naar de andere – “een terrorist kan per definitie niet psychisch gestoord zijn.”¹¹ Met dat laatste gaat vaak ook de idee gepaard dat psychische stoornissen samenhangen met irrationaliteit waardoor weloverwogen, rationele beslissingen om te handelen vanuit een ideologisch denkkader en het daaropvolgend nauwgezet en gepland uitvoeren van die beslissing per definitie onmogelijk zouden zijn. Een gedachte die zich veelal vormt op basis van casuïstiek waarbij het vermoeden van een psychische problematiek zo in het oog springt door bizar, inadequaat, uitzinnig of oninvoelbaar gedrag. Hierbij wordt echter voorbijgegaan aan de forensische realiteit die aantoonde dat de aanwezigheid van psychische problemen het maken van rationele keuzes en premeditatie niet per definitie uitsluit zoals ook de casus van de Unabomber¹², de casus van de aanslagpleger in Utoya¹³ en de casus van de aanslagpleger in Nice¹⁴ lijken aan te tonen. Het argument dat terroristen over een stabiele en rationele persoonlijkheid zouden beschikken¹⁵ en dus geenszins psychische abnormaliteit zouden vertonen, heeft ondanks het gebrek aan empirische onderbouwing lange tijd de boventoon gevoerd in de debatten hierover en heeft dientengevolge geleid tot het negeren van deze aspecten in zowel het academisch discours als op het werkveld.

Het dichotoom denken over de mogelijke samenhang tussen psychopathologie en extremistisch geweld lijkt dus in belangrijke mate (mee) vormgegeven te zijn door gebrekkig wetenschappelijk onderzoek. Actuele wetenschap leert ons echter dat een psychische problematiek op zichzelf geen directe verklaring, noch monocausale voorspellende factor is voor het optreden van extremistisch geweld¹⁶ en dat het daarom belangrijk is en blijft om extremisme als ruimer maatschappelijk probleem

8 B. De Ridder, T. Fassaert & C. Grimbergen, “Radicalisering en psychiatrie: pleidooi voor een brede blik”. *Tijdschrift voor Psychiatrie* 61, 2019, 555.

9 De Ridder, “Radicalisering en psychiatrie: pleidooi voor een brede blik”, 555.

10 Martine Herzog-Evans, “French Violent Extremists, before and after Merah: Psychopathology,” in *Evidence-Based Work With Violent Extremists*, eds. Martine Herzog-Evans & Massil Benbouriche (London: Lexington Books, 2019), 157.

11 Emily Corner & Paul Gill, “A false dichotomy? Mental illness and lone-actor terrorism”. *Law and Human Behavior*, 39 (1), 2015, 23.

12 http://www.karenfranklin.com/files/Kazynski-Johnson_Report-09.11.98.pdf (laatst geraadpleegd 19/04/2022).

13 Ingrid Melle, “The Breivik case and what psychiatrists can learn from it.” *World psychiatry: official journal of the World Psychiatric Association (WPA)* vol. 12,1, 2013, 16-21.

14 Tarek Amara. “Nice attacker treated for psychological issues before leaving Tunisia: sister,” *Reuters*, 16 juli 2016, <https://www.reuters.com/article/us-europe-attacks-nice-attacker-idUSKCN0ZWOPV> (laatst geraadpleegd 18/04/2022).

15 Andrew Silke, ‘Holy warriors. Exploring the psychological processes of Jihadi radicalization’. *European Journal of Criminology*, 5(1), 2008, 99-123.

16 Norah Schulten et al., Psychopathologie en terrorisme: stand van zaken, lacunes en prioriteiten voor toekomstig onderzoek, 2019, Universiteit van Amsterdam in opdracht van WODC, 5.

niet onnodig te pathologiseren met potentiële stigmatisering van de brede groep mensen die hiermee te kampen hebben tot gevolg.¹⁷

Er is evenwel nog een andere bijkomende verklaring voor de hardnekkigheid waarmee een binaire kijk op extremistisch geweld in stand gehouden wordt. Professionals benaderen, zeker wanneer ze vanuit een bepaalde invalshoek of specifieke expertise naar het probleem kijken, i.c. een psychopathologisch vs. ideologisch perspectief, de verklaring en preventie van dat probleem vaak eenzijdig vanuit hun specifieke invalshoek. Hierbij worden vaak andere belangrijke risicodomeinen, die eigenlijk in samenhang zouden moeten worden geanalyseerd, uit het oog verloren. De vraag is dus niet óf een engagement in een extremistisch narratief of groepering toe te schrijven is aan het vastgestelde psychisch dysfunctioneren van iemand, maar wel in welke mate dit engagement aanwezig is, hoe deze de individuele grieven en noden lenigt en wat de intentie van de persoon is om binnen dat kader geweld te gebruiken en wat diens capaciteiten daartoe zijn. Vermeulen e.a. beschrijven hoe een al te eenzijdige kijk er in het Nederlands zorglandschap bijvoorbeeld toe leidt dat, "vaak door een gebrek aan kennis over het onderwerp terrorisme, een gebrek aan toegang tot specifieke risicotaxatietools en onwetendheid over met welke instanties hierover kan worden samengewerkt, er een eenzijdige nadruk op psychopathologie wordt gelegd waarbij de aandacht voor iemands ideologie onderbelicht blijft."¹⁸

3. Een complexiteitsperspectief

Een binaire kijk op collectief geweld¹⁹ kent reeds een lange voorgeschiedenis. Net zoals het internationaal strafrecht, zal ook het daderonderzoek bij collectief geweld wind in de zeilen krijgen vanaf 1945. De talloze oorlogsmisdaden, misdaden tegen de menselijkheid en de genocide tijdens de Tweede Wereldoorlog leidde tot de vraagstelling naar de psychologie van de nationaal-socialistische daders die verantwoordelijk waren voor 12 jaar aan gradueel toenemende staatsterreur. Tijdens het 'Internationaal Militair Tribunaal' in Neurenberg ('45-'46) werd er in detail ingegaan op de schuldvraag van de nazi leiders in de totstandkoming van dit geweld. Naast het vastleggen van wie welke verantwoordelijkheid had, werd er ook veel aandacht besteed aan de drijfveren tot het geweld, m.a.w. "waarom hebben ze het gedaan?"²⁰ Een groep van psychiaters en psychologen hadden daarom expliciet gepleit om de psychologie van deze oorlogsmisdadigers te bestuderen. In het bijzonder waren ze geïnteresseerd in de persoonlijkheid(stoornissen) van de nazi-leiders, maar ook in eventuele abnormaliteiten van hun hersenen.²¹ De Amerikaanse psychiater Douglas Kelley en psycholoog Gustave Gilbert waren gestationeerd in de Neurenberggevangenis en kregen dan ook de toelating om psychiatrische interviews en tests af te nemen, waaronder de Rorschach inktvlek test.²² Kelley en Gilbert hadden weliswaar elk hun eigen opvatting over de oorsprong van het geweld.

17 De Ridder, "Radicalisering en psychiatrie: pleidooi voor een brede blik", 559.

18 Floris Vermeulen et al., "Tussen ideologie en psychopathologie". *Tijdschrift voor Sociale Vraagstukken*, 3, 2021, 40.

19 We hanteren hierbij de definitie van de World Health Organization die collectief geweld stipuleert als "het instrumentele gebruik van geweld door mensen die zichzelf identificeren als leden van een groep ... tegen een andere groep of groep individuen, om politieke, economische of sociale doelstellingen te bereiken". Collectief geweld omvat oorlog, terrorisme en gewelddadige politieke conflicten tussen of binnen staten, geweld gepleegd door staten (genocide, foltering, systematische schendingen van de mensenrechten) en georganiseerde geweldsmisdrijven zoals bendeoorlogvoering.

20 Joel E. Dimsdale. 2015. "Use of Rorschach tests at the Nuremberg war crimes trial: A forgotten chapter in history of medicine." *Journal of Psychosomatic Research* 78 (2015): 515-518, here 516.

21 Daarmee ook hun wens om bij een eventuele ter dood veroordeling de veroordeelden in de borst te schieten i.p.v. het hoofd, om zo later een gedetailleerde autopsie van de hersenen mogelijk te maken.

22 In de jaren '40 en '50 was de Rorschach test dé psychologische test om iemand zijn neuropsychologisch functioneren en zijn (onbewuste) gedachten in kaart te brengen.

Als forensisch psychiater en expert in psychopathologie benaderde Kelley de oorlogsmisdadigers vanuit een sociaal-psychologisch perspectief. Hij zag hen als moreel gebrekkige individuen die werden gecorrumpeerd door een raciaal-ideologisch afgegleden denk- en handelingskader. Het waren in zijn ogen doodnormale mensen die je overal in elke samenleving kon terugvinden. De sociaal-psycholoog Gilbert daarentegen zag de oorlogsmisdadigers als volledig verschillend ten opzichte van normale mensen. In zijn analyse waren het demonische psychopaten.²³ Het is dan ook niet verwonderlijk dat deze samenwerking om tot een boek te komen gedoemd was om te mislukken. Naast het merkwaardige feit dat de sociaal-psycholoog een pathologische verklaring en de psychopatholoog een sociaal-psychologische verklaring aandroeg, is het natuurlijk cruciaal om na te gaan hoe deze voorovertuigingen (bias) eventueel een impact hadden op hun analyse en interpretatie van de interviews en tests. In hun beide publicaties werden de analyses van de Rorschach tests helaas maar beperkt besproken. Maar in 1976 kwam Molly Harrower op het ingenieuze idee om de teruggevonden tests na 30 jaar opnieuw voor te leggen aan de psychiatrische experts. Haar doelstelling was om na te gaan of de interpretatie van deze tests destijds niet vooringenomen waren door de context. Hoe valide was de interpretatie van de tests gezien het feit dat men goed wist dat het ging over de hoofdbeklaagden van het Derde Rijk en zich afspeelde in een context van een gedemoniseerd daderbeeld gezien de toenmalige ontdekkingen van gruwelijkheden in de pas bevrijde kampen. Het ingenieuze van Harrower was dat ze een selectie van de Neurenberg Rorschach tests mengde met Rorschach tests uit vergelijkbare groepen van unitarische predikanten en psychiatrische patiënten. Harrower vroeg eerst aan de experts of men gemeenschappelijke punten kon detecteren en daaropvolgend of ze de drie groepen konden differentiëren. Het resultaat was duidelijk. Bij het blind testen kon men geen uniek verschil detecteren tussen deze Rorschach testresultaten.²⁴ Het doet denken aan het befaamde Rosenhan experiment uit 1973 waar de staf van een psychiatrisch ziekenhuis er niet in slaagde om de normale individuen te onderscheiden van de psychiatrische patiënten. Allerhande gedragingen werden grondig verkeerd geïnterpreteerd.²⁵

Met een blik op het verleden zien we hoe moeilijk het complexe samenspel van (f)actoren bij extremistisch geweld te verstaan is. Of het nu gaat over Holocaust en Genocidestudies of terrorismestudies, die beide collectief geweld proberen te verklaren, allemaal hebben ze opeenvolgende episodes gehad waar de ene verklaring (MAD) de bovenhand haalde boven de andere (BAD). Andrew Silke noemt dit proces de "Cheshire-Cat Logic" of het terugkerende thema van abnormaliteit in het psychologische onderzoek van terrorisme.²⁶ De Cheshire-Cat is de befaamde kat die Alice wegwijst maakt in Wonderland en stelt dat daar alleen maar gestoorde mensen wonen. Van zodra je daar bent moet je dus wel gestoord zijn. Iets wat Alice niet echt gelooft, want zij is ook in Wonderland en ziet zichzelf niet als gestoord, maar wel als een normaal en rationeel denkend en handelend individu opgesloten in een abnormale en bizarre wereld. De vraag stelt zich waarom er geen gestoorde én rationele mensen in Wonderland kunnen zijn en of iedereen wel volledig normaal of volledig abnormaal hoeft te zijn. Het centrale probleem is hier dat het een wederzijds uitsluitend perspectief is, een logisch gevolg van de binaire opstelling van het verklaringsmodel. Het is perfect te verstaan dat bij extreme geweldplegingen men op zoek gaat naar de omstandigheden, waaronder ook de persoonlijkheid van de

23 Dimsdale, "Use of Rorschach tests," 516.

Douglas Kelley, *22 cells in Nuremberg* (New York: Greenberg, 1947).
Gustave Gilbert, *Nuremberg diary* (New York: Signet, 1947).

24 Dimsdale, "Use of Rorschach tests," 518.

Molly Harrower, "Rorschach Records of the Nazi War Criminals: An Experimental Study after Thirty Years," *Journal of Personality Assessment* 40, no. 4 (1976): 341-351.

25 David L. Rosenhan, "On being sane in insane places," *Science* 179 (January 1973): 250-258.

26 Andrew Silke, "Cheshire-Cat Logic: The Recurring Theme of Terrorist Abnormality in Psychological Research," in *Psychology of Terrorism: Classic and Contemporary Insights*, eds. Jeff Victoroff & Arie W. Kruglanski (New York: Psychology Press, 2009), 95-107.

dader. Daarbij valt snel op dat enkele gedragskenmerken binnen het pathologische spectrum een duidelijke overlap tonen met de wijze waarop het geweld zich manifesteert. De weliswaar vereenvoudigde (monocausale) gevolgtrekking is dan dat de geweldpleger(s) aanzien worden als iemand met een psychopatische, narcistische of paranoïde persoonlijkheid(stoornis) en daardoor ogenschijnlijk niet onder invloed was van een problematische ideologie.²⁷ Ondertussen heeft onderzoek aangetoond dat deze persoonlijkheden als continua moeten aanzien worden waarop men dus hoger of lager op scoort; tevens is het zo dat opgebouwde (irrationele) ideologische referentiekaders van invloed zijn op alle mensen in de samenleving, eender welke persoonlijkheid je ook hebt. Het is de simplificatie van dit complexe samenspel van (f)actoren en de reductie van de dader tot zijn daad dat steeds voor zo'n wispelturige en binaire verklaringen zorgt.

Na de eeuwwisseling kwam er echter een explosie aan daderonderzoek die deze complexiteit beter omarmt. Verschillende opeenvolgende paradigma's droegen telkens nieuwe lagen van inzicht aan en gradueel verschoof men de focus van 'perpetrator' (dader) naar 'perpetration' (processen van daderschap).²⁸ Verklaringsmodellen worden bekeken vanuit een procesmatig samenspel, waardoor men verschuift van aard naar gradatie op tal van (f)actoren. Hierdoor toont men aan dat de etiologie van extremistisch geweld complex is en dat zowel factoren op micro-, meso- en macroniveau meespelen om individuen, groepen en gehele samenlevingen te mobiliseren in een bepaald denk- en handelingskader.²⁹ Gewelddadig extremisme is dan ook het complexe samenspel van directe en indirecte oorzaken (oorzaken van de oorzaken). De Noorse criminoloog Tore Bjørgo formuleert vier oorzakelijke niveaus die elkaar beïnvloeden. Hij onderscheidt:

- **Structurele oorzaken:** oorzaken die mensen eerder op een abstract niveau beïnvloeden (bijvoorbeeld Demografische onevenwichten, globalisering, toegenomen individualisme gepaard gaande met ontworteling en atomisering, relatieve deprivatie, sociale structuren enz.);
- **Faciliterende of accelererende oorzaken:** oorzaken die terrorisme aandrijven of mogelijk maken (we denken hierbij aan evoluties in de media, informatie- en communicatietechnologie, transport, mobiliteit, wapentechnologie, zwakke staatscontrole van bepaalde regio's enz);
- **Motivationale oorzaken:** oorzaken die voortkomen uit persoonlijke ervaringen en noden (denk hierbij aan effectieve frustraties of aan een ideologische verstaalslag die men maakt van de oorzaken van het structurele tot het motivationale niveau);
- **Triggeroorzaken:** oorzaken die bestaan uit direct voorafgaandelijke gebeurtenissen (bijvoorbeeld oproepen tot geweld, wraakacties of haatspraak enzovoort).³⁰

Randy Borum daarentegen maakt een klassieke opdeling tussen 'Mass/Macro-Level processes' (zoals sociale bewegingen, macrostructurele processen en andere krachtvelden, etc.), 'Group-Level Processes' (zoals groeps polarisatie, groepsdenken, intergroep percepties en vooroordelen, inter- en intragroep competities, deindividuatie, groepsvorming, etc.) en 'Individual-Level Processes' (zoals autoritaire, dogmatische, apocalyptische en fundamentalistische mindsets, psychologische kwetsbaarheden zoals de nood voor zingeving en identiteit, de nood tot erbij te ho-

27 Ibid., 98-101.

28 Uğur Ümit Üngör & Kjell Anderson, "From Perpetrators to Perpetration: Definitions, Typologies, and Processes," in *The Routledge International Handbook of Perpetrator Studies*, eds. Susanne C. Knittel & Zachary J. Goldberg (London and New York: Routledge, 2020), 7-22.

29 Randy Borum, "The Etiology of Radicalization," in *The Handbook of The Criminology of Terrorism*, eds. Gary LaFree & Joshua D. Freilich (Hoboken: Wiley-Blackwell, 2017), 17-32.

30 Tore Bjørgo, "Introduction," in *Root Causes of Terrorism: Myths, Reality and Ways forward*, ed. Tore Bjørgo (London and New York: Routledge, 2005), 3-4.

ren en eventueel gepercipieerde onrechtvaardigheid of vernedering, een eventuele psychopathologie in een bepaalde gradatie e.d.m.).³¹ Het is ook op dit niveau dat de gekende *push*- en *pull*-factoren werkzaam zijn. Dergelijk complex samenspel van talrijke factoren maakt onmiddellijk duidelijk waarom er verschillende wegen (*pathways*) kunnen leiden naar gewelddadig extremisme en waarom het een absolute noodzaak is om dit samenspel vanuit een multidisciplinaire aanpak te bestuderen en te counteren. Om tot een integratie te komen van het samenspel van deze (f)actoren op verschillende niveaus moeten we een '*multi-level framework*' hanteren die zowel de predisposities (waaronder pathologie) als de situationele aspecten mee in rekening brengen. Het '*Center for Strategic and International Studies*' ontwikkelde in 2008 zo'n geïntegreerd raamwerk waarin ze drie "overlappende maar te onderscheiden" elementen stipuleerden:

- De ideeën van het radicale narratief die een filter voorziet voor het begrijpen van de wereld;
- De sociologische factoren die een individu ertoe dwingen dit radicaal narratief te omarmen;
- De psychologische factoren, kenmerken, pathologieën en triggers die het gewelddadige denk- en handelingskader ondersteunen.³²

Het is duidelijk dat alle drie elementen dispositionele én situationele kwetsbaarheden tot radicalisering omvatten. Om dit complexe samenspel van (f)actoren en ook de relatieve wildgroei van modellen en definities van gewelddadige radicalisering bevattelijk te maken voor professionals werkten sommige auteurs procesmodellen uit zoals het gekende 'trappenhuismodel' van Fathali Moghaddam³³ of werkten ze met krachtige metaforen zoals de 'puzzelmetafoor' van Mohammed Hafez en Creighton Mullins³⁴ (grievens, netwerken, ideologieën en ondersteunende omgevingen en structuren) of de '3N-benadering' van David Webber en Arie W. Kruglanski³⁵ (motivationale Noden, ideologische Narratieven en sociale Netwerken). Het zijn allemaal pogingen om het complexe samenspel van (f)actoren bruikbaar voor te stellen ten behoeve van preventie, interventie, onderzoek en presentatie. Onderzoek naar pathologie en ideologie moet men derhalve niet opvatten als elkaar uitsluitende gronden tot gewelddadig extremisme, maar wel tot (slechts twee) factoren die in interactie kunnen staan met elkaar. Niet het element zelf, maar wel de interactie tussen deze elementen moet centraal staan in ons begrijpen en aanpakken van het probleem.

4. Waar staan we vandaag?

De laatste jaren is, mede onder impuls van het wijzigend dreigingsbeeld in Westerse landen – van door extremistische groeperingen aangestuurde aanslagen over '*homegrown terrorist fighters*' naar extremistisch geweld begaan door zogenaamde '*lone actors*' – een nieuwe stroom onderzoek op gang gebracht die de hierboven beschreven complexiteit over de relatie tussen psychopathologie en extremistisch geweld mee in rekening brengt. Deze onderzoeken worden geken-

31 Borum, "The Etiology of Radicalization," 19-22.

32 Ibid., 22-23.

33 Fathali M. Moghaddam, *From the Terrorists' Point of View. What they experience and why they come to destroy* (London: Praeger Security International, 2006).

34 Mohammed Hafez & Creighton Mullins, "The Radicalization Puzzle: A Theoretical Synthesis of Empirical Approaches to Homegrown Terrorism," *Studies in Conflict & Terrorism* 38, no. 11 (2015), 958-975.

35 David Webber & Arie W. Kruglanski, "Psychological Factors in Radicalization: A "3N" Approach," in *The Handbook of The Criminology of Terrorism*, eds. Gary LaFree & Joshua D. Freilich (Hoboken: Wiley-Blackwell, 2017), 33-46.

merkt door voorzichtigheid, een betere onderzoeksmethodologie en bovenal door differentiatie.³⁶ Differentiatie wijst immers op het groeiend besef dat niet alles en iedereen op één hoop kan worden gegooid – een profiel van dé extremist bestaat niet – en operationaliseert zich in studies die rekening houden met: de diverse vormen van psychopathologie zoals ontwikkelingsstoornissen, psychotische stoornissen, stemmingsstoornissen, middelgerelateerde en verslavingsstoornissen, persoonlijkheidsstoornissen, etc.; hierbij gebruik makend van internationaal aanvaarde classificatiesystemen zoals de DSM-5 (*Diagnostical And Statistical Manual of Mental Disorders*)³⁷ of de ICD-11 (*International Statistical Classification of Diseases and Related Health Problems*)³⁸ en door psychopathologie niet langer als categoriaal te beschouwen – men lijdt eraan of niet – doch als een continuüm van al dan niet in (sub)klinische mate aanwezig zijnde symptomatologie met bijhorende emoties, cognities en gedrag; de diverse uitingsvormen van extremistisch geweld (bijvoorbeeld lone actor versus groepsgebonden), het ideologisch spectrum (bijvoorbeeld links, rechts, religieus, ...), verschillende subtypes van plegers (bijvoorbeeld zelfmoordterroristen, foreign fighters) of specifieke contexten (bijvoorbeeld personen die aangemeld worden bij preventieprogramma's versus personen in gevangeniscontext).

Dergelijke differentiatie kan ons beduidend meer leren over de prevalentie en de aard van psychopathologie bij specifieke groepen ten behoeve van complexere theorievorming rond het ontstaan van extremistisch geweld met betere primaire, secundaire en tertiaire preventie tot gevolg. Tegelijkertijd is het een hoopgevende vaststelling met betrekking tot het potentieel dat de forensische psychiatrie en psychologie als onderzoekdiscipline in dit domein kan bieden enerzijds en in de mogelijkheden van interdisciplinair werk tussen onderzoekers die gegrond zijn in andere, daaraan gelieerde disciplines zoals bijvoorbeeld criminologie, recht, historiografie en filosofie anderzijds. Zo lijken de onderzoeken die wel enig voorzichtig, empirisch bewijs hebben opgeleverd, erop te wijzen dat bij *lone actors* een voorgeschiedenis van psychische problemen vaker kan aangetroffen worden, tot wel 13,5 keer meer,³⁹ en dat bepaalde psychopathologie bij deze groep ook vaker lijkt voor te komen dan bij in groep opererende extremisten⁴⁰ of bij personen uit de algemene bevolking.⁴¹ Bij de eerste groep zou bijvoorbeeld meer sprake zijn van formele denkstoornissen als onderdeel van een psychose, waanstoornis, autismspectrumproblematiek of bepaalde persoonlijkheidsstoornissen.⁴²

Nog belangrijker dan – en volgend op – de vraag of en hoe vaak psychische problemen kunnen aangetroffen worden bij extremisten is de vraag in welke mate deze daadwerkelijk een rol spelen bij het tot stand komen van de geweldslegitimatie of het daadwerkelijk hanteren van geweld. Het kunnen vaststellen van een psychische problematiek hoeft immers nog niet te betekenen dat deze als een kwetsbaarheids- of risicofactor dient te worden beschouwd voor (toekomstig) extremistisch geweld. In sommige gevallen kan het lijden aan een bepaalde pathologie zelfs een bescher-

36 Herzog-Evans, "French Violent Extremists, before and after Merah: Psychopathology," 159.

37 American Psychiatric Association/Nederlandse Vereniging voor Psychiatrie, Handboek voor de classificatie van psychische stoornissen (DSM-5). Nederlandse vertaling van Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders, fifth edition. Amsterdam: Boom, 2014.

38 World Health Organization (WHO), *The ICD-11 Classification of Mental, Behavioural and Neurodevelopmental Disorders*. Genève, Switzerland: World Health Organization, 2019.

39 Corner & Gill, "A false dichotomy? Mental illness and lone-actor terrorism", 27 en Paul Gill & Emily Corner, "There and back again: The study of mental disorder and terrorist involvement", *American Psychologist*, 72(3), 2017, 238.

40 Daphne Alberda, Nils Duits & Maaïke Kempes, Doorwerking psychopathologie in terroristische misdrijven, Dienst Justitiële Inrichtingen, 2020, 3 en Schulten et al., Psychopathologie en terrorisme: stand van zaken, lacunes en prioriteiten voor toekomstig onderzoek, 31.

41 Emily Corner, Paul Gill & Oliver Mason, "Mental health disorders and the terrorist: a research note probing selection effects and disorder prevalence", *Studies in Conflict & Terrorism*, 39(6), 2015, 562-565.

42 Monica Lloyd, "From empirical beginnings to emerging theory," In *Terrorism Risk Assessment Instruments. Contemporary Policy and Law Enforcement Challenges*, eds. Raymond Corrado, Gunda Wössner & Ariel Merari (Amsterdam, Berlin, Washington: IOS Press, 2021), 274.

mende werking uitoefenen of slechts louter het gevolg zijn van de betrokkenheid bij extremisme. Waar het in wezen dus om gaat is om de relevante kenmerken op het vlak van emoties, cognities en gedrag te kunnen duiden binnen het psychisch (dys)functioneren van iemand die kunnen bijdragen aan de motivatie, de capaciteit of de intentie van een persoon om tot actie over te gaan. Hoe deze kenmerken zich met andere woorden als *push*-factoren richting geweldslegitimatie- of actie kunnen manifesteren. Tevens dient in eenzelfde beweging de vraag gesteld worden hoe ideologische narratieven of extremistische personen of groeperingen kunnen inspelen op dergelijke psychische kwetsbaarheden bij personen en zo als *pull*-factoren kunnen worden geduid.

Laat ons dit illustreren aan de hand van de rechtspraak over de tramschutter in Utrecht⁴³ die op 18 maart 2019 – drie dagen na de aanslag in Christchurch en twee dagen nadat de Turkse president de beelden van deze aanslag gebruikte tijdens een verkiezingsbijeenkomst en had gewaarschuwd dat er voor Turkse moslims geen plaats is in Europa –⁴⁴ het vuur opende op passagiers in een tram waarbij vier mensen het leven lieten en talrijke anderen gewond werden. Uit onderzoek bleek dat de dader, een dan 37-jarige man van Turkse afkomst, die al meermaals met de politie en gerecht in aanraking was geweest en sinds 1 maart 2019 voorlopig vrij was na een voorhechtenis in de gevangenis betreffende een nog hangende zedenzaak, was geradicaliseerd in de periode voorafgaande aan de feiten. Volgens de rechtbank bleek dat niet alleen uit de gepleegde feiten waarbij hij aanroepen tot Allah richtte, teksten had aangebracht op de geluidsdemper van het wapen en een brief in zijn vluchtauto achterliet waarin hij aangaf zijn daad te hebben gepleegd omdat hij vond dat er pogingen werden ondernomen om moslims te doden, en ze van hun geloof af te brengen, doch ook uit getuigenverklaringen die aangaven dat er een verharding van zijn gedrag en standpunten in de maanden voorafgaand aan de feiten op te merken was, alsook uit de aangetroffen geschriften en boeken die als extreem konden worden gelabeld. Na de feiten werd het Nederlands Instituut voor Forensische Psychiatrie en Psychologie belast met een onderzoek naar de persoon van de verdachte waarbij de gedragsdeskundigen tot de conclusie kwamen dat: *"de betrokkene leed aan een persoonlijkheidsstoornis met antisociale en narcistische kenmerken alsook op een zwakbegaafd intellectueel niveau functioneerde."* Volgens de deskundigen waren deze vaststellingen van belang in de aanloop naar én tijdens de gepleegde feiten. Er werd dus een doorwerking van de vastgestelde problematiek in het tot stand komen van en het uiteindelijk plegen van de feiten opgemerkt in die zin dat de radicalisering volgens hen *"niet zozeer het resultaat was van een groeiende innerlijke geloofsovertuiging doch eerder voortkwam uit frustratie over eigen tekortkomingen en mislukkingen in het leven waarbij het hem een nieuwe identiteit opleverde waarmee hij grip probeerde te krijgen op diens leven."*⁴⁵ Wat deze deskundigen dus stellen is dat de ideologie door de dader aangewend werd als legitimatie voor zijn engagement en het daarbinnen gebruikte geweld en dat dit ideologisch kader hem daarbij de mogelijkheid bood om zijn onderliggende grieven, persoonlijke frustraties en mislukkingen toe te schrijven aan een gemeenschappelijke vijand en hierbij zijn verlangen naar gerechtigheid en wraak valideerde. De ideologische component kan dus niet als een op zichzelf staande, alles verklarende drijfveer worden begrepen maar dient net in samenhang met die andere vastgestelde problematieken, *in casu* de antisociale en narcistische persoonlijkheidstrekken en de intellectuele beperking, geanalyseerd te worden om een beter zicht te krijgen op zijn individueel ontwikkelingspad richting extremistisch geweld. Extremistische narratieven resoneren immers goed met dergelijke persoonlijkheidstrekken omdat

43 Rechtbank Midden-Nederland 20 maart 2020, ECLI:NL:RBMNE:2020:1046.

44 NOS, 17 maart 2019, "President Erdogan toont beelden Christchurch tijdens verkiezingsbijeenkomst", <https://nos.nl/artikel/2276427-president-erdogan-toont-beelden-aanslag-christchurch-tijdens-verkiezingsbijeenkomst> (laatst geraadpleegd 18/04/2022).

45 Rechtbank Midden-Nederland 20 maart 2020, ECLI:NL:RBMNE:2020:1046.

ze de mogelijkheid bieden om een gekrenkt zelfbeeld en de eigen status te herstellen door zich te kunnen herkaderen van een 'loser' naar een moreel superieur persoon. In die zin maakten deze kenmerken hem dus vatbaarder voor de ideologie. Maar de vastgestelde antisociale persoonlijkheidstrekken faciliteerden ook minstens de opstap naar het gebruik van geweld. Kenmerkend is immers dat deze personen doorgaans al heel gepolariseerd denken, anti-autoritair ingesteld zijn, de neiging vertonen om mislukkingen aan anderen toe te schrijven, hun frustraties en boosheid in externaliserend gedrag om te zetten en doorgaans ook geweldsondersteunende cognities laten optekenen waardoor ze, in vergelijking met personen die dergelijke problematiek niet hebben, minder barrières moeten overwinnen om daadwerkelijk geweld te gebruiken. Daarnaast vinden deze personen ook makkelijker hun weg in hun zoektocht naar bijvoorbeeld logistieke steun of wapens. Zijn zwakbegaafd intellectueel functioneren zal daarenboven ook zijn ontvankelijkheid en beïnvloedbaarheid voor eenvoudige, herkaderende narratieven op zijn minst vergroot hebben wegens de hiermee samenhangende beperkte mogelijkheden tot het kritisch benaderen van deze verhalen en het afwegen van mogelijke (gedrags) alternatieven.

5. De noodzakelijke brug tussen forensische psychologie en counter-extremisme bij het maken van dreigings- en risico-inschattingen?

Zoals uit het voorgaande reeds gebleken is, blijkt extremistisch geweld steeds een complex samenspel van (f)actoren die men in samenhang (interactie) dient te analyseren alvorens zicht kan verkregen worden op het eraan voorafgaand individueel ontwikkelingstraject. Waarom mensen op een gegeven ogenblik overgaan tot het plegen van dergelijk gedrag ligt vervat in het cumulatieve én interactie-effect van de verschillende aanwezige risico- en protectieve factoren.⁴⁶ Psychopathologie of psychisch dysfunctioneren is dus slechts één van deze factoren en dient bijgevolg nooit als causale doch wel als een mogelijke correlerende factor (oorzaken van de oorzaken) begrepen te worden, reden waarom het structureel dient onderzocht te worden bij elke dreigings- en risicoanalyse.

Mensen met een psychische problematiek zijn ook een zeer heterogene groep en het merendeel van hen zal nooit een interesse voor radicale narratieven of extremistische activiteiten ontwikkelen,⁴⁷ laat staan overgaan tot (extremistisch) gewelddadig gedrag; integendeel, zij lijken zelfs meer kans te lopen om zelf slachtoffer te worden van geweld of criminele feiten.⁴⁸

Omwille van dit alles is het zeer belangrijk dat bij het maken van dergelijke inschattingen een eng psychopathologisch perspectief overstegen wordt en dat professionals die uitgerust zijn met de noodzakelijke theoretische en methodologische achtergrond om dat te doen, de emoties, cognities en het gedrag van een persoon in samenhang met andere relevante risicodomeinen en in multidisciplinair overleg kunnen onderzoeken. Forensisch psychologen en forensisch psychiaters zijn hiervoor het best geplaatst aangezien hun discipline – die in België (althans voor wat de psychologen betreft) in tegenstelling tot in sommige van de ons omringende landen tot op heden helaas geen volwaardige erkenning geniet wegens het ont-

46 Michael Wolfowicz et al, "Cognitive and behavioral radicalization: A systematic review of the putative risk and protective factors". *Campbell Systematic Reviews*, 17, e1174, 1.

47 Schulten et al., Psychopathologie en terrorisme: stand van zaken, lacunes en prioriteiten voor toekomstig onderzoek, 9.

48 Eric Silver et al., "Mental Disorder and Violent Victimization in a Total Birth Cohort", *American Journal of Public Health*, 95 (11), 2005, 2015-2021.

breken van een masteropleiding en een eigen penitentiair onderzoeks- en observatie-instelling – een wetenschappelijk onderbouwd antwoord probeert te bieden op de vraag hoe gewelddadig gedrag tot stand komt (verklaringsmodellen) en welke factoren de kans op terugval doen toenemen dan wel afnemen (predictiemodellen).⁴⁹

Een model dat hiervoor tot op heden de meeste empirische ondersteuning en implementatie in de praktijk geniet, betreft het zogenaamde '*Risk-Need-Responsivity*' (RNR)-model: een interventiekader voor de reductie van recidive in crimineel gedrag, dat gebaseerd is op het theoretisch en empirisch onderzoekswerk van Andrews en Bonta naar de psychologie van crimineel gedrag.⁵⁰ Andrews en Bonta plaatsen acht vrij universele risicofactoren – die zij bovendien als noden of doelen voor interventie beschouwen – centraal die crimineel gedrag, waaronder geweldpleging, sterk of matig voorspellen.⁵¹ De sterke voorspellers zijn eerder crimineel gedrag, een antisociaal persoonlijkheidspatroon⁵² (bijvoorbeeld impulsiviteit, sensatie-zoekend gedrag, opportunisme, gebrekkige empathie, emoties zoals boosheid, wrok en trots), een antisociaal netwerk die directe steun biedt voor crimineel gedrag en antisociale opvattingen (bijvoorbeeld uitgesproken negatieve opvattingen over anderen of de maatschappij, goedkeuring voor het gebruik van geweld). De matige voorspellers betreffen familiale of relationele problemen, moeilijkheden op school of in het professioneel leven, middelenmisbruik en geen of een weinig bevredigende prosociale invulling van de vrije tijd.

Een toenemend onderzoekscorpus lijkt er in ieder geval op te wijzen dat de huidige Westerse extremistische populatie op het vlak van criminogene noden meer overeenkomsten lijkt te vertonen met de alledaagse plegers van criminele feiten dan aanvankelijk gedacht. Dat hoeft niet te verwonderen gelet op de vastgestelde *crime-terror nexus*.⁵³ Onderzoek van Basra e.a.⁵⁴ heeft bijvoorbeeld aangetoond dat veel Belgische FTF'ers voor hun betrokkenheid in extremisme gekend waren als plegers van gemeenrechtelijke strafbare feiten. Maar ook Herzog⁵⁵ en Lloyd⁵⁶ kwamen op basis van hun onderzoek en ervaring tot de conclusie dat de door hen onderzochte extremistische populatie over veel criminogene noden, zoals gedefinieerd door Andrews en Bonta, beschikte. Een recente systematische review⁵⁷ toont zelfs aan dat traditionele criminogene en psychologische factoren belangrijkere risicofactoren lijken te zijn voor cognitieve en gedragsmatige radicalisering dan bijvoorbeeld sociodemografische risicofactoren. Al dient ook hier weer de kanttekening geplaatst dat delictspecifieke risicofactoren zoals de invloed van het ideologisch referentiekader (bijvoorbeeld reële of symbolische bedreiging, in-groep superioriteit) en de sociale context absoluut ook mee in rekening te dienen worden gebracht. Het gaat allemaal over interacties van een veelheid aan elementen. Daderschap bij gewelddadige extremisme kent geen monocausale bron, integendeel. Dat maakt

49 Katarzyna Uziębło, Astrid Boelaert & Lotte De Schrijver, "Forensische psychologie: een vergeten discipline in Vlaanderen". *Tijdschrift Klinische Psychologie*, 51 (3), 2021, 289.

50 D.A. Andrews & J. Bonta, *The psychology of criminal conduct* (6th ed.) (Abingdon, UK: Routledge, 2017).

51 Astrid Boelaert & Siegfried Koeck, "Gewelddadig gedrag en de klinische praktijk: richtlijnen voor risicobepaling en interventies." *Tijdschrift Klinische Psychologie* 51 (3), 2021, 345

52 Een antisociaal persoonlijkheidspatroon mag hierbij niet verengd worden tot de antisociale persoonlijkheidssyndroom. Het gaat in dit geval om een ruimer, onderliggend patroon van antisociaal- en probleemgedrag met bijhorende emoties, cognities en gedrag.

53 Rajan Basra, Peter R. Neumann & Claudia Brunner, *Criminal pasts, terrorist futures: European Jihadists and the new crime-terror nexus*. London, United Kingdom: International Centre for the Study of Radicalisation and Political Violence, 2016, 1-50.

54 Basra, *Criminal pasts, terrorist futures: European Jihadists and the new crime-terror nexus*, 7.

55 Martine Herzog-Evans, "French Violent Extremists, before and after Merah: Criminogenic and Specific Needs", in *Evidence-Based Work With Violent Extremists*, eds. Martine Herzog-Evans & Massil Benbouriche (London: Lexington Books, 2019), 182-186.

56 Monica Lloyd, "From empirical beginnings to emerging theory," 259-279.

57 Wolfowicz et al, "Cognitive and behavioral radicalization: A systematic review of the putative risk and protective factors", 2-3.

het enerzijds complex en vereist anderzijds een intensief samenwerken om net die complexiteit te bemeesteren. Wetenschappelijk onderzoek naar dit complexe samenspel van (f)actoren vordert gestaag en heeft tot doel om onze inschattingen te verbeteren alsook de mogelijke interventies doelgerichter te maken. Cruciaal daarbij is binaire of simplistische voorstellingen te vermijden. Niet alleen geven ze een foute representatie van de geweldscausatie, maar ook brengen ze blinde vlekken met zich mee die potentieel risicovol kunnen zijn in de aanpak van het gewelddadig extremisme. We moeten voorbij dat binaire referentiekader geraken als we adequaat de oorsprong van het geweld willen verstaan en verhinderen.

6. Aanbevelingen en 'take home message'

1. Een gedegen samenwerking tussen academia en praktijk dient te worden gestimuleerd en geïmplementeerd.⁵⁸
2. Meer en beter onderzoek naar en een integraal raamwerk van individuele factoren en hun interacties zijn nodig om de complexe etiologie van extremistisch geweld bevattelijk en hanteerbaar te maken. Hiervoor zijn goede datasets, heldere methodologie en vergelijkend onderzoek nodig in een (inter)nationale context.
3. Schotten tussen kennisdisciplines en praktijken dienen neergehaald te worden; enkel een inter- en intradisciplinaire aanpak kan deze complexiteit bemeesteren (bijvoorbeeld forensische verklarings- en predictiemodellen gewelddadig gedrag, sociale groepsdynamica en evolutionaire psychologie (tribalisme)); samenwerken in academia en multi-agency samenwerking op het veld.
4. Er is nood aan specialistische kennis op veel verschillende domeinen, zowel vanuit actoren werkzaam binnen de veiligheidswereld als binnen de (forensische) hulpverlening om tot een totaalbeeld over het functioneren van een persoon te kunnen komen, de ermee gepaard gaande dreiging of het risico zo accuraat mogelijk in te kunnen schatten en om de meest geschikte interventies te kunnen bepalen. Maar dat vereist wel dat men vooreerst de juiste specialisten terzake identificeert en deze bovenal ook samen rond de tafel brengt. Daarnaast is een blijvende investering in vorming en training van alle betrokken actoren onontbeerlijk.
5. Mensen zijn handelende wezens die ageren op basis van onderliggende emoties en denkprocessen- en kaders, hoe coherent of verstoord deze ook mogen zijn. Deze kunnen nooit los worden gezien van de sociale context en de gebeurtenissen die zich in deze context op micro-, meso- of macroniveau afspelen. Net omwille hiervan is het belangrijk dat bij een goede dreigings- of risicoanalyse zowel ideologische variabelen, sociale contextvariabelen als psychologische elementen in kaart worden gebracht.
6. Het belang van het delen van informatie over potentiële triggerevents op zowel micro-, meso- als macroniveau kan niet voldoende worden benadrukt. De hulpverlening is niet altijd op de hoogte van gebeurtenissen die zich voordoen op het meso- of macroniveau; de veiligheidswereld blijft te vaak in het ongewisse over scharniermomenten die zich op het microniveau situeren. Doorstroming van dergelijke informatie dient dus in beide richtingen te gebeuren.
7. Extremistisch geweld is een uniek samenspel van verschillende (f)actoren en bestaat in dat samenspel, niet als een lineair proces komende uit een mono-

⁵⁸ Matthias Van Hoey, "Samenwerking tussen wetenschap en veiligheidsdiensten: het *Outreach*-project van het OCAD" *Cahiers Inlichtingenstudies/Cahiers d'Etudes du Renseignement* 11, 2022, 87- 108.

causale ideologische drijfveer of een psychopathologie.

8. Inschattingen maken over toekomstig gedrag zijn omwille van deze complexiteit aan onderliggende drijfveren slechts op een case-by-case niveau mogelijk en net omwille hiervan inherent tijdsintensief wat meteen ook de noodzaak aan gedegen informatie-uitwisseling en voldoende personele middelen aantoonst.
9. De inschattingen zijn geen doel op zich maar een noodzakelijke eerste stap om het daarop volgende handelen te onderbouwen. Of het nu gaat over het prioriteren van de individuen voor opvolging vanuit veiligheidsperspectief (beperkte middelen inzetten voor de meest 'at risk' personen), het bepalen van de meest gewenste onderhandelingscommunicatie, het bepalen van de interventiedoelen vanuit behandelingsperspectief: het is noodzakelijk om kennis te hebben over de bij het individu aanwezige emoties, cognities en gedrag om op de meest adequate wijze te kunnen handelen. Het uiteindelijke doel ligt namelijk bij het implementeren van de meest adequate managementstrategieën die de preventie van extremistisch geweld tot doel hebben.
10. Een gedegen aanpak kan alleen vanuit een complexiteitsperspectief en daarvoor moet men de bruggen van de eigen kijk en invalshoek overstijgen. Dit complexiteitsparadigma dient men concreet in de praktijk te brengen door te focussen op de interacties van de elementen die het best gedetecteerd en in kaart gebracht worden vanuit een *multi-agency* aanpak en informatie fusie wat binnen het raamwerk van de Belgische Strategie TER mogelijk gemaakt wordt.●

BIBLIOGRAFIE

- Alberda, Daphne; Duits, Nils en Kempes, Maaïke. *Doorwerking psychopathologie in terroristische misdrijven*. Dienst Justitiële Inrichtingen, 2020.
- Amara, Tarek. "Nice attacker treated for psychological issues before leaving Tunisia: sister." *Reuters*, 16 juli 2016 <https://www.reuters.com/article/us-europe-attacks-nice-attacker-idUSKCN0ZW0PV> (laatst geraadpleegd 18 april 2022).
- American Psychiatric Association / Nederlandse Vereniging voor Psychiatrie. *Handboek voor de classificatie van psychische stoornissen (DSM-5). Nederlandse vertaling van Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders*, fifth edition. Amsterdam: Boom, 2014.
- Andrews, Donald en Bonta, James. *The psychology of criminal conduct* (6th ed.). Abingdon, UK: Routledge, 2017.
- Arnoudt, Rik. "Dadersteekpartij in Rambouillet was geradicaliseerd en had mentale problemen." *vrtnws*, 25 april 2021, <https://www.vrt.be/vrtnws/nl/2021/04/25/dader-steekpartij-in-rambouillet-was-geradicaliseerd-en-had-ment/> (laatst geraadpleegd op 13 april 2022).
- Basra, Rajan; Neumann, Peter en Brunner, Claudia. *Criminal pasts, terrorist futures: European Jihadists and the new crime-terror nexus*. London, United Kingdom: International Centre for the Study of Radicalisation and Political Violence, 2016.
- Bjørge, Tore. "Introduction." In *Root Causes of Terrorism: Myths, Reality and Ways forward*. London and New York: Routledge, 2005.
- Boelaert, Astrid en Koeck, Siegfried. "Gewelddadig gedrag en de klinische praktijk: richtlijnen voor risicobepaling en interventies." *Tijdschrift Klinische Psychologie* 51 no. 3 (2021): 341-349.
- Borum, Randy. "The Etiology of Radicalization." *The Handbook of The Criminology of Terrorism*. Hoboken: Wiley-Blackwell, 2017.
- Carroll, Lewis. *Alice's Adventures in Wonderland*. Chicago, Illinois: VolumeOne Publishing, 1998.
- Corner, Emily en Gill, Paul "A false dichotomy? Mental illness and lone-actor terrorism." *Law and Human Behavior*, 39 no. 1 (2015): 23-34.
- Corner, Emily; Gill, Paul en Mason, Oliver. "Mental health disorders and the terrorist: a research note probing selection effects and disorder prevalence." *Studies in Conflict & Terrorism*, 39 no.6 (2015): 562-565.
- De Ridder, B., Fassaert, T. en Grimbergen, C. "Radicalisering en psychiatrie: pleidooi voor een brede blik." *Tijdschrift voor Psychiatrie* no. 61 (2019): 556-562
- De Standaard. "Aanslag op Capitool lijkt daad van man met psychische problemen." 3 april 2021. https://www.standaard.be/cnt/dmf20210402_96541228 (laatst geraadpleegd op 13 april 2022).
- De Telegraaf. "Messteker Villejuif had 'psychische problemen.'" 3 januari 2020. <https://www.telegraaf.nl/nieuws/1072097979/messteker-villejuif-had-psychische-problemen> (laatst geraadpleegd op 13 april 2022).
- Dimsdale, Joel E. "Use of Rorschach tests at the Nuremberg war crimes trial: A forgotten chapter in history of medicine." *Journal of Psychosomatic Research*

- no. 78 (2015): 515-518.
- Gilbert, Gustave. *Nuremberg diary*. New York: Signet, 1947.
 - Gill, Paul en Corner, Emily. "There and back again: The study of mental disorder and terrorist involvement." *American Psychologist*, 72(3) (2017): 231-241.
 - Hafez, Mohammed en Mullins, Creighton. "The Radicalization Puzzle: A Theoretical Synthesis of Empirical Approaches to Homegrown Terrorism." *Studies in Conflict & Terrorism* 38, no. 11 (2015): 958-975.
 - Hanson, R. K. en Bussière, M.T. "Predicting relapse: A meta-analysis of sexual offender recidivism studies." *Journal of Consulting and Clinical Psychology*, 61 (1998): 348-362.
 - Harrower, Molly. "Rorschach Records of the Nazi War Criminals: An Experimental Study after Thirty Years." *Journal of Personality Assessment*, 40, no. 4 (1998): 341-351
 - Hart, Stephen. "How to assess and manage threats in hate crimes workshop." *Protect international risk and safety services inc*, 19 november 2021.
 - Herzog-Evans, Martine. "French Violent Extremists, before and after Merah: Psychopathology." *Evidence-Based Work With Violent Extremists*. London: Lexington Books, 2019.
 - Johnson, Sally G. "Psychiatric competency report of dr. Sally C. Johnson." 1998, http://www.karenfranklin.com/files/Kazynski-Johnson_Report-09.11.98.pdf
 - Kelley, Douglas. *22 cells in Nuremberg*. New York: Greenberg, 1947.
 - Lloyd, Monica. "From empirical beginnings to emerging theory." *Terrorism Risk Assessment Instruments. Contemporary Policy and law Enforcement Challenges*. Amsterdam, Berlin, Washington: IOS Press, 2021.
 - Melle, Ingrid. "The Breivik case and what psychiatrists can learn from it." *World psychiatry: official journal of the World Psychiatric Association (WPA)* vol. 12 no. 1 (2013): 16-21.
 - Minten, Dominique. "Dader Noorse aanslag had psychische problemen." *De Standaard*, 15 oktober 2021, https://www.standaard.be/cnt/dmf20211014_97721637 (laatst geraadpleegd op 13 april 2022).
 - Moghaddam, Fathali M. *From the Terrorists' Point of View. What they experience and why they come to destroy*. London: Praeger Security International, 2006.
 - NOS. "President Erdogan toont beelden Christchurch tijdens verkiezingsbijeenkomst." 17 maart 2019, <https://nos.nl/artikel/2276427-president-erdogan-toont-beelden-aanslag-christchurch-tijdens-verkiezingsbijeenkomst> (laatst geraadpleegd op 18 april 2022)
 - Rechtbank Midden-Nederland. "Uitspraak zaak 16/659055-19." 20 maart 2020, <https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:RB-MNE:2020:1046> (laatst geraadpleegd op 18 april 2022)
 - Rosenhan, David L. "On being sane in insane places." *Science* 179 (1973): 250-258.
 - Silke, Andrew. "Cheshire-Cat Logic: The Recurring Theme of Terrorist Abnormality in Psychological Research." in *Psychology of Terrorism: Classic and*

Contemporary Insights. New York: Psychology Press, 2009

- Silke, Andrew. "Holy warriors. Exploring the psychological processes of Jihadi radicalization." *European Journal of Criminology*, 5 no. 1 (2008): 99-123.
- Silver, Eric et al. "Mental Disorder and Violent Victimization in a Total Birth Cohort." *American Journal of Public Health*, 95 no. 11 (2005): 2015-2021.
- Schulten, Norah et al. *Psychopathologie en terrorisme: stand van zaken, lacunes en prioriteiten voor toekomstig onderzoek*. 2019, Universiteit van Amsterdam in opdracht van WODC, 5.
- Ümit Üngör, Uğur en Anderson, Kjell. "From Perpetrators to Perpetration: Definitions, Typologies, and Processes." in *The Routledge International Handbook of Perpetrator Studies*. London and New York: Routledge, 2020.
- Uzieblo, Katarzyna; Boelaert, Astrid en De Schrijver, Lotte. "Forensische psychologie: een vergeten discipline in Vlaanderen." *Tijdschrift Klinische Psychologie*, 51 no. 3 (2021): 285-294.
- Van Hiel, Alain & Roets, Arne. "Sociale Perceptie." *Sociale Psychologie*, Tweede herziene editie. (2018): 99.
- Van Hoey, Matthias "Samenwerking tussen wetenschap en veiligheidsdiensten: het Outreach-project van het OCAD." *Cahiers Inlichtingenstudies/Cahiers d'Etudes du Renseignement* 11, (2022): 87- 108.
- Vermeulen, Floris. "Tussen ideologie en psychopathologie." *Tijdschrift voor Sociale Vraagstukken*, no. 3 (2021): 40.
- Webber, David & Arie W. Kruglanski, Arie W. "Psychological Factors in Radicalization: A "3N" Approach." In *The Handbook of The Criminology of Terrorism*. (2017): 33-46.
- Wolfowicz, Michael et al, "Cognitive and behavioral radicalization: A systematic review of the putative risk and protective factors". *Campbell Systematic Reviews*, no. 17, e1174.
- World Health Organization (WHO), *The ICD-11 Classification of Mental, Behavioural and Neurodevelopmental Disorders*. Genève, Switzerland: World Health Organization, 2019.

WHAT'S NOT TO LIKE?

Political polarization on Facebook in the U.S. and Belgium

Increasing levels of political animosity worldwide invite speculation about whether polarization extends to all aspects of our daily life. However, empirical study about the relationship between political ideologies and lifestyle choices is limited by a lack of comprehensive data. This research combines survey and Facebook Like data from more than 7,500 respondents to test whether polarization permeates society or if it is more limited to strictly political domains among politically active individuals. This article compares ideological disunity in political and non-political domains in Belgium (a multi-party political system), to the U.S. (a two-party system). The results indicate that, as expected, polarization is present in page categories that are related to politics and news, but it is noticeably lower in Belgium than in the U.S. On the other hand, no evidence is found of polarization in other domains, including sports, food, and music. On the individual level, people who are more politically active are less likely to endorse ideologically diverse pages across categories, and compared to the U.S., fewer individuals in Belgium are being exposed to large amounts of highly polarized content. The evidence, drawn from large-scale digital trace data, adds nuance to the narrative of widespread polarization across lifestyle sectors, and it suggests domains in which cross-cutting preferences are still observed.

Stiene Praet (Department of Engineering Management, University of Antwerp)

This work was part of my PhD research, which was funded by University of Antwerp [FFB160362BOF GOA]. I would also like to thank my supervisors David Martens and Peter Van Aelst for their contribution to this research.

Keywords:

Political polarization;
lifestyle preferences;
social platforms;
Facebook Likes.

Introduction

Billie works at a drift store, she lives in a multicultural neighborhood where she gets around on a vintage bike, and she drinks vegan champagne and oat milk. Benjamin is a real estate broker, he drives a BMW, and is always wearing a suit - except when he is playing paint ball with his friends. In the satirical program "Billie vs Benjamin", Billie portrays a stereotypical left-wing girl, whereas Benjamin impersonates an archetypal right-wing boy.¹ They appear not only to hold opposing ideological opinions but also very different lifestyle preferences.

"Lifestyle politics" is the idea that political and ideological divisions extend to leisure activities, consumption choices, aesthetic taste, personal morality and other aspects of daily life.² This seeming intersection between political and lifestyle preferences is not only material for satirical programs but also a prime concern in light of growing political polarization.³

In the United States, athletes and sports leagues have found themselves at the crosshairs of political controversy, as symbolic demonstrations of racial solidarity in

¹ Dries Vos and Tim Van Aelst, *Billie vs Benjamin*, 2022.

² Daniel DellaPosta, Yongren Shi, and Michael Macy, "Why do liberals drink lattes?" *American Journal of Sociology* 120, no. 5 (2015): 1473–1511.

³ Shanto Iyengar, Gaurav Sood, and Yphtach Lelkes, "Affect, not ideology: a social identity perspective on polarization," *Public opinion quarterly* 76, no. 3 (2012): 405–431; Yphtach Lelkes, "Mass polarization: Manifestations and measurements," *Public Opinion Quarterly* 80, no. S1 (2016): 392–410.

the form of kneeling protests have become increasingly commonplace, sometimes revealing divides between players and their fans. These episodes are an especially vivid illustration of how seemingly apolitical domains — including sports, but also food, artistic and cultural preferences, and consumer decisions — can become caught in the partisan currents of the larger society. More specifically for the focus of this study, they also demonstrate the importance of social media as an arena where lifestyle preferences in all their dimensions can intersect with politics. Given growing concern that political polarization is permeating society, this study asks to *what extent* this phenomenon is reflected in other realms. Widespread polarization across lifestyle domains would have serious implications because cross-cutting pressures in formally apolitical spheres may be critical for maintaining social harmony in otherwise highly polarized political systems.⁴

By combining survey and Facebook Likes data from respondents in the United States and Belgium, this study tests directly whether pages belonging to more “political” categories will be liked by more polarized audiences and whether individual-level characteristics are associated with liking pages in more polarized categories. Average page ideology and audience homogeneity are calculated and averaged over categories and users to answer two main questions: How ideologically homogeneous are political and lifestyle categories on Facebook? (RQ1) and which characteristics are associated with a greater likelihood of “liking” ideologically homogeneous pages? (RQ2).

Lastly, results in Belgium are compared to the U.S. Urman shows that the levels of polarization on social media platforms can vary depending on countries’ electoral rules and party systems, with higher levels of polarization in two-party compared to multi-party systems.⁵ Belgium has a fragmented multi-party system with large coalition governments, while the U.S. is a two-party majoritarian system.

Polarization, lifestyle, and social media

More recently, scholarly attention has shifted to the affective dimension of polarization — the dislike or distrust towards people from other political parties. It is rooted in an understanding of partisanship as a social identity.⁶ This aspect of polarization, distinct from specific attitudes, is particularly important for understanding how personal and emotional attachments formed in the political arena could potentially carry over to other domains. Such a process is suggested by the “oil spill” model of polarization, in which clusters of initially disparate issues — including cultural and moral issues — become connected in a belief system.⁷ The potential for polarization to spread beyond strictly political settings is also suggested in a conception of partisan attachment as reflecting a shared understanding of constituent social groups.⁸ Related conceptions have likewise been proposed for understanding ideologies as a basis for group identification.⁹

4 Diana C. Mutz, *Hearing the other side: Deliberative versus participatory democracy* (Cambridge University Press, 2006); Thomas F. Pettigrew, “Intergroup contact theory,” *Annual review of psychology* 49, no. 1 (1998): 65–85.

5 Aleksandra Urman, “Context matters: political polarization on Twitter from a comparative perspective,” *Media, culture & society* 42, no. 6 (2020): 857–879.

6 Lilliana Mason, *Uncivil Agreement: How Politics Became Our Identity* (University of Chicago Press, 2018); Shanto Iyengar et al., “The origins and consequences of affective polarization in the United States,” *Science* 370, no. 6516 (2020): 533–536.

7 Daniel DellaPosta, “Pluralistic collapse: The “oil spill” model of mass opinion polarization,” *American Sociological Review* 85, no. 3 (2020): 507–536.

8 Donald P. Green, Bradley Palmquist, and Eric Schickler, *Partisan hearts and minds: Political parties and the social identities of voters* (Yale University Press, 2004).

9 Pamela Johnston Conover and Stanley Feldman, “The origins and meaning of liberal/conservative self-identifications,” *American Journal of Political Science*, 1981: 617–645; Lilliana Mason, “Ideologues without Issues: The Polarizing Consequences of Ideological Identities,” *Public Opinion Quarterly* 82, no. S1 (2018): 866–887.

Research similarly suggests a nuanced understanding of how social media reflects these patterns. A large study of retweet networks found much more ideological homogeneity between users tweeting about political topics than about nonpolitical topics, such as the 2013 Boston Marathon bombing in its initial aftermath and the 2014 Super Bowl.¹⁰ But the marathon bombings themselves became politicized over time, and polarization in these retweet networks increased as a result. How topics can come to be seen as “political” or not is itself a challenging question, as Settle argues in the context of Facebook’s News Feed.¹¹ In Settle’s theory, politically inattentive Facebook users come to make inferences about their more political friends by observing their posts and endorsements (including via likes). Through this process, associations come to form between political identities and lifestyle preferences. This is vividly illustrated in the book by the example of Chick Fil-A, which became a flashpoint in America’s culture wars over the issue of same-sex marriage, which the chain’s owner publicly opposed. To some, the choice of fast-food chain for a quick meal may not reflect political preferences, but such decisions can nonetheless take on a larger symbolic meaning to outside observers.

Settle’s argument raises the question of whether social media, and Facebook specifically, is accelerating the process of politicizing lifestyle choices and preferences so that they more closely map onto the partisan political divide. Since this data provide a snapshot in time, this study cannot specifically answer this question, though it sheds light on the baseline levels of polarization across different areas of society. However, evidence is accumulating for the specific mechanisms likely at play, namely inferences due to apolitical cues.¹²

Data collection

In collaboration with researchers at New York University and the University of Antwerp, Facebook data of more than 1,200 participants in the U.S. (2016) and 6,500 participants in Flanders (2018) *Annual Review of Political Science* 22 (2019): 129–146; Eli J. Finkel et al., “Political sectarianism in America were collected.¹³ Participants in both countries provided access to their Facebook Likes¹⁴ and answered several questions about their ideology and party affiliation. Of course, these data were collected and processed with respect for the privacy of the participants. The data are not fully representative for the entire population, but they do show a wide diversity in terms of gender, age, and education level of the participants.

The dataset consists of 387,671 unique Facebook pages in the U.S. and 595,994 unique pages in Flanders. However, the majority of these pages are liked by fewer than 5 respondents in the dataset. To ensure that the results are not being impacted by small numbers of people liking particular pages, the analysis is restricted to pages that are liked by at least 30 respondents each. These individual pages are divided into three main groups:¹⁵

10 Pablo Barberá et al., “Tweeting From Left to Right: Is Online Political Communication More Than an Echo Chamber?” *Psychological Science* 26, no. 10 (2015): 1531–1542.

11 Jaime E. Settle, *Frenemies: How Social Media Polarizes America* (Cambridge University Press, 2018).

12 E.g., Amber Hye-Yon Lee, “How the Politicization of Everyday Activities Affects the Public Sphere: The Effects of Partisan Stereotypes on Cross-Cutting Interactions,” *Political Communication*, 2020, 1–20.

13 Stiene Praet et al., “What’s Not to Like? Facebook Page Likes Reveal Limited Polarization in Lifestyle Preferences,” *Political Communication*, 2021: 1–28; Stiene Praet et al., “Predictive modeling to study lifestyle politics with Facebook likes,” *EPJ Data Science* 10, no. 1 (2021): 50

14 This refers to *Public Page Likes*, i.e. the public Facebook pages that a user likes and that show up as being liked in the About section of that person’s profile.

15 For more details on the data and the categories, see: Praet et al., “What’s Not to Like?”; Praet et al., “Predictive modeling with Facebook likes.”

1. **Politics.** Facebook pages of politicians, political parties, political content, political communities and government organizations. For example “Barack Obama” and “Bart De Wever”.
2. **News & Media.** Facebook pages of news and media sources. For example “Fox News” and “De Standaard”.
3. **Lifestyle.** All other pages, including music, movies, culture, sports, etc. For example, “Harry Potter” or “Radiohead”. All lifestyle categories and their description can be found in Table 1. Note that these categories are not mutually exclusive, for example, LeBron James is included in the category Sports as well as Public Figures.

Table 1: Description of the Facebook lifestyle categories

Category	Description
Shopping & retail	Apparel, accessories, fashion, consumer electronics, home decoration, stores, wholesale, etc.
Public Figures	Public figures
Food & Beverage	Food, cooking, restaurants, drinks, spirits, breweries etc.
Entertainment	Entertainment, games, humor, amusement, comedy etc.
Music	Music, bands, producers, record labels, albums, awards, concerts, music festivals etc.
Tv Shows	TV shows, episodes, channels, TV awards
Movies	Movies, actors, directors, movie characters, cinema and awards
Services	Marketing, advertising, legal, finance, consulting, etc.
Beauty & Health	Cosmetics, healthcare, medical
Civil Society	Nonprofit organizations and labor unions (formal organizations)
Arts & Culture	Arts, culture, photography, museums, artists, musicals, theater, literature, libraries, writers, etc.
Sports	Sports, teams, athletes, leagues, games, gym
Travel	Travel, tour agencies and tourism
Research & Education	Schools, universities, student organizations, educational programs, (non-)scientific research

Methods

The ideology and homogeneity of individual Facebook pages are measured based on the liking behavior of the respondents and averaged over categories and individuals. In the following discussion, consider Facebook page Z , self-reported individual ideology score k ranging from 0 (very liberal/left) to k_{\max} (very conservative/right),¹⁶ and ideology class c that groups these ideology scores k into three groups (where 0 = liberal/left, 1 = moderate/center, and 2 = conservative/right).

Measuring page ideology (I) Using like behavior and self-reported ideology of the respondents, the ideologies of Facebook pages are mapped. The self-reported ideology scores (k) of respondents who liked Facebook page Z are averaged to calculate the page ideology score (I) of Facebook page Z , which ranges from 0 to 1. To adjust for uneven partisan distribution, a correction factor is added to each page's ideology score.¹⁷

¹⁶ For the U.S. data k_{\max} is 4, because respondents were asked to indicate their ideology on a scale of 0 to 4. For the Belgian data k_{\max} is 10 because respondents were asked to indicate their ideology on a scale of 0 to 10.

¹⁷ For the U.S. data, liberals outnumber conservatives in the dataset. Therefore, the average ideology score across all Page Likes turns out to be less than 0.5 (i.e. 0.44). As a result, a Facebook page that is liked at the same rate by liberals, moderates, and conservatives in the sample would have a page ideology of 0.44. Therefore, a correction factor of 0.06 is added to each page's ideology score. For example, the page ideology of the Facebook page “Independent Voter” is 0.46 without the correction factor and becomes 0.52 when applying the correction. In Belgium a correction factor is added using the same method. Note that this correction factor shifts the distribution of page ideology to center around 0.5 but does not affect the relative distance between different pages' ideologies.

Measuring page homogeneity (V) Next, it is calculated how homogeneous (non-diverse) the audience of a Facebook page is in terms of their ideology, as a quantifiable measure of polarization. If the page is only liked by left-wing/liberal voters or only right-wing/conservative voters then the homogeneity score (V) will be higher than if the audience contains a mix of ideologies. To assess homogeneity, the chi-square statistic is used.

Consider three ideology groups (c), i.e., liberal/left, moderate/center, and conservative/right. The fraction of likes from users with ideology c is equal to p_c . The chi-square statistic is based on comparing the distribution of ideology groups across users who have liked Facebook page Z to the distribution across users who have not liked Z . If both distributions are the same, then knowing whether a user liked Facebook page Z or not conveys no information about their ideology. If instead the distributions are distinct, then the audience of Facebook page Z is more ideologically homogeneous than the overall population. To ensure that this value lies between 0 and 1 Cramer's normalization is used. Cramer's V is a normalized version of the Chi-square statistic and determines the effect size.¹⁸ For one degree of freedom, a Cramer's V above 0.1 indicates a small association (the audience that likes the Facebook page is somewhat homogeneous), above 0.3 indicates medium association (homogeneous) and above 0.5 indicates a large association (very homogeneous).¹⁹

Finally, the ideology and homogeneity scores in each category are calculated by averaging the page ideology and homogeneity scores of all pages per category, weighted by the total number of likes per page. The average homogeneity scores per Facebook category provide an answer to RQ1. Similarly, for each user, the homogeneity scores are averaged of all Facebook pages they have liked. A high homogeneity score indicates that the user tends to like more ideologically homogeneous pages. Regression models are built to provide an observational portrait of the individual-level characteristics related to high homogeneity scores. To answer RQ2, age, five-point ideological self-placement, and political news interest are included. As additional control variables, a mix of relevant sociodemographic variables including race, gender, family income, and educational attainment are added. The dependent variable is the individual homogeneity score measured by Cramer's V . Because of the nature of the dependent variable (between 0 and 1), beta regressions are used.

Results

First, Figure 1 plots the page ideology distribution of the pages liked by liberal/left, moderate/center and conservative/right leaning respondents. The overlap of the liberal/left and conservative/right distributions (OVL)²⁰ is used as a measure of the degree to which users like ideologically similar pages.²¹ The higher the overlap, the less polarized the category is.

The distributions show that political pages in the U.S. are highly polarized. The political pages that liberals like on Facebook are completely different from those that are liked by conservatives. A political center is absent in the U.S., since there are only two dominant parties. In Belgium on the other hand, the ideological center brings together left-

18 For a mathematical description of the Chi-square statistic and Cramer's V used in this work, see: Praet et al., "What's Not to Like?"

19 Jacob Cohen, *Statistical power analysis for the behavioral sciences* (Routledge, 2013).

20 The *Overlap* package in R is used to calculate the area lying under both of the density curves. See: Mike Meredith and Martin Ridout, "Overview of the overlap package," *R. Proj.* 2014: 1–9.

21 See Gregory Eady et al., "How many people live in political bubbles on social media? Evidence from linked survey and Twitter data," *Sage Open* 9, no. 1 (2019): 1–21.

wing, center and right-wing voters. Therefore, the overlap between the distributions in Belgium is much higher than in the U.S. In other words, political pages in Belgium are less polarized than in the U.S. These findings are in line with expectations and reflect to some extent the differences between a two-party and a multi-party system.²²

More strikingly, news pages are relatively polarized in the U.S. There is some overlap, but liberals tend to follow different news sources on Facebook than conservatives. This is in contrast to estimates of the same statistic for news consumption through website visits on desk-top, laptop and mobile devices, which appear to be much less polarized.²³ This could possibly be explained by the fact that like behavior on Facebook may include motivations for identity signaling and affirmation in addition to simply seeking out information.²⁴ This could lead to a relative absence on social media of the potentially moderating influence of news portals, aggregators, and popular mainstream website homepages, resulting in a relatively polarized news environment. Again, news pages are much less polarized in Belgium. While there are smaller news sources that attract a more left- or right-wing audience, the vast majority of media pages appeal to voters with different ideological leanings. In Belgium, news sources seem to be trusted (or at least liked on Facebook) across the ideological spectrum.

Meanwhile, for lifestyle-related pages on Facebook, the distributions almost completely overlap, both in Belgium and in the U.S. This could indicate that lifestyle pages do not exhibit a strong ideological divide. Oddly, the overlap between distributions for lifestyle pages in Belgium are slightly lower than for news pages, and also lower than in the U.S. In the following subsection, the ideological homogeneity of different lifestyle categories is analyzed in more detail.

Facebook categories

Table 2 summarizes the average homogeneity scores of the Facebook pages in each category. The higher the average homogeneity, the more polarized this category is.²⁵ In both countries, the category **Politics** has of course the highest homogeneity score, although it is remarkably lower in Belgium. In the U.S., a few other categories are relatively polarized as well: **News**, **Civil society**, and **Public figures**, which are very little polarized in Belgium. All other lifestyle categories show little to no polarization across ideological lines. These pages are liked at almost equal rates by liberals, moderates, and conservatives.

A more detailed analysis of the individual pages per category sheds light on the most and least polarizing pages. In the U.S. (see Figure 2a), the Democratic and Republican political candidates hold the highest homogeneity scores, e.g., Barack Obama ($V = 0.39$) and Mitt Romney ($V = 0.43$). Some government organizations such as NASA ($V = 0.05$) and the National Park Service ($V = 0.01$) are liked by a heterogeneous audience, but overall the number of pages with low homogeneity in this category is low. Similarly, in Belgium (see Figure 2b), left and right political parties and candidates hold the highest homogeneity scores (e.g., Groen ($V = 0.29$, $I = 0.55$) and NVA ($V = 0.29$, $I = 0.55$)). In contrast however, there are large pages located towards the center. The Facebook page of the Christian Democratic party CD&V ($V = 0.04$, $I = 0.55$) is not only liked by center voters but also by left and right voters.

22 Urman, "Context matters."

23 Andrew M. Guess, "(Almost) Everything in Moderation: New Evidence on Americans' Online Media Diets," *American Journal of Political Science* 65, no. 4 (2021): 1007–1022.

24 Settle, *Frenemies*.

25 Remember from Section 4 that a Cramer's V above 0.1 indicates a small association (the audience that likes the Facebook page is somewhat homogeneous), above 0.3 indicates medium association (homogeneous) and above 0.5 indicates a large association (very homogeneous)

Remarkably, despite the fact that they can't vote for him – or maybe it is because of that – Barack Obama ($V = 0.00, I = 0.53$) is by far the most popular politician in Belgium and he can persuade both the political left and right.

With regard to news pages in the U.S., Figure 2c shows that Facebook audiences for news outlets are often heavily right (Fox News ($V = 0.38, I = 0.77$) and Conservative Daily ($V = 0.34, I = 0.76$)) or left-leaning (The New York Times ($V = 0.19, I = 0.36$) and NPR ($V = 0.28, I = 0.32$)), with relatively few outlets attracting people with different ideologies (CNN ($V = 0.06, I = 0.45$), Meaww ($V = 0.01, I = 0.51$), and The Los Angeles Times ($V = 0.00, I = 0.51$)). In contrast, Figure 2d shows that besides some heavily left or right leaning news sources (e.g., De Wereld Morgen ($V = 0.00, I = 0.53$) and SCEPTR ($V = 0.22, I = 0.78$)), the majority of newspapers in Belgium is concentrated in the center with relatively low homogeneity scores. The public broadcaster, VRT ($V = 0.03, I = 0.52$) attracts a balanced audience of left, center and right voters.

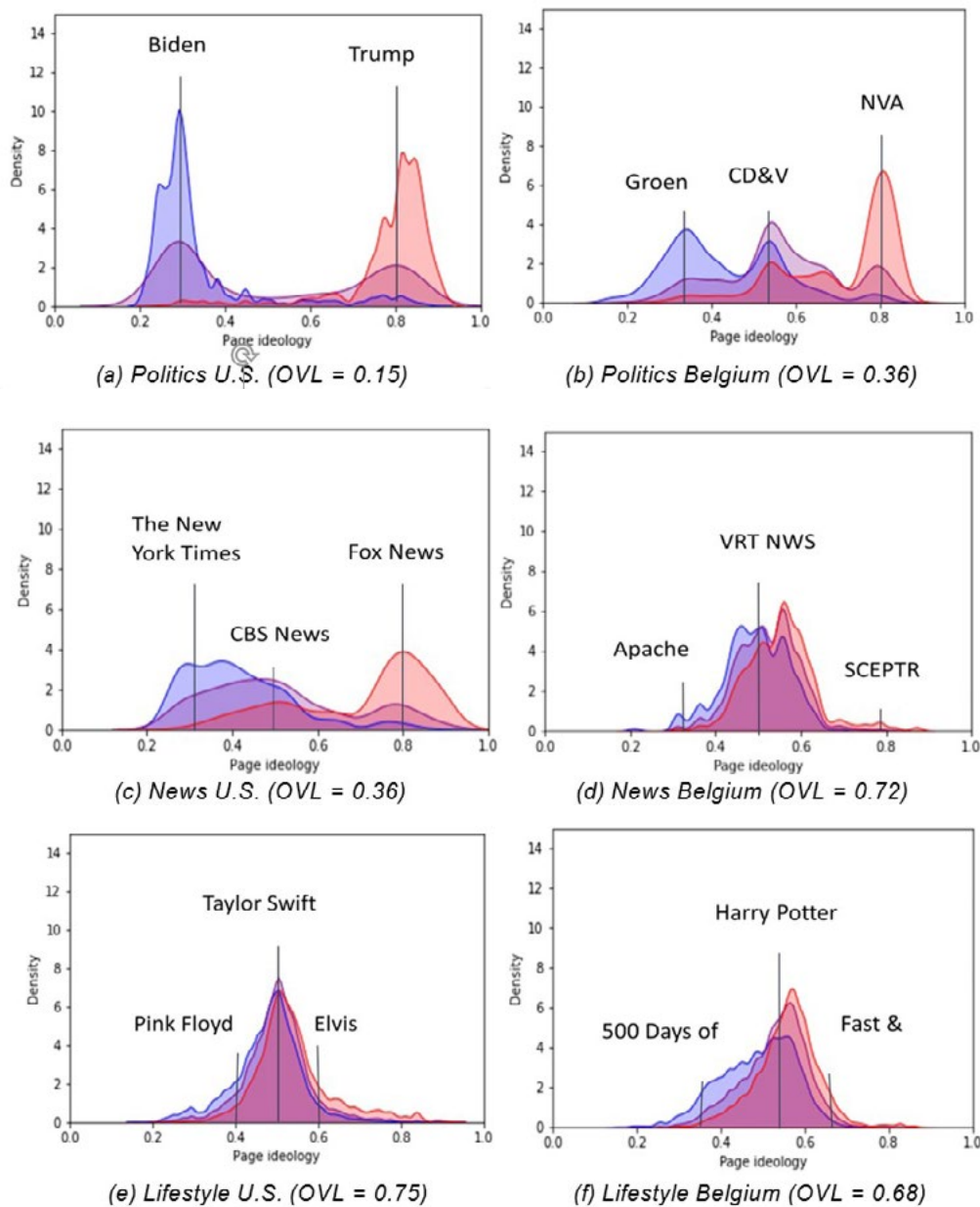


Figure 1: Page ideology distribution for liberal/left (blue), moderate/center (purple) and conservative/right (red) respondents when taking into account political pages, news pages, and lifestyle pages; and the overlapping coefficient (OVL) for the left and right distribution.

Table 2: Weighted average (and standard deviation) for homogeneity, measured by Cramer's V, for the Facebook categories in the U.S. and Belgium.

Category	U.S.	Belgium
Politics	0.22 (0.09)	0.09 (0.08)
News	0.15 (0.10)	0.06 (0.05)
Civil Society	0.12 (0.09)	0.06 (0.05)
Public Figures	0.10 (0.09)	0.04 (0.03)
Arts & Culture	0.07 (0.06)	0.05 (0.03)
Tv Shows	0.07 (0.05)	0.03 (0.02)
Entertainment	0.07 (0.05)	0.04 (0.03)
Research & Education	0.06 (0.04)	0.03 (0.02)
Music	0.06 (0.03)	0.04 (0.02)
Movies	0.06 (0.04)	0.03 (0.02)
Sports	0.05 (0.03)	0.04 (0.03)
Services	0.05 (0.04)	0.05 (0.03)
Beauty & Health	0.04 (0.02)	0.04 (0.03)
Travel	0.04 (0.02)	0.03 (0.01)
Shopping & retail	0.04 (0.02)	0.04 (0.03)
Food & Beverage	0.04 (0.02)	0.03 (0.02)
Total	0.07 (0.07)	0.04 (0.04)

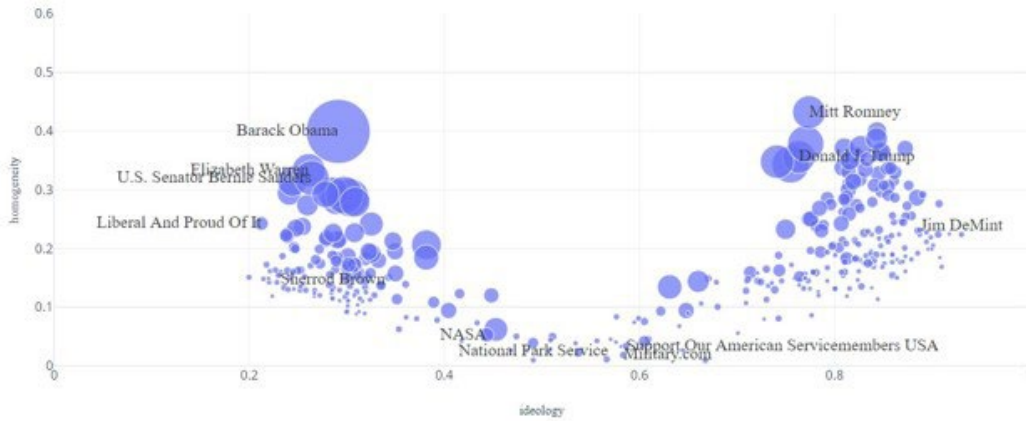
Indeed, recent research confirms that the VRT succeeds in providing balanced and impartial news to the public.²⁶

All lifestyle categories are predominantly heterogeneous, although individual pages with high homogeneity scores do exist. For example, looking within the **Food & beverage** category in the U.S., Figure 2e shows that, as the discussion by Settle suggests, Chick-fil-A ($V = 0.17, I = 0.61$) does have a relatively high homogeneity score in addition to its more conservative ideology rating. As Settle recounts, the chain encountered controversy in 2012 about its owner's (and charitable arm's) support for anti-gay organizations, after which activists (mainly liberals) announced a boycott of the restaurant, and others (mainly conservatives) began a counter-boycott.²⁷ In this way, Chick-fil-A became a politicized topic such that, apparently, by the time of the data collection in 2016, liking the Facebook page of the fast-food chain could be seen as an endorsement of the political views of the company. In the opposite sense, the ice-cream brand Ben & Jerry's openly promotes progressive values and expresses support for social and environmental justice initiatives around the country. Though homogeneity is low ($V = 0.09, I = 0.36$), it is relatively high compared to other pages in the food category, and the brand is predominantly liked by liberal users. Similarly, in Belgium some examples of polarizing pages are found within the **Food & beverages** category (see Figure 2f). EVA ($V = 0.17, I = 0.33$), an organization that promotes vegetarian alternatives, does have a relatively high homogeneity score in addition to its left ideology rating. Plant-based food is put forward as an important part of the solution to our environmental issues, and the environment can be considered a predominantly left theme.

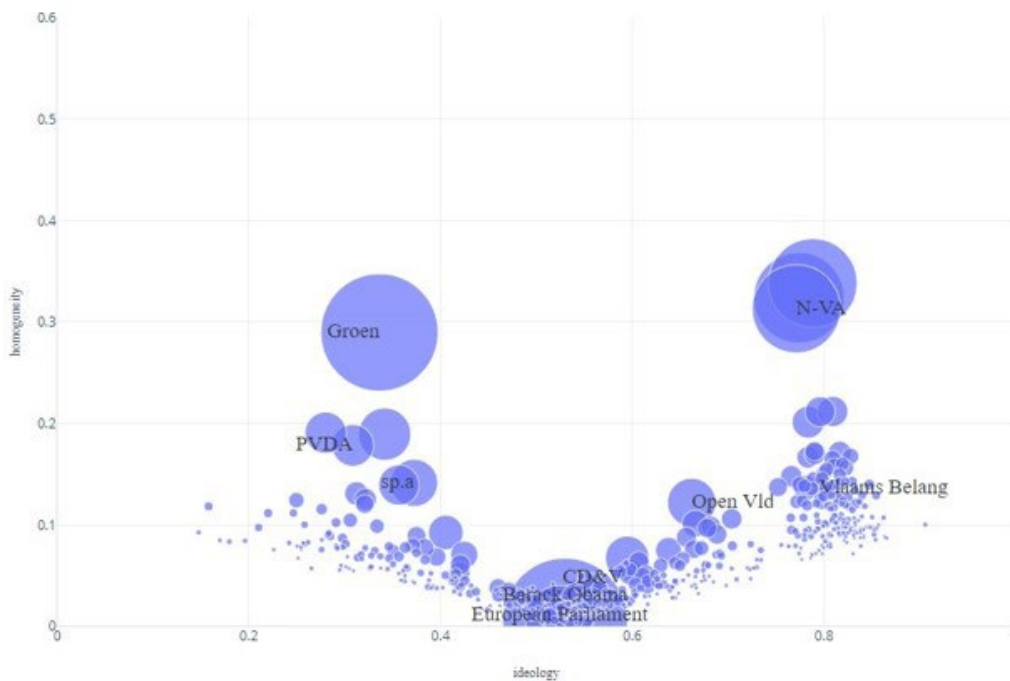
26 Tim Raats et al., De onpartijdigheid van het VRT-aanbod, *technical report* (Vrije Universiteit Brussel en Universiteit Antwerpen, January 2021), They examined the impartiality of the public broadcaster based on an analysis of their content, production and public perception.

27 Settle, *Frenemies*.

It is therefore little surprising that McDonald's ($V = 0.08, I = 0.65$) is situated at the other end of the spectrum. Besides these few examples, ideological homogeneity in the food category is in fact limited. And whatever our dietary or political preferences, we all shop food at Albert Heijn ($V = 0.00, I = 0.53$).

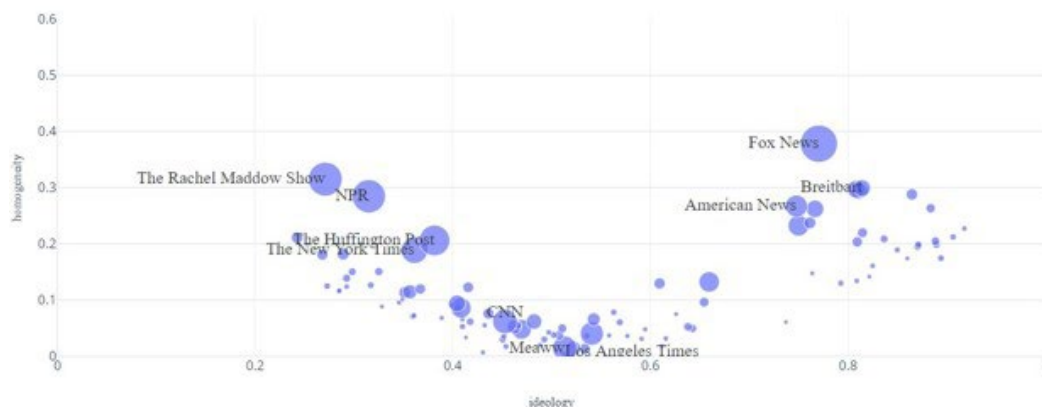


(a) Politics U.S.

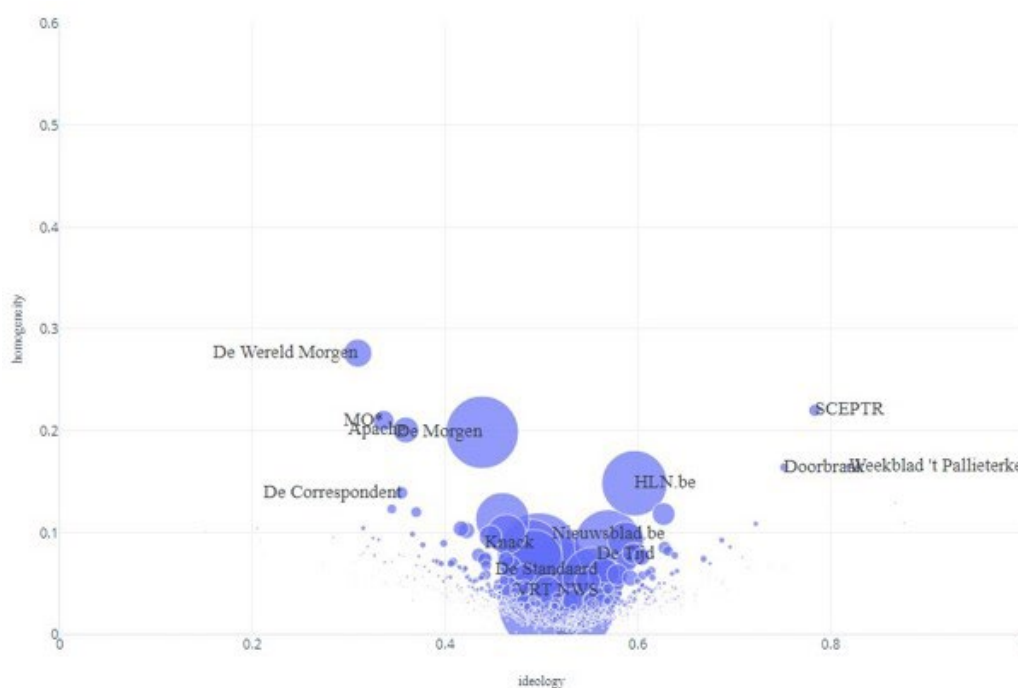


(b) Politics Belgium

Figure 2: Ideology and homogeneity scores for the Facebook pages per category. The magnitude of the circle represents the total number of likes of the Facebook page.

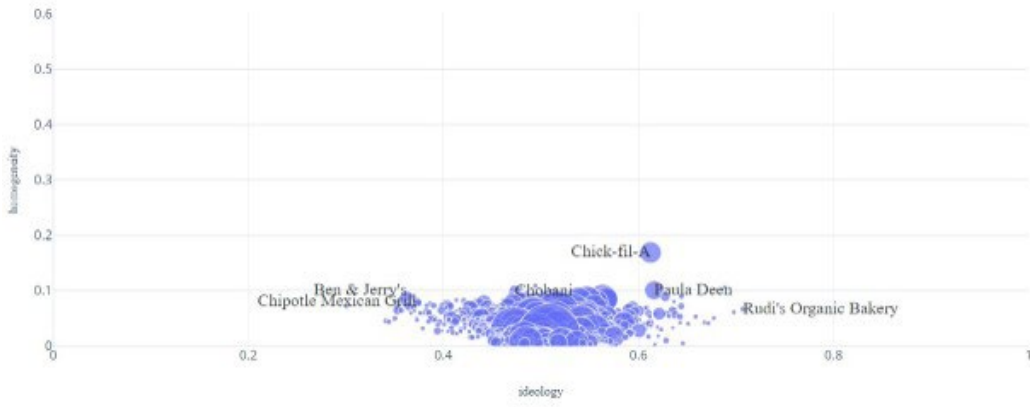


(c) News U.S.

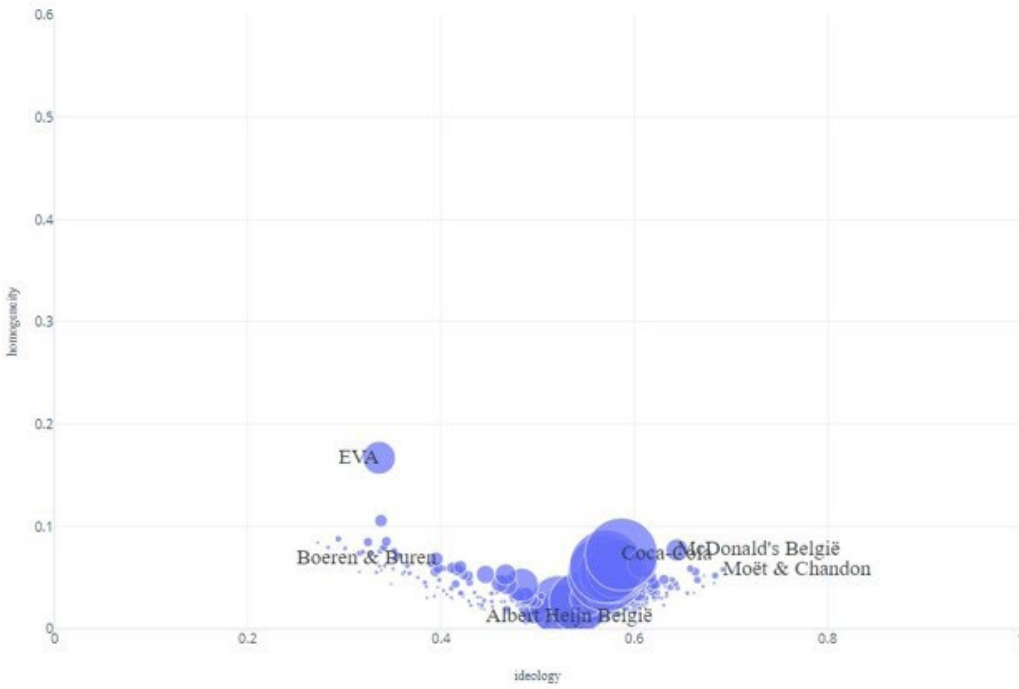


(d) News Belgium

Figure 2: (Continued) Ideology and homogeneity scores for the Facebook pages per category. The magnitude of the circle represents the total number of likes of the Facebook page.



(e) Food & Beverages U.S.



(f) Food & Beverages Belgium

Figure 2: (Continued) Ideology and homogeneity scores for the Facebook pages per category. The magnitude of the circle represents the total number of likes of the Facebook page.

User-level analysis

Figure 3 zooms in on the individual homogeneity scores of the participants. For political pages in Belgium, right voters have slightly higher homogeneity scores than left and especially center voters. For news and lifestyle pages, the majority of homogeneity scores is low (below 0.1) regardless of ideology. This is in sharp contrast to the U.S., where the proportion of participants with higher homogeneity scores is much higher, especially for political pages but also for the other categories (see Table 3). Less individuals in Belgium are exposed to highly homogeneous content.

Table 3: Proportion of respondents with individual homogeneity score higher than 0.1

	U.S.	Belgium
Politics	0.71	0.23
News	0.44	0.06
Lifestyle	0.18	0.00

To gain a more complete understanding of individual-level determinants of Page Like homogeneity, a beta regression is performed that includes sociodemographic variables in addition to ideological self-placement and political news interest as predictors. Total number of Page Likes is also included as a control variable to account for individual-level differences in engagement with the platform.

The results for the U.S. are shown in Table 4. Conservatives (whether strong or not) are more likely to like homogeneous pages regardless of category. For liberals this is true for those who are the strongest liberals, except for the lifestyle category, where liberals (whether strong or not) are also more likely to like homogeneous pages.²⁸ Higher political news interest is also associated with higher individual homogeneity scores across all categories. These results suggest that polarization of Page Likes in non-political domains remains limited to more politically active individuals.

Furthermore, older age is predictive of greater homogeneity in Page Likes, but only for news and lifestyle pages. The results for news pages are consistent with Guess et al., who find – using the same underlying data source as this analysis – that conservatives and people over the age of 65 were more likely to share “fake news” on Facebook in 2016, all else equal.²⁹ This suggests that page liking patterns may be part of a process in which online misinformation reaches people’s social media feeds, thereby increasing the likelihood of engaging with it and sharing it with one’s social connections.³⁰

The analysis in Table 4 reveals other relationships worth exploring in future research. Individuals with higher educational attainment are more likely to like more homogeneous lifestyle pages but not more likely to like homogeneous political or news pages, a pattern consistent with research finding that highly educated people are more likely to make consumer decisions that reflect their political leanings.³¹ Similarly, gender only has a significant effect within lifestyle pages, but the effect could vary depending on the lifestyle subcategories.

.....
28 Moderate is the reference category for ideology.

29 Andrew Guess, Jonathan Nagler, and Joshua Tucker, “Less than you think: Prevalence and predictors of fake news dissemination on Facebook,” *Science advances* 5, no. 1 (2019): 4586.

30 E.g., Nir Grinberg et al., “Fake news on Twitter during the 2016 US presidential election,” *Science* 363, no. 6425 (2019): 374–378

31 Benjamin J. Newman and Brandon L. Bartels, “Politics at the checkout line: Explaining political consumerism in the United States,” *Political Research Quarterly* 64, no. 4 (2011): 803–817.

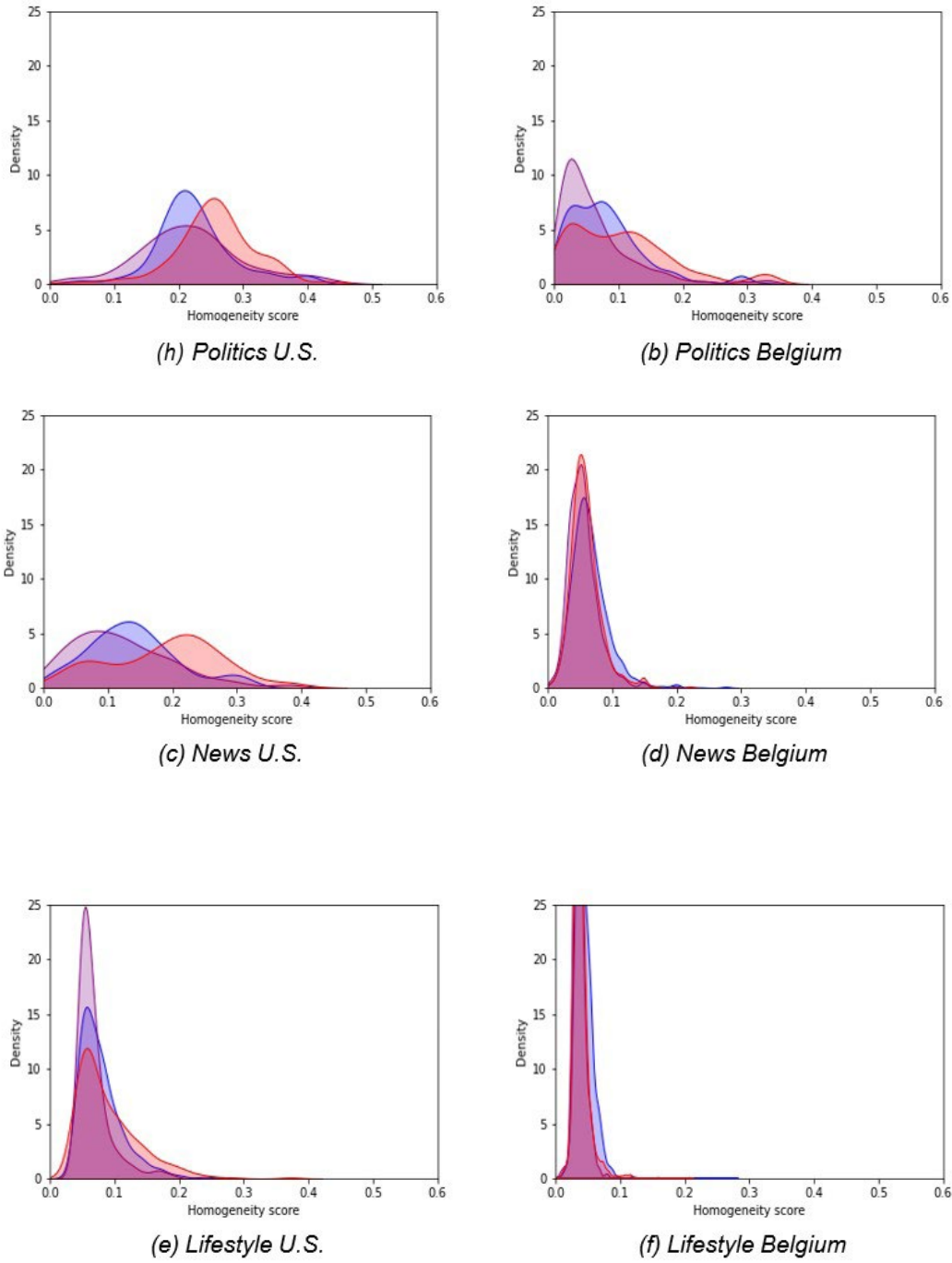


Figure 3: Average homogeneity distribution for liberal/left (blue), moderate/center (purple) and conservative/right (red) respondents when taking into account political pages, news and media pages, and lifestyle pages.

Table 4: Determinants of individual homogeneity per category (U.S.)

	Politics	Political news	Hardnews	Lifestyle
Age: 30-44	-0.094 (0.058)	0.116 (0.085)	-0.035 (0.093)	-0.012 (0.045)
Age: 45-65	-0.060 (0.055)	0.149* (0.080)	0.018 (0.087)	0.034 (0.043)
Age: Over 65	-0.002 (0.062)	0.283*** (0.087)	0.202** (0.095)	0.265*** (0.048)
Black	0.007 (0.055)	-0.347*** (0.076)	-0.360*** (0.086)	-0.141*** (0.042)
Hispanic	-0.096 (0.067)	-0.175** (0.089)	-0.265*** (0.098)	0.038 (0.050)
Other Race	-0.169** (0.066)	-0.355*** (0.086)	-0.427*** (0.098)	-0.107** (0.049)
Female	0.008 (0.032)	-0.024 (0.042)	-0.071 (0.047)	-0.117*** (0.025)
Income	0.007* (0.004)	-0.005 (0.005)	0.003 (0.006)	0.003 (0.003)
Education	-0.019 (0.011)	0.013 (0.015)	0.027 (0.017)	0.021** (0.009)
Very Liberal	0.087* (0.048)	0.047 (0.064)	0.175** (0.072)	0.168*** (0.037)
Liberal	0.021 (0.046)	-0.039 (0.062)	0.061 (0.069)	0.074** (0.036)
Conservative	0.208*** (0.044)	0.278*** (0.057)	0.302*** (0.066)	0.154*** (0.034)
Very Conservative	0.158*** (0.058)	0.491*** (0.069)	0.549*** (0.079)	0.200*** (0.044)
Political news interest	0.092*** (0.023)	0.181*** (0.031)	0.190*** (0.034)	0.132*** (0.017)
Number of likes	-0.00002** (0.00001)	-0.00002* (0.00001)	-0.00001 (0.00001)	-0.00003*** (0.00001)
Constant	-1.055*** (0.087)	-1.556*** (0.120)	-1.689*** (0.133)	-2.394*** (0.067)
N	826	774	740	1,085
Pseudo R ²	0.074	0.189	0.195	0.273

*p < .1; **p < .05; ***p < .01

Beta regressions with survey weights applied. Reference categories are Age: 18-29, White race, Male gender and Moderate ideology.

Income ranges from 1 to 31, Education from 1 to 6, and political news interest from 1 to 4.

Table 5: Determinants of individual homogeneity per category (Belgium).

	All pages	Political	News	Lifestyle
Age: 25-55	0.079*** (0.009)	0.063** (0.026)	0.047*** (0.013)	0.057*** (0.008)
Age: 55+	0.175*** (0.014)	0.351*** (0.039)	0.035* (0.021)	0.048*** (0.013)
Female	-0.048*** (0.009)	-0.061** (0.026)	-0.036*** (0.013)	-0.044*** (0.008)
Education	0.006* (0.003)	-0.052*** (0.009)	0.010** (0.005)	0.017*** (0.003)
Very Left	0.204*** (0.014)	0.358*** (0.040)	0.209*** (0.021)	0.216*** (0.012)
Left	0.118*** (0.010)	0.148*** (0.031)	0.119*** (0.015)	0.129*** (0.009)
Right	0.059*** (0.011)	0.268*** (0.031)	0.032** (0.016)	0.010 (0.010)
Very Right	0.211*** (0.017)	0.671*** (0.046)	0.111*** (0.027)	0.098*** (0.016)
Political news interest	0.071*** (0.004)	0.122*** (0.012)	0.052*** (0.006)	0.044*** (0.004)
Number of likes	0.00000 (0.00001)	-0.00001 (0.00002)	0.00001 (0.00001)	0.00001 (0.00001)
Constant	-3.396*** (0.019)	-2.719*** (0.057)	-3.030*** (0.028)	-3.462*** (0.017)
N	5,573	3,981	5,186	5,557
Pseudo R ²	0.176	0.139	0.055	0.136

*p < .1; **p < .05; ***p < .01

Beta regressions. Reference categories are Age: 25-, Male gender, and Center ideology Education ranges from 1 to 7, and political news interest from 1 to 5.

Belgium (see Table 5), left and right voters are more likely than center voters to like homogeneous pages regardless of category. The effect is larger for stronger ideologies. For political pages, especially (very) right voters are more likely to like homogeneous pages, a finding that is confirmed by the homogeneity distribution for right voters in Figure 3b. Conversely, for the news and lifestyle category, left voters are more likely to like homogeneous pages (again confirmed by Figure 3f). This is in contrast to the U.S., where for all categories, conservatives are more likely to like homogeneous content. Higher political news interest is also associated with higher individual homogeneity scores across all categories. These results thus suggest that, similar to the U.S., polarization of Page Likes in "non-political" domains remains limited to more politically active individuals, but in contrast to the U.S., it seems more tied to the political left.

Furthermore, male gender and older age are predictive of greater homogeneity in Page Likes. However, in contrast with the findings in the U.S., the oldest age category is not more likely to like more homogeneous news pages. Since Belgians traditionally have had high trust in mainstream media, the older generation may also fall back on these mainstream sources on social platforms. In contrast, Facebook users between 25 and 55 are possibly exploring more alternative news sources. Finally, individuals with higher educational attainment are more likely to like more homogeneous news and lifestyle pages but not more likely to like homogeneous political pages.

In both countries, different results are found for explicitly and implicitly political pages – where news pages in Belgium are considered as implicitly political pages since the average homogeneity in this category is very low. Liking explicit political content on Facebook is a form of political participation or endorsement, while liking lifestyle pages may seem apolitical at first sight. The findings suggest that the characteristics of individuals who exhibit high levels of ideological homogeneity

are different for explicitly and implicitly political pages. While most research on polarization and echo-chamber dynamics has focused on networks around explicit political content, an analysis of these lifestyle categories reveals a subtler form of political homophily.

Conclusion

In light of increasing discussions about political divides, this article explores polarization in political and traditionally “non-political” domains on social media. The results from analyzing Facebook Like data suggest that, as expected, ideological divides in political domains are much less outspoken in Belgium compared to the U.S. This is arguably due to the presence of a political center that unites voters with different ideologies. Indeed, Urman also finds polarization on social media to be higher in two-party compared to multi-party systems.³² In the same line, news pages on Facebook are much more polarized in the U.S. Whereas in Belgium, mainstream news sources are trusted along ideological lines.

With regard to lifestyle categories, no evidence is found of strong polarization in neither of the countries. The findings show that polarization does not permeate society as a whole: lifestyle endeavors still offer cross-cutting spaces and polarization, when it does emerge, seems limited to a narrow set of politicized examples. This means that most of us still interact with people with different political ideologies on social media, thanks to these shared interests. Considering that Facebook users primarily engage with non-political Facebook pages, the findings add nuance to debates about the divisive nature of social platforms.

At the individual level, it can be concluded that compared to the U.S., less individuals in Belgium are at the danger of being exposed to highly homogeneous content only. Additionally, for both countries, polarization in page liking patterns is more associated with politically active individuals. If political polarization were thoroughly permeating society, the results would not indicate a higher likelihood among respondents with stronger ideological preferences and political interest of endorsing more homogeneous lifestyle pages. Furthermore, in Belgium, the oldest age category is not related to liking homogeneous news pages, which was an important predictor in the U.S. and could also be related to the likelihood of sharing fake news. This could possibly be explained by high mainstream media trust among the older population in Belgium.

Given these findings, then, why do narratives of enduring political divides in non-political domains persist? One explanation is that people draw inferences on the basis of vivid but unrepresentative examples, as the analysis of Chick-fil-A suggests.³³ Similarly, people have exaggerated perceptions of the differences between the parties, both in terms of demographic composition and lifestyle tendencies.³⁴ Social media itself may drive these misperceptions by fueling cycles of engagement with content that promotes disparagement of partisan outgroups.³⁵

Future research should consider how users' online social endorsements interact with these dynamics over time, especially as a possible window into the politiciza-

32 Urman, “Context matters.”

33 This is also borne out in polling, which tends to emphasize these vivid examples in addition to brands known to be polarizing, such as media organizations. See Morning Consult Polling, “The Most Polarizing Brands in America”, *Morning Consult*, January 25, 2018, <https://morningconsult.com/polarizing-brands-2018/> (accessed October 15, 2019).

34 The New York Times' recent feature asking readers to guess people's vote preferences from the contents of their refrigerators illustrates the limited predictive value of partisan stereotypes. See John Keefe, “Quiz: Can you tell a Trump fridge from a Biden fridge”, *New York Times*, October 27, 2020, <https://www.nytimes.com/interactive/2020/10/27/upshot/biden-trump-poll-quiz.html> (accessed October 15, 2019).

35 E.g., Barberá et al., “Tweeting From Left to Right”

tion of figures and brands. As Settle illustrates, the process by which one's political preferences come to influence seemingly distinct consumer and lifestyle choices can emerge unexpectedly as a result of both elite actions and mass mobilization.³⁶ Eventhough these cases are shown to be the exception, they demonstrate how the coexistence of political and other identities on social media leaves users vulnerable to mechanisms of social polarization. An effective strategy to dampen political polarization and maintain social harmony on social platforms could therefore be to recommend Facebook pages with a diverse ideological audience. Facebook's recommendation algorithm could be adapted to prioritize pages with low homogeneity scores.

Social media data offer a rich source of information about individuals' revealed social and lifestyle preferences, at a resolution that would be difficult to attain with traditional survey techniques. At the same time, the collection of online behavioral data comes with its own set of ethical and privacy challenges.³⁷ Drawing inferences from online data should be performed with cautionsince ignoring offline behavior may leave us with a distorted view. Still, linking digital trace data with survey data helps us to understand the relationship between lifestyle preferences and politics and to map the landscape of political culture — both its fault lines and its areas of overlap. ●

.....
36 Settle, *Frenemies*.

37 Sebastian Stier et al., "Integrating Survey Data and Digital Trace Data: Key Issues in Developing an Emerging Field," *Social Science Computer Review* 38, no. 5 (2019): 503–516.

BIBLIOGRAPHY

- Barberá, Pablo, John T. Jost, Jonathan Nagler, Joshua A. Tucker, and Richard Bonneau. "Tweeting From Left to Right: Is Online Political Communication More Than an EchoChamber?" *Psychological Science* 26, no. 10 (2015): 1531–1542.
- Cohen, Jacob. *Statistical power analysis for the behavioral sciences*. Routledge, 2013.
- Conover, Pamela Johnston, and Stanley Feldman. "The origins and meaning of liberal/conservative self-identifications." *American Journal of Political Science*, 1981: 617–645.
- DellaPosta, Daniel. "Pluralistic collapse: The "oil spill" model of mass opinion polarization." *American Sociological Review* 85, no. 3 (2020): 507–536.
- DellaPosta, Daniel, Yongren Shi, and Michael Macy. "Why do liberals drink lattes?" *American Journal of Sociology* 120, no. 5 (2015): 1473–1511.
- Eady, Gregory, Jonathan Nagler, Andy Guess, Jan Zilinsky, and Joshua A. Tucker. "How many people live in political bubbles on social media? Evidence from linked survey and Twitter data." *Sage Open* 9, no. 1 (2019): 1–21.
- Finkel, Eli J., Christopher A. Bail, Mina Cikara, Peter H. Ditto, Shanto Iyengar, Samara Klar, Lilliana Mason, Mary C. McGrath, Brendan Nyhan, David G. Rand, et al. "Political sectarianism in America." *Science* 370, no. 6516 (2020): 533–536.
- Green, Donald P., Bradley Palmquist, and Eric Schickler. *Partisan hearts and minds: Political parties and the social identities of voters*. Yale University Press, 2004.
- Grinberg, Nir, Kenneth Joseph, Lisa Friedland, Briony Swire-Thompson, and David Lazer. "Fake news on Twitter during the 2016 US presidential election." *Science* 363, no. 6425 (2019): 374–378.
- Guess, Andrew, Jonathan Nagler, and Joshua Tucker. "Less than you think: Prevalence and predictors of fake news dissemination on Facebook." *Science advances* 5, no. 1 (2019): 4586.
- Guess, Andrew M. "(Almost) Everything in Moderation: New Evidence on Americans' On-line Media Diets." *American Journal of Political Science* 65, no. 4 (2021): 1007–1022.
- Iyengar, Shanto, Yphtach Lelkes, Matthew Levendusky, Neil Malhotra, and Sean J. Westwood. "The origins and consequences of affective polarization in the United States." *Annual Review of Political Science* 22 (2019): 129–146.
- Iyengar, Shanto, Gaurav Sood, and Yphtach Lelkes. "Affect, not ideology a social identity perspective on polarization." *Public opinion quarterly* 76, no. 3 (2012): 405–431.
- Keefe, John. "Quiz: Can you tell a Trump fridge from a Biden fridge", *New York Times*, October 27, 2020, <https://www.nytimes.com/interactive/2020/10/27/upshot/biden-trump-poll-quiz.html> (accessed October 15, 2019).
- Lee, Amber Hye-Yon. "How the Politicization of Everyday Activities Affects the Public Sphere: The Effects of Partisan Stereotypes on Cross-Cutting Interactions." *Political Communication*, 2020 1–20.

- Lelkes, Yphtach. "Mass polarization: Manifestations and measurements." *Public Opinion Quarterly* 80, no. S1 (2016): 392–410.
- Mason, Lilliana. "Ideologues without Issues: The Polarizing Consequences of Ideological Identities." *Public Opinion Quarterly* 82, no. S1 (2018): 866–887.
- Mason, Lilliana. *Uncivil Agreement: How Politics Became Our Identity*. University of Chicago Press, 2018.
- Meredith, Mike, and Martin Ridout. "Overview of the overlap package." *R. Proj.*, 2014, 1–9.
- Morning Consult Polling, "The Most Polarizing Brands in America", Morning Consult, January 25, 2018, <https://morningconsult.com/polarizing-brands-2018/> (accessed October 15, 2019).
- Mutz, Diana C. *Hearing the other side: Deliberative versus participatory democracy*. Cambridge University Press, 2006.
- Newman, Benjamin J., and Brandon L. Bartels. "Politics at the checkout line: Explaining political consumerism in the United States." *Political Research Quarterly* 64, no. 4 (2011): 803–817.
- Pettigrew, Thomas F. "Intergroup contact theory." *Annual review of psychology* 49, no. 1(1998): 65–85.
- Praet, Stiene, Andrew M. Guess, Joshua A. Tucker, Richard Bonneau, and Jonathan Nagler. "What's Not to Like? Facebook Page Likes Reveal Limited Polarization in Lifestyle Preferences." *Political Communication*, 2021: 1–28.
- Praet, Stiene, Peter Van Aelst, Patrick van Erkel, Stephan Van der Veeken, and David Martens. "Predictive modeling to study lifestyle politics with Facebook likes." *EPJ Data Science* 10, no. 1 (2021): 50.
- Raats, Tim, Ike Picone, Peter Van Aelst, and Steve Paulussen. *De onpartijdigheid van het VRT-aanbod*. Technical report. Vrije Universiteit Brussel en Universiteit Antwerpen, January 2021.
- Settle, Jaime E. *Frenemies: How Social Media Polarizes America*. Cambridge University Press, 2018.
- Stier, Sebastian, Johannes Breuer, Pascal Siegers, and Kjerstin Thorson. "Integrating Survey Data and Digital Trace Data: Key Issues in Developing an Emerging Field." *Social Science Computer Review* 38, no. 5 (2019): 503–516.
- Urman, Aleksandra. "Context matters: political polarization on Twitter from a comparative perspective." *Media, culture & society* 42, no. 6 (2020): 857–879.
- Vos, Dries, and Tim Van Aelst. *Billie vs Benjamin*, 2022.

'CHOSEN TRAUMA' AND 'CHOSEN GLORY' – CHINA'S

Wounded Nationalism and National Consciousness

China's defeat against British military forces in the Opium War (1839–1842) heralded a quest for a Chinese modernity of its own. That China's modernity is, in the contemporary period, conspicuously formulated in terms that refer to the country's imperial past, shows how China's national consciousness is permeated with the mission to rectify the trauma of the 19th century. The present contribution describes the impact of this historical trauma on how China positions itself in the world.

Prof. Dr. Bart Dessein (Faculty of Arts and Philosophy, University of Ghent)

Keywords:

Chinese Communist Party;
'all-under-heaven';
Grand Strategy;
Belt and Road Initiative;
'rejuvenation of
the Chinese nation'.

"Through remembrance, history turns into myth. By this, it does not become unreal but, on the contrary, and only then, reality in the sense of a continual normative and formative force".¹

¹ Jan Assmann, *Das kulturelle Gedächtnis: Schrift, Erinnerung und politische Identität in frühen Hochkulturen* (München: Beck, 1992), 52.

Introduction

In the document "Zhonggong zhongyang guanyu dang de bai nian fendou zhongda chengjiu he lishi jingyan de jueyi" (Resolution of the Central Committee of the Communist Party of China on the major achievements and historical experience of the Party's century-long struggle), published on 16 November 2021, we read that "Since the 18th Party Congress, socialism with Chinese characteristics has entered a new era. The main task facing the Party is to realize the first centenary goal, start a new journey to realize the second centenary goal, and continue to move forward toward the grand goal of realizing the great rejuvenation of the Chinese nation".¹ This evaluation of the 18th Party Congress that started on 8 November 2012 and on which Xi Jinping succeeded Hu Jintao as General Secretary of the 'Chinese Communist Party' (CCP), can serve as a succinct summary of how the Central Committee of the CCP evaluates the Party's economic and political achievements, and of how it projects CCP leadership into the foreseeable future. Taking the *longue durée* into account, this contribution outlines how the CCP leadership has instrumentalized the 'century of humiliation' (*bai nian guo chi*) that started with the country's defeat in the First Opium War (1839–1842) as 'chosen trauma' to claim its leading role in the realization of the "rejuvenation of the Chinese nation" as "second centenary goal" and 'chosen glory' for 2049 (the 100th anniversary of the founding of the People's Republic of China) after it has, in 2021, celebrated the 100th anniversary of the founding of the CCP as its "first centenary goal".

¹ Xinhua she, *Zhonggong zhongyang guanyu dang de bai nian fendou zhongda chengjiu he lishi jingyan de jueyi (quan wen)*. http://www.gov.cn/zhengce/2021-11/16/content_5651269.htm (accessed January 31 2022).

Historical background

In imperial China, the Confucian elite had traditionally been identified as the upholder of harmony and stability in the territory over which it ruled, i.e., 'all-under-heaven' (*tianxia*). When the government of the Manchu Qing dynasty (1644–1911) was forced into the 'unequal treaties' (*bu pingdeng tiaoyue*) as a result of its defeat in the First Opium War (1839–1842), this not only called into question Qing leadership, but also the Confucian ideology. The importance of the fact that this defeat happened under a Manchu government, further, resulted in the growth of Chinese Han nationalism and the aspiration to create a Han Chinese state – a concept that was coined 'ethnic nation state' (*minzu guojia*) – modeled on Western political, social, and economic ideas. Also in the Republic of China that followed the Qing in 1911, Chinese nationalism grew in importance, especially in the context of World War I. When the Republican government in 1917 decided to join France and Great Britain against Germany, this was likely motivated by the conviction that, in case of victory, China could claim back the German concession areas in Shandong Province. Xu Guoqi in this respect claimed that "[t]he war provided the momentum and the opportunity for China to redefine its relations with the world [...] and thus position itself within the family of nations".² Chinese hope was, however, shattered when the 1919 Versailles Treaty stipulated that the German possessions were not returned to China, but transferred to Japan. Assessing the impact of World War I, John King Fairbank and Merle Goldman stated:

"The great World War of 1914–1918 disclosed the barbaric potentialities of Europe's arrogant civilization. [...] Ideas of several kinds of socialism, of the emancipation of women, and the rights of labor versus capitalists swept around the globe and flooded into Republican China. China's scholar-elite [...] instinctively took on the task of understanding and evaluating this revolutionary outside world at the same time that it struggled to reevaluate China's inherited culture."³

That is to say that as soon as the quest for 'modernity' had arisen in Republican China, the Chinese intellectuals voiced a critique of that same Western modernity, and were confronted with the issue of the (im)possibility to create a distinctive Chinese modernity. Also the Second Sino-Japanese War (1937–1945) put China's national cohesion to the test. After having been ruled by Japan for 50 years, the island of Taiwan was returned under Chinese rule in 1945, but the result of the civil war that ensued in 1945 was that, in 1949, two different political entities were created: the CCP may have come to power on the mainland, but this could not prevent the nationalist 'Guomindang' (GMD) from continuing to rule on Taiwan and some smaller islands in the Taiwan Strait. Just as the GMD had done after the fall of the empire, the CCP endeavoured to create a Chinese nation state, be it no longer one that was based on ethnic premises (*minzu*) but one that would be built on Marxist-Leninist concepts.

2 Guoqi Xu, *Strangers on the Western Front. Chinese Workers in the Great War*. (Cambridge MA: Harvard University Press, 2005), 9. In practice, more than 100,000 Chinese workers were active in the logistical support of the French (40,000 men) and the British (95,000 men) army.

3 John King Fairbank and Merle Goldman, *China A New History, Second Enlarged Edition* (Cambridge MA and London: The Belknap Press of Harvard University Press, 1992), 267.

China's Strategy: 'Grand' or 'Persistent'?

Avery Goldstein has discerned two major phases in the People's Republic of China's (PRC) foreign policy: the period from the establishment of the PRC in 1949 to 1992 that focused on the acceptance and survival of the PRC as a nation state, and the period since 1992 in which the 'great rejuvenation of the Chinese nation' (*Zhonghua minzu weida fuxing*) takes central position.⁴ Sulmaan Wasif Khan has hereby characterized Chinese foreign policy as, at heart, 'defensive'.⁵ This assessment is to be explained by both internal and external factors. In the context of the Cold War during which the division between the capitalist West vs. the communist East constituted a forceful geopolitical discourse, the members of the European Communities anchored their geopolitical identity in the transatlantic community that continued to recognize the GMD as legitimate ruler of China. It was, therefore, also the GMD government that represented China in the United Nations. In these circumstances, the PRC, well aware of the dire state of its economy and in need of international help, forged an alliance with the Soviet Union. The 'Sino-Soviet Treaty of Friendship, Alliance and Mutual Assistance' (*Zhong-Su youhao tongmeng huzhu tiaoyue*) that was signed on 14 February 1950 had to help rebuild the Chinese economy, a prerequisite for the PRC to survive as a nation state. That the Soviet leadership discontinued the Treaty in 1958 when it was confronted with the disastrous outcome of the Great Leap Forward (*da yue jin*) helps to explain why, after 1958, the PRC started to present itself as the 'third way' of economic and political development. This policy was 'materialized' in ideological support for the independence movements and revolutionary groups that opposed several established African and Latin American regimes.⁶ The 1958 debacle also brought more moderate voices within the CCP to the forefront, a development that enabled a rapprochement to the Western world and that would eventually lead to the establishment of diplomatic ties with the majority of the European countries in the 1970s and with the United States (US) in 1979. That the PRC had been voted into the United Nations on 25 October 1971, with this replacing the GMD government of Taiwan as legitimate representative of 'China' – a political fact in which, as had been hoped for, the African countries played a major role – was of fundamental importance herein.⁷

The international recognition of the PRC as a sovereign nation state and of the CCP as its ruling party allowed the Chinese leadership to tread new economic paths while maintaining the primacy of CCP rule. Improving the living standards of the Chinese people through economic modernization – the so-called 'reform and opening-up' (*gaige kaifang*) policies that were launched in 1978 – was thought to be the instrument to achieve national cohesion and was seen as the guarantee for the CCP to remain in power. An economic decline, so was the conviction, would make the country vulnerable to outside forces and might jeopardize the consolidation of China's socialist system.⁸ China's choice to pragmatically engage in economic collaboration with the West while maintaining its authoritarian political system – the so-called 'socialism with Chinese characteristics' (*you Zhongguo tese de shehui zhuyi*) – incarnates a transition from Mao Zedong's (1893–1976)

4 Avery Goldstein, "China's Grand Strategy under Xi Jinping, Reassurance, Reform, and Resistance," *International Security* 45, no. 1 (2020): 168-179.

5 Sulmaan Wasif Khan, *Haunted by Chaos. China's Grand Strategy from Mao Zedong to Xi Jinping* (Cambridge MA and London: Harvard University Press, 2018), 218.

6 See: Bruce D. Larkin, *China and Africa 1949–1970. The Foreign Policy of the People's Republic of China* (Berkeley, etc.: University of California Press, 1971), 167-193.

7 The PRC was voted into the UN with 34 per cent (26 countries) of its votes from African countries, thus passing the required two-thirds majority. Ten of the fifteen African countries that supported Taipei changed to the PRC in the next few years. See: Liang-tsai Wei, *Peking Versus Taipei in Africa 1960-1978* (Taipei: Asia and World Institute, 1982), 380-396.

8 Khan, *Haunted by Chaos*, 176.

'revolutionary nationalism' to 'developmental nationalism'. One might even argue that 'developmental nationalism' became China's 'grand strategy'.⁹ This pragmatic attitude and the knowledge that a stable international context over a prolonged period of time is conducive to economic collaboration, also explains Deng Xiaoping's (1904–1997) famous motto 'observe calmly; secure our position; cope with affairs calmly; hide the capabilities and bide the time; never claim leadership; make some contributions' (*lengjing guancha; wen zhu zhenjiao; chenzhe yingfu; taoguang yanghui; shan yu shou zhuo; jue bu dangtou; you suo zuowei*) for the country's international policies.¹⁰

The Tiananmen crisis of 1989, the dissolution of the Soviet Union in 1991, and the end of the communist regimes in Europe importantly revealed the vulnerability of the CCP as ruling party and made Chinese leadership rethink its international position.¹¹ This explains China's shift towards South-East Asian countries and their important overseas Chinese (*huaqiao*) populations. Chinese leadership's attempt to call on the *huaqiao* to contribute to the economic build-up of the home country was famously phrased as follows by Deng Xiaoping: "No matter what clothes they wear or what political stand they take, all Chinese have a sense of pride and identification with the Chinese nation and would want the People's Republic of China to become strong and prosperous".¹² This statement is both a clear illustration of China's turn to the non-Western world and a witness of the continuation of the country's 'developmental nationalism'. It is also in the aftermath of the Tiananmen crisis that China renewed its approach to the African countries that now became important economic partners.

The birth of independent states in Central Asia that followed the dissolution of the Soviet Union – the Chinese leadership's conviction that this dissolution was due to the Soviet army's lack of loyalty to the Communist Party of the Soviet Union explains the return of ideology in the 'People's Liberation Army' (*Renmin jiefang jun*; PLA), also in the Xi Jinping era –¹³ was perceived as entailing the risk of a possible rise of ethno-nationalism in China's own western region. Such an ethno-nationalism might easily find support, so it was thought, in radical forms of Islam, pan-Islamism or, the majority of the Muslims in China's western regions speaking Turkic languages, a form of pan-Turkism.¹⁴ Be that as it may, the power vacuum created by the disappearance of Soviet control over Central Asia also opened important geostrategic and geo-economic opportunities for China – it was task to forge political and economic ties with the five Central Asian republics before other powers did.

9 Mary Matossian, "Ideologies of Delayed Industrialization," in *Political Development and Social Change*, ed. Jason L. Finkle and Richard W. Gable (New York: John Wiley & Sons, 1971), 113-122 in this respect claims that a pragmatic attitude that accepts those Western elements that are supportive of national interest and strength are of primordial importance for 'developmental nationalism' to be successful.

10 Also see: Zhimin Chen, "Nationalism, Internationalism and Chinese foreign Policy," *Journal of Contemporary China* 14, no. 42 (2005).

11 David Shambaugh, *China's Future*. (Cambridge/Malden: Polity, 2016), 104-105, 107-110.

12 Xiaoping Deng, *Selected Works of Deng Xiaoping (1982-1992)* (Beijing: Foreign Languages Press, 1994), 111.

13 As Sulmaan Wasif Khan, *Haunted by Chaos*, 206 states: "China would have to strengthen political training in the troops, make sure the men with guns were properly versed in ideology."

14 Thierry Kellner, "China's Rise in Central Asia: The Dragon Enters the Heart of Eurasia," in *Interpreting China as a Regional and Global Power. Nationalism and Historical Consciousness in World Politics*, ed. Bart Dessein (Houndmills, Basingstoke, Hampshire: PalgraveMacmillan, 2014), 217.

‘All-under-heaven’ and China’s ‘Belt and Road Initiative’

The larger than homeland ambitions of a China that has regained optimism, self-confidence, and ambition, has recently been incarnated in the Confucian inspired term ‘harmonious world’ (*hexie shijie*). A reappraisal of Confucianism does not only have to bestow the Chinese citizens with a feeling of ‘sense,’ but also gives the Chinese state a new *raison d’être*, both in its homeland affairs and in its ‘all-under-heaven’ aspirations.¹⁵ That is to say, China’s economic success, combined with a power balance in the world that shifts to the favor of the ‘non-West,’ have arguably bolstered China’s aspiration to regain a central role in the world. After the ‘century of humiliation’ had been instrumentalized as ‘chosen trauma’ in order to rally the Chinese people around the CCP leadership and its nationalist goal,¹⁶ the current State President Xi Jinping’s ‘rejuvenation of the Chinese nation (*minzu*)’ can thus be seen as the ‘chosen glory’ that has to make up for this ‘chosen trauma’.¹⁷

That, compared to the ‘hide the capabilities and bide the time’ motto of the Deng Xiaoping era, Chinese foreign policy has indeed taken a more pro-active stance is, among others, clear from the grand development initiative that is the ‘Belt and Road Initiative’ (*yi dai yi lu*; BRI), launched in 2013. The BRI therefore arguably initiated a third phase in China’s foreign policy after the Jiang Zemin and Hu Jintao periods in which the motto had been ‘peaceful rise / peaceful development’ (*heping jueqi/heping fazhan*).

The official statement that the aim of the land and the sea connections that the BRI entails is “improving connectivity throughout Asia, Europe and Africa through a policy of financing and building transport infrastructure across Eurasia, the South China Sea, the Indian Ocean and the Mediterranean,”¹⁸ points at the important strategic goal of the BRI: implementing an alternative continental route to the west that can reduce China’s dependence of trade and energy imports on the maritime routes that go through the Strait of Malacca and the South China Sea. From a geopolitical and geo-economic perspective, the BRI can also be seen as a continuation of the ‘Shanghai Cooperation Organization’ (*Shanghai hezuo zuzhi*; SCO) that was established in 2001 as a successor to the ‘Shanghai Group’ that was, itself, established in 1996.¹⁹ Comprising China, Russia, Kazakhstan, Kyrgyzstan, Tajikistan, and Uzbekistan, this first-ever organization of global governance established on Chinese initiative started as an organization aimed at combatting terrorism, separatism, and extremism,²⁰ but has gradually developed to be an

15 According to Yongnian Zheng and Tok Sow Keat, *‘Harmonious Society’ and ‘Harmonious World’: China’s Policy Discourse under Hu Jintao* (The University of Nottingham, China Policy Institute: Briefing Series 26, 2007), 2, China needs a more pro-active role when it wants to shape its own destiny, both internally and externally. The concept ‘harmonious world’ is hereby seen as applicable to both China’s domestic and its foreign policies.

16 This is, e.g., visible in such statements as “Western hostile forces have not given up the wild ambition of trying to subjugate us, intensifying the political strategy of Westernizing and dividing up China,” made by then Chinese State President Hu Jintao in a speech he delivered on 24 December 2004 on the main tasks of the PLA. Quoted in: Alison A. Kaufman, “The ‘Century of Humiliation,’ Then and Now: Chinese Perceptions of the International Order,” *Pacific focus* 25, no. 1 (2010): 12-13.

17 For the notions of ‘chosen trauma’ and ‘chosen glory’ see: Volkan Vamik, “Chosen Traumas and Their Impact on Current Political/Social Conflicts,” in *Social Trauma – An Interdisciplinary Textbook*, ed. Andreas Hamburger, Camelia Hancheva, Vamik D. Volkan (Cham: Springer, 2021), 21-22.

18 Xinhua. *Vision and actions on jointly building Belt and Road*. <http://2017.beltandroadforum.org/english/n100/2017/0410/c22-45.html> (accessed on February 13 2022).

19 Fabio Indeo, “The Impact of the Belt and Road Initiative on Central Asia: Building New Relations in a Reshaped Geopolitical Scenario,” in *China’s Belt and Road Initiative. Changing the Rules of Globalization*, ed. Wenxian Zhang, Ilan Alon, Christoph Lattemann (Cham: Palgravemacmillan, 2018), 136.

20 Mirzokhid Rakhimov, “Contemporary Central Asia: Balancing Between Chinese and Trans-Asian ‘Silk Road’ Diplomacy,” in *China’s Global Rebalancing and the New Silk Road*, ed. B.R. Deepak (Singapore: Springer, 2018), 121.

instrument to advance trade and economic cooperation as well.²¹ Further economic development through the BRI is meant to reduce security threats and to stabilize the Central Asian region and the country's Xinjiang Uyghur Autonomous Region.²²

Answering the question of whether China's BRI is part of a 'grand strategy' is partly determined by the assumption that China's geopolitical strategy is like the Asian board game *Go*. Whereas, as stated by Tanguy Struye de Swielande, "Western strategic culture favors games like chess, where the confrontation is direct and the objective is the defeat of the adversary",²³ Asian culture would be characterized by a preference for an indirect approach. Tanguy Struye de Swielande continues: "In the Game of *Go*, the actions are at first glance not related. The logic of the actions reveals itself at a later stage. Success is not the result of one shot, but rather of multiple actions in the service of one grand strategy, and the emphasis is more on strategies of relations and less on strategies of confrontation".²⁴ The following characterization of the *modus operandi* and the rationale behind the BRI by Wu Zelin may indeed be illustrative of the Game of *Go*:

"[U]nlike European integration which is oriented towards institutional development, the functional cooperation of the 'BRI' is guided by project construction. This is a 'bottom-up' integration model starting from 'a point' to 'a line' and then from 'a line' to 'a plane' [...] This 'project' is like a jigsaw puzzle scattered around a room full of debris. Only when we start to link these points together can we see how these pieces together make up the grand economic scene in the 21st century".²⁵

It is important to note that China emphasizes that initiatives such as the BRI do not seek to overthrow the existing global order, but instead want to make changes that are necessary to make the existing system more in accordance with the new realities. Avery Goldstein called this the 'reform' aspect of China's foreign policies in the Xi Jinping era. In this sense, Avery Goldstein assesses the BRI as of less strategic significance than it is mostly portrayed to be. He enumerates the following reasons for this: (1) the BRI may be nothing more than an outlet for Chinese companies faced with problems of excess capacity because of declining domestic demand for large-scale infrastructure projects; (2) many BRI investments are not new projects, but are expansions of China's already bigger international economic footprint that emerged after Jiang Zemin's call at the turn of the century for China's businesses to 'go out' (*zouchuqu*); (3) before Xi Jinping succeeded Hu Jintao, there were already suggestions that China should 'march westward' (*xi qu*) to evade friction with the US and its allies in maritime East Asia; and (4) many BRI projects were initiated by enterprising local officials and businesses pursuing their self-interest rather than serving a larger national purpose.²⁶ This assessment is corroborated by the observation by Jasper Roctus that, similar to the earlier 'reform and opening-up' policies that were essentially an empty box, inviting Western countries to engage with China, also the BRI is a deliberately 'empty' concept, an "ambiguous heading

21 Fabienne Bossuyt, "Engaging with Central Asia: China compared to the European Union," in *China, the European Union, and the developing world: a triangular relationship*, ed. Jan Wouters, Jean-Christophe Defraigne and Matthieu Burnay (Cheltenham: Edward Elgar, 2015), 230. Note that India and Pakistan joined the SCO in 2016, showing the potential of the SCO to become a broad multilateral platform for security and economic cooperation throughout multiple regions in Asia.

22 Anastas Vangeli, "China's New Silk Road and Its Impact on Sino-European Relations," *EU-China Observer* 1, no. 15 (2015): 21.

23 Tanguy Struye de Swielande, "The Indo-Pacific: The New Great Game between China and the United States," in *Interpreting China as a Regional and Global Power. Nationalism and Historical Consciousness in World Politics*, ed. Bart Dessein (Houndmills, Basingstoke, Hampshire: PalgraveMacmillan, 2014), 176.

24 Ibid.

25 Zelin Wu, "Functional Logic of the Belt and Road Initiative: Interpretation from the Perspective of Geo-economics," *The Belt & Road Studies* 3 (2019): 94.

26 Goldstein, "China's Grand Strategy under Xi Jinping," 186.

for a hotchpotch of many divergent local experiments".²⁷ That is to say that, looked at from the *longue durée*, the BRI is merely a continuation of the 'developmental nationalism' of the Deng Xiaoping era that for China is tantamount for continued economic development and maintained national cohesion.

The contemporary rising tensions between the US and China over limited reciprocity in terms of market access, China's use of state-backed enterprises to gain a competitive advantage, and disappointment about the fact that, in China, the democratization process as a result of economic development does not seem to be realizing, have undeniable also started to encroach on the relation between the European Union (EU) and China. Just like in the US, also in the EU the debate on economic self-reliance and diversification in supply chains is prominently present. This is, among others, evident from the EU's '*open strategic autonomy*' policy that is meant "to balance the benefits of economic interdependence with growing demands to manage Europe's exposure to the risks it entails".²⁸

Knowing that a nationalist aspect has permeated China's policies ever since the 'century of humiliation,' the contemporary call for self-reliance and decoupling that is getting louder now that China has, among others, been characterized as "a systemic rival promoting alternative models of governance"²⁹ – a situation that has been aggravated by the ongoing Covid-19 crisis in which Western economies have been painfully confronted with the negative impact of their dependence on China – entails the risk that it further enhances nationalist forces in China. This brings us to one of the paradoxes of the Xi Jinping era. China may have come of age as an economic and increasingly also political and military great power, a decoupling could cut it off from the necessary technology it needs for further economic growth. An impediment to economic growth could negatively impact the country's national cohesion.

To this has to be added that the heritage of the 'century of humiliation' also regards issues which China considers to be its 'core interests'. Currently most prominent in this category is the Taiwan issue that, from a PRC perspective, is part of the traditional 'all-under-heaven' and is as such comprised within its 'harmonious world' concept. Reflecting on the cross-strait relations since the Deng Xiaoping era, Sulmaan Wasif Khan observes that the better the promise of 'one country, two systems' (*yi guo, liang zhi*) – a concept first put forward in the 1980s to grant Taiwan total internal autonomy in the framework of a status as 'Special Administrative Region' – was held in Hong Kong, the more likely it would be that the US would not object to applying this possibility also for Taiwan.³⁰ Current developments in Hong Kong, however, encourage Taiwan not to seek closer alliance with the PRC, but to seek closer contacts with other partners in the region so as to balance the mounting Chinese power.³¹ The sting herein may be that the Chinese population is not only increasingly demanding towards its leaders on economic welfare, but that it also wants to be treated respectfully in the international system.

27 Jasper Roctus, Remolding China's 'Empty' Belt and Road Initiative: An Opportunity for the EU. Egmont Security Policy Brief. No.128 (2020), 4.

28 Tobias Gehrke, "Threading the Trade Needle on Open Strategic Autonomy," in *Strategic Autonomy and the Transformation of the EU New Agendas for Security, Diplomacy, Trade and Technology*, ed. Niklas Helwig 67 (2021), 91.

29 European Commission, *Joint Communication to the European Parliament, the European Council and the Council. EU-China – A strategic outlook*, (2019), <https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/communication-eu-china-a-strategic-outlook.pdf> (accessed on January 29 2022).

30 Khan, *Haunted by Chaos*, 148.

31 Stefan P. Fleischauer, "Non-state negotiations between China and Taiwan – on the road to European-style integration?" in *Chinese (Taiwan) Yearbook of International Law and Affairs*, 26 (2008), 12.

By way of Conclusion: What about Europe?

Taking into account that the BRI lacks a strategic moment now that doubt about and criticism on the BRI have arisen in some countries that already engaged in BRI projects, and taking into account that Europe is one of the major aims of the whole BRI project, the EU has the power to give the project the necessary credibility. Seen from this perspective, the BRI might be the perfect opportunity for the EU to implement a policy of 'principled pragmatism' in order to "remold the project from within by making conforming to EU standards a requirement for joint initiatives".³² The possibility for a policy of 'principled pragmatism' is implied in the document '*EU-China – A strategic outlook*' already referred to, that not only characterizes China as a 'systemic rival,' but also as a cooperation partner, a negotiation partner, and an economic competitor.³³

A policy of 'principled pragmatism' is also possible with respect to Taiwan that, as a result of the EU's tight adherence on the 'One China Policy' has remained relatively invisible in Europe. It may be so that, in the past, the European Parliament has maintained a policy in which political engagements were merely in the service of the economy,³⁴ recent developments appear to lead the EU to review its position. An EU attitude of 'principled pragmatism' may here mean that – in the spirit of Robert Schuman – continued economic engagement with both the PRC's BRI and with Taiwan should not be an obstacle for the EU to show its appreciation for Taiwan's adherence to the rule of law and as a defender of human rights and democratic values. This would also boost the validity of the EU as a normative power. ●

.....
32 Roctus, *Remolding China's 'Empty' Belt and Road Initiative: An Opportunity for the EU*, 5.

33 European Commission, *EU-China – A strategic outlook*, 1.

34 Françoise Mengin, "A Functional Relationship: Political Extensions to Europe-Taiwan Economic Ties," *The China Quarterly* 169 (2002): 136-153.

BIBLIOGRAPHY

- Assmann, Jan. *Das kulturelle Gedächtnis: Schrift, Erinnerung und politische Identität in frühen Hochkulturen*. München: Beck, 1992.
- Biscop, Sven. *European Strategy in the 21st Century. New Future for old Power*. London and New York: Routledge, 2019.
- Bossuyt, Fabienne. “Engaging with Central Asia: China compared to the European Union.” In *China, the European Union, and the developing world: a triangular relationship*, edited by Jan Wouters, Jean-Christophe Defraigne and Matthieu Burnay, 210-235. Cheltenham: Edward Elgar, 2015.
- Chen, Zhimin. “Nationalism, Internationalism and Chinese foreign Policy.” *Journal of Contemporary China* 14, 42 (2005): 35-53.
- Deng, Xiaoping, *Selected Works of Deng Xiaoping (1982-1992)*. Beijing: Foreign Languages Press, 1994.
- Fleischauer, Stefan P. “Non-state negotiations between China and Taiwan – on the road to European-style integration?” In *Chinese (Taiwan) Yearbook of International Law and Affairs* 26 (2008): 1-19.
- Gehrke, Tobias. “Threading the Trade Needle on Open Strategic Autonomy.” In *Strategic Autonomy and the Transformation of the EU New Agendas for Security, Diplomacy, Trade and Technology*, edited by Niklas Helwig. Finish Institute for International Affairs. 67, 2021.
- Goldstein, Avery. “China’s Grand Strategy under Xi Jinping, Reassurance, Reform, and Resistance.” *International Security* 45, no. 1. (2020): 164-201.
- Fairbank, John King, and Merle Goldman. *China A New History, Second Enlarged Edition*. Cambridge MA and London: The Belknap Press of Harvard University Press, 1992.
- Indeo, Fabio. “The Impact of the Belt and Road Initiative on Central Asia: Building New Relations in a Reshaped Geopolitical Scenario.” In *China’s Belt and Road Initiative. Changing the Rules of Globalization*, edited by Wenxian Zhang, Ilan Alon, Christoph Lattemann, 135-153. Palgrave Studies of Internationalization in Emerging Markets, Palgravemacmillan, 2018.
- European Commission. Joint Communication to the European Parliament, the European Council and the Council: EU-China – A strategic outlook. 2019. <https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/communication-eu-china-a-strategic-outlook.pdf> (accessed January 29 2022).
- Kaufman, Alison A. “The ‘Century of Humiliation,’ Then and Now: Chinese Perceptions of the International Order.” *Pacific focus* 25, no. 1 (2010): 1-33.
- Kellner, Thierry. “China’s Rise in Central Asia: The Dragon Enters the Heart of Eurasia.” In *Interpreting China as a Regional and Global Power. Nationalism and Historical Consciousness in World Politics*, edited by Bart Dessein, 216-245. Houndmills, Basingstoke, Hampshire: PalgraveMacmillan, 2014.
- Khan, Sulmaan Wasif. *Haunted by Chaos. China’s Grand Strategy from Mao Zedong to Xi Jinping*. Cambridge MA and London: Harvard University Press, 2018.
- Larkin, Bruce D. *China and Africa 1949–1970. The Foreign Policy of the People’s Republic of China*. Berkeley, etc.: University of California Press, 1971.

- Matossian, Mary. "Ideologies of Delayed Industrialization." In *Political Development and Social Change*, edited by Jason L. Finkle and Richard W. Gable, 113-122. New York: John Wiley & Sons, 1971.
- Mengin, Françoise. "A Functional Relationship: Political Extensions to Europe-Taiwan Economic Ties." *The China Quarterly* 169 (2002): 136-153.
- Rakhimov, Mirzokhid. "Contemporary Central Asia: Balancing Between Chinese and Trans-Asian 'Silk Road' Diplomacy." In *China's Global Rebalancing and the New Silk Road*. Edited by B.R. Deepak, 119-128. Singapore: Springer, 2018.
- Roctus, Jasper. *Remolding China's 'Empty' Belt and Road Initiative: An Opportunity for the EU*. Egmont Security Policy Brief. No.128, 2020.
- Shambaugh, David. *China's Future*. Cambridge/Malden: Polity, 2016.
- Struye de Swielande, Tanguy. "The Indo-Pacific: The New Great Game between China and the United States." In *Interpreting China as a Regional and Global Power. Nationalism and Historical Consciousness in World Politics*, edited by Bart Dessein, 169-190. Houndmills, Basingstoke, Hampshire: PalgraveMacmillan, 2014.
- Vamik, Volkan. "Chosen Traumas and Their Impact on Current Political/Social Conflicts." In *Social Trauma – An Interdisciplinary Textbook*, edited by Andreas Hamburger, Camelia Hancheva, and Vamik D. Volkan, 17-24. Cham: Springer, 2021.
- Vangeli, Anastas. "China's New Silk Road and Its Impact on Sino-European Relations." *EU-China Observer* 15, no. 1 (2015): 20-26.
- Wei, Liang-tsai. *Peking Versus Taipei in Africa 1960-1978*. Taipei: Asia and World Institute, 1982.
- Wu, Zelin. "Functional Logic of the Belt and Road Initiative: Interpretation from the Perspective of Geo-economics." *The Belt & Road Studies* 3 (Summer 2019): 83-125.
- Xinhua. *Vision and actions on jointly building Belt and Road*. <http://2017.beltandroadforum.org/english/n100/2017/0410/c22-45.html> (accessed February 13 2022).
- Xinhua she, *Zhonggong zhongyang guanyu dang de bai nian fendou zhongda chengjiu he lishi jingyan de jueyi (quan wen)*. http://www.gov.cn/zhengce/2021-11/16/content_5651269.htm (accessed January 31 2022).
- Xu, Guoqi. *Strangers on the Western Front. Chinese Workers in the Great War*. Cambridge MA: Harvard University Press, 2005.
- Zheng Yongnian and Tok Sow Keat. *'Harmonious Society' and 'Harmonious World': China's Policy Discourse under Hu Jintao*. The University of Nottingham, China Policy Institute: Briefing Series 26, 2007.

ARE ANTI-VAXXERS THREATENING PHYSICIANS?

A Belgian perspective

The COVID-19 pandemic showed how anti-government, anti-science and anti-vaxxer rhetoric collide in an international movement against vaccination and lockdown measures. We assessed if Belgian physicians were threatened by anti-vaxxers using an online survey. We assessed what the impact was on their clinical activities and how they coped with anti-vaxxer rhetoric. N=283 physicians completed the survey. Since the COVID-19 pandemic started 11% of the respondents received threats from anti-vaxxers. Threats were distributed via social media (55%), personal email (35%), personal letter (16%), and a posted flyer (39%). Physicians that got media attention were four times more likely to be threatened. We conclude that a substantial proportion of physicians were threatened by anti-vaxxers. The impact of anti-vaxxer rhetoric on clinical practice is various: some physicians feel angry, others are tired, while some even are scared. Another group of physicians is still combative in convincing anti-vaxxers.

Jeroen Fastenaekels (Faculty of Medicine, University of Antwerp)

Aurelia Steyaert (Faculty of Medicine, University of Antwerp)

Harald De Cauwer (Faculty of Medicine, University of Antwerp; Department of Neurology, Dimpna Regional Hospital)

Luc J.M. Mortelmans (Research Group on Emergency and Disaster Medicine, Free University of Brussels; Center for Research and Education in Emergency Care, University of Leuven; Department of Emergency Medicine, ZNA camp Stuivenberg)

Francis J. Somville (Faculty of Medicine, University of Antwerp; Department of Emergency Medicine, Dimpna Regional Hospital; Faculty of Medicine, University of Leuven)

The authors would like to thank the survey participants, the board members of the Be-SEDiM, Huisarts Nu and the FB group of COVID-doctors.

Keywords:

anti-vaxxer rhetoric;
physicians;
safety.

Introduction

Coronavirus disease 2019 (COVID-19) affects the world since December 2019. On March 11, 2020, the World Health Organization officially named it a pandemic.¹ In pandemics with new, not well-known viruses, health care workers are (working in) on the frontline. With the surge of COVID-19, many applaud their contribution and work, jeopardizing their own health and safety.² Vaccinations are believed to be one of the major strategies in containing infectious diseases: (as has been proven in the past for other pathogens such as tetanus, pertussis, polio,...) this way mortality/morbidity by tetanus, polio, pertussis, diphtheria, flu,... was reduced

¹ WHO, Coronavirus disease 2019 pandemic. (2020) <https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019>. (Accessed June 26 2020).

² The Conversation, Healthcare workers are still coming under attack during the coronavirus pandemic. <https://theconversation.com/healthcare-workers-are-still-coming-under-attack-during-the-coronavirus-pandemic-136573>. (Accessed May 2 2021).

significantly.^{3,4} Before vaccines became available, public health response was limited to containment of the pandemic by quarantine and lockdown measures as exit strategy.⁵

History teaches that when the plague disrupted Italy in the 16th century, "cities like Palermo, Milan, Padua and Venice recognized the difficulties that quarantine and blockade imposed on commerce and the employment of artisans and laborers."⁶

In the first wave of the current COVID-pandemic governments immediately decided to command a lockdown, very similar to middle age management of the contagion. By the end of 2021 many countries have been challenged by five waves thusfar, the latter being due the Omicron variant. During the different waves, governments were and still are struggling to find ways to deal with this pandemic while minimally affecting the economy and civil rights negatively. The uncertain scenario of the Omicron variant was causing governments in some countries to decide to install a lockdown again, despite collateral damage, after initially ignoring scientist's recommendations.⁷

Since pandemics hit the world, anti-government and anti-minorities-rhetoric has been reported.⁶

Fear of losing jobs, fear of contracting the disease and ultimately fear of the unknown, all lead to anti-government, anti-science, anti-vaccination, and anti-health care worker sentiment in the general population.⁸ Religious considerations are another reason why some people are against vaccination. Ultra-conservative Amish in Ohio, US, express a higher vaccine hesitancy. While the Catholic church cancelled its services, services in the conservative Bible Belt region in The Netherlands continued. Communal religious habits remained largely unchanged in orthodox Jewish communities.^{9,10,11,12}

Another phenomenon is the deliberate spread of subjective information by Russian cyber propaganda factions who praise the health care response of Russian government and Russian vaccines, while misinformation is spread about outcome figures in other countries.¹³

Finally, the right wing extremist narrative mixes racist motives, apocalyptic thinking and conspiracy theories (e.g. they believe that the government wants to control the people with the global rollout of the 5G network and to track people by inserting microchips via vaccinations).^{13,14}

3 Shiri Tinevimo, "Vaccinating Adolescents and Children Significantly Reduces COVID-19 Morbidity and Mortality across All Ages: A Population-Based Modeling Study Using the UK as an Example," *Vaccines* (Basel) 9 no. 10 (2021): 1180.

4 Sarah Mbaeyi, et al. "The Advisory Committee on Immunization Practices' Interim Recommendations for Additional Primary and Booster Doses of COVID-19 Vaccines - United States, 2021," *MMWR Morb Mortal Wkly Rep.* 70, no. 44 (2021): 1545.

5 Pietro Coletti, "A data-driven metapopulation model for the Belgian COVID-19 epidemic: assessing the impact of lockdown and exit strategies," *BMC Infect Dis.* 21 no.1 (2021): 503.

6 Samuel Cohn, "Pandemics: waves of disease, waves of hate from the Plague of Athens to A.I.D.S.," *Hist J.* 85 no. 230 (2012): 535.

7 Gareth Iacobucci, "Covid-19: Government ignores scientists' advice to tighten restrictions to combat omicron," *BMJ* 375 (2021): n3131.

8 Ian Freckelton Qc, "COVID-19: Fear, quackery, false representations and the law," *Int J Law Psychiatry* 72 (2020): 101611.

9 Katie Corcoran, Cristopher Scheitle, Bernard DiGregorio, "Christian nationalism and COVID-19 vaccine hesitancy and uptake," *Vaccine* 39 no. 45 (2021): 6614.

10 Ethan Scott, et al. "Vaccination patterns of the northeast Ohio Amish revisited," *Vaccine* 39 no. 7 (2021): 1058.

11 Lieke Michaela Hoekman, Marlou Smits, Xander Koolmann "The Dutch COVID-19 approach: Regional differences in a small country," *Health Policy Technol.* 9 no. 4 (2020): 613.

12 Ami Schattner, Abraham Klepfish, "Orthodox Judaism as a Risk Factor of Covid-19 in Israel," *Am J Med Sci.* 360 no.3 (2020): 304.

13 VSSE, *The hidden danger behind COVID-19*, <https://www.vsse.be/nl/het-verborgen-gevaar-achter-covid-19>. (Accessed November 10, 2020).

14 Harald De Cauwer, Francis Somville, "Health Care Organizations: Soft Target during COVID-19 Pandemic," *Prehosp Disaster Med.* 36 no. 3 (2021): 345.

In 2020 this was fuelled by the QAnon movement and the former US President who publically called Anthony Fauci, the key figure in the US response to COVID-19, an idiot. As a result of these populist remarks of the former US president on a political rally, Dr Fauci received death threats accusing him of contradicting the president and politicizing the response.^{15,16,17}

Fear, religious considerations, populist political narrative, fake news, and conspiracy theories inspire so-called lone wolves and lead to social unrest. As the pandemic is evolving, protests become more violent turning against health care workers and resulting in deliberate attacks against testing or vaccination centers or hospitals.

May 2021, in Belgium a manhunt was started after a soldier with far right extremist ideas issued threats to the armed forces, the government, a mosque and virologists in a goodbye letter to his wife. After a couple of weeks his body was found, no one was attacked by him, but still scientists and health care workers were alarmed by his threats.¹⁸

We assessed if Belgian physicians were or felt threatened by anti-vaxxers using an online survey.

Methods

In order to evaluate the impact of the anti-vaxxers on Belgian physicians, a questionnaire (see addendum) was drawn up using the SurveyMonkey[®] (San Mateo, US) tool. It consisted of demographic questions, and questions if and to what extent respondents were confronted or even threatened by anti-vaxxers. Furthermore, we assessed the response of the physicians towards the anti-vaxxers, if they informed peers, the Belgian medical association, police or justice department, or the national security agency (VSSE). We also evaluated the emotional impact on physicians using a set of questions on their feeling about anti-vaxxer rhetoric.

In October/November 2021, the survey was distributed via a Flemish Facebook group of COVID physicians (both general practitioners and specialists who share COVID-knowledge), "Huisarts Nu" (Flemish journal for general practitioners) and BeSEDiM (Belgian Society of Emergency and Disaster Medicine). To increase the rate of responders, a user-friendly tool was utilized, the survey was limited to essential questions.

The data were processed using SPSS V26.0 (IBM Corp. Released 2017. IBM SPSS Statistics for Windows, Version 26.0. Armonk, NY: IBM Corp.).

This study was approved by the ethics committee of the Dimpna General Hospital, September 21th 2021.

-
- 15 Caitlin Williams, Jocelyn Getgen Kestenbaum, Benjamin Mason Meier, "Populist Nationalism Threatens Health and Human Rights in the COVID-19 Response," *Am J Public Health* 110 no. 12 (2020): 1767.
 - 16 Janice Hopkins Tanne, "Covid-19: Fauci awarded for "unprecedented public service" while Trump fires more insults," *BMJ* 371 (2020): m4064
 - 17 Quint Forgey, ""Everyone is lying": Trump undercuts public health officials in fresh attacks," Politico. Published July 13, 2020. (Accessed July 13, 2020)
 - 18 VRTnews, <https://www.vrt.be/vrtnws/en/2021/05/22/juergen-conings-goodbye-letter-suggests-he-is-well-prepared/>. (Accessed May 30, 2021).

Results

- A total of 283 physicians (169 M/114 F) completed the survey.
- Age of the participants per decade: 21-30y: 38 ; 31-40y: 60 ; 41-50y: 53 ; 51-60y: 45 ; 61-70y: 22 ; older than 70: 1.
- 79 were general practitioners (or trainees) of which 38 males and 41 females, 201 were specialists (or trainees) of which 131 males and 70 females. Only 3 colleagues, all females, worked in a student guidance center. In the specialist group, ED / ICU physicians were the largest subgroup (n= 51). Only 1 virologist was enrolled in the survey.
- 43 (19%) (had) worked in a vaccination center.
- 32 respondents received media attention because of their function as an expert, because of their work in a vaccination center, or after writing an article on COVID pandemic and vaccination, ...
- Since the COVID-19 pandemic started 11% of the respondents had received threats from anti-vaxxers (figure 1). Threats or hate messages were distributed via social media (55%), personal email (35%), personal letter (16%), and a posted flyer/pamphlet (39%) (figure 2). There was no significant difference in threats between general practitioners and specialists (figure 3). Physicians that got attention from the media were four times more likely to be threatened (Mann Whitney U test, $p < 0.001$) (figure 4). Working in a vaccination center was not correlated with receiving more threats (Mann Whitney U test, $p = 0.404$) (figure 5). No one working in a vaccination center was photographed against his will by anti-vaxxers. Despite hate mails and threats n=31 respondents did not react because they believe everyone can have his own opinion. Others informed the council for harassment of the Belgian medical association (n= 5), the police/ justice department (n=5), or the national security agency (n=3), some informed several of these. No one contacted doctors4doctors, a peer support group for doctors with mental health concerns. Eight reported they conceived the threats as potentially dangerous for their own person, nine feared the safety of their family members was equally at stake.

Figure 1: amount of physicians being threatened by anti-vaxxers as reported by the participants of the survey.

Physicians who received threats



Figure 2: the ways participants of this survey were threatened by anti-vaxxers

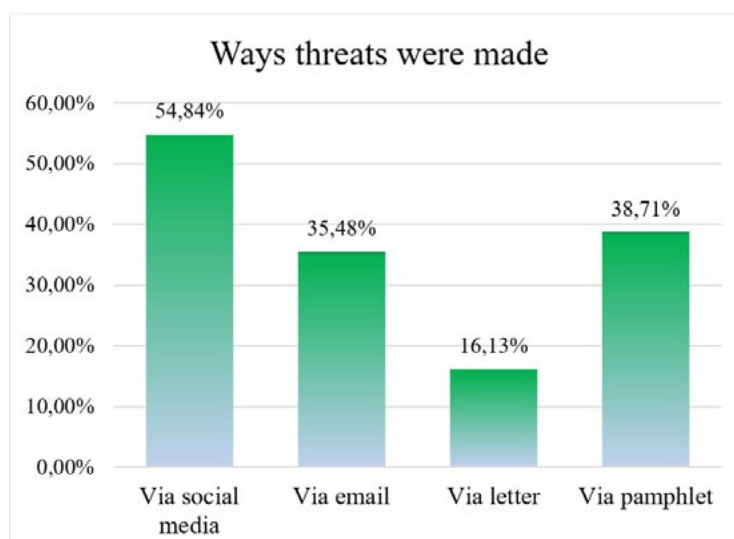


Figure 3: Amount of physicians being threatened by anti-vaxxers: general practitioners versus specialists: no statistical significance

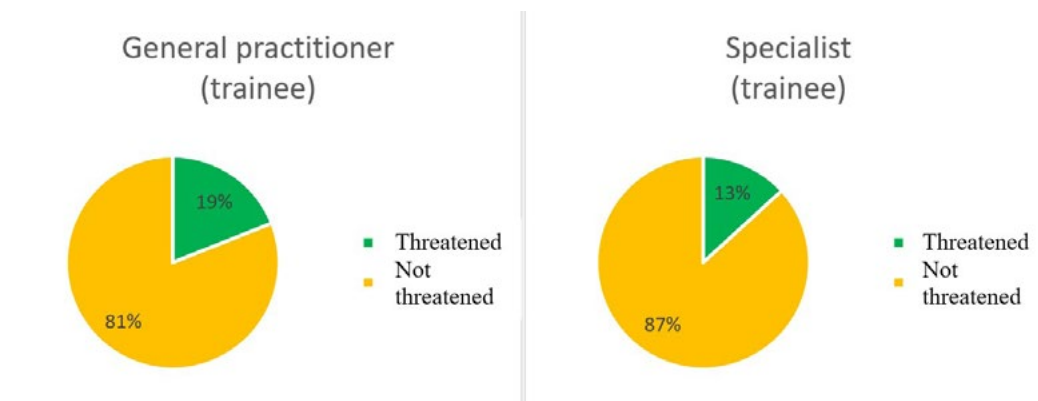


Figure 4: Amount of physicians being threatened in relation to attention they received in the media

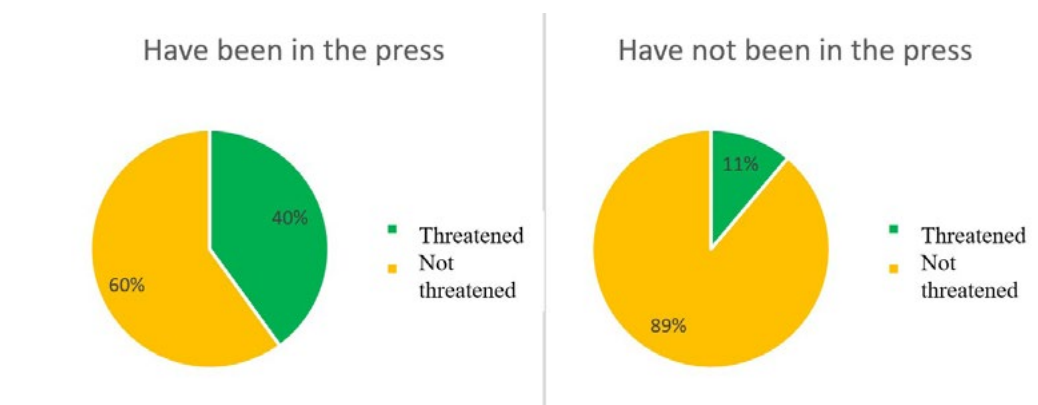


Figure 5: Amount of physicians being threatened by anti-vaxxers: participants working or have been working in a vaccination versus not being active in such a center: no statistical significance.

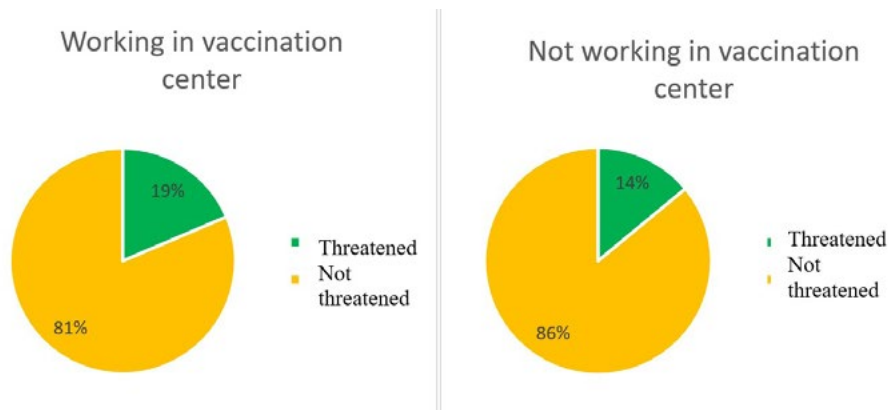


Table 1 : responses about the sentiment and feelings of the participants, assessed by a symmetric and balanced four level Likert scale (1 completely disagree , 2 rather do not agree , 3 rather agree , 4 completely agree). SD: standard deviation.

Items	Mean (SD)
Anti-vaxxer sentiment is only a minimally present problem	2,11 (0,686)
Anti-vaxxers are best to be ignored	2,19 (0,776)
Anti-vaxxer sentiment is possibly a dangerous evolution	3,21 (0,732)
Fake news has no influence on my work	2,39 (1,004)
Influence of anti-vaxxers on my patients makes work more difficult	2,67 (0,857)
The positive evolution of ICU patients and COVID related deaths proves anti-vaxxers wrong	3,48 (0,704)
New variants for which vaccinations do not work prove anti-vaxxers right	1,59 (0,684)
New variants for which vaccinations do not work give anti-vaxxers more arguments for distributing fake news	2,89 (0,786)
Fake news distribution <u>has to</u> be opposed by deleting social media accounts	2,81 (0,928)
Fake news distribution <u>has to</u> be opposed by distributing validated scientific research to the public	3,77 (0,514)
Anti-vaxxers should be opposed by the police	2,03 (0,856)
Anti-vaxxers have always been present and are a negligible minority	2,53 (0,768)

Table 2: organizations / websites which give a forum for anti-vaccination-rhetoric.

Belgian anti-vaxxer groups/websites
Artsen voor vrijheid
Viruswaanzin
vaccinatieschademelden.be
frontnieuws.com
Samen Voor Vrijheid
Europeans United
Restart-life
Bewuste Burgers
docs4opendebate
vzw Lagardère

Finally, the responses about the sentiment and feelings of the participants, assessed by a symmetric and balanced four level Likert scale (1 completely disagree , 2 rather do not agree , 3 rather agree , 4 completely agree), are shown in table 1.

The participants agreed the most to the following questions:

Anti-vaxxer sentiment is possibly a dangerous evolution.

The positive evolution of ICU patients and COVID related deaths proves anti-vaxxers wrong.

Fake news distribution has to be opposed by distributing validated scientific research to the public.

The participants disagreed the most to the following questions:

New variants for which vaccinations do not work prove anti-vaxxers right.

Limitations of the study:

A limitation of this work was the fact that participants self-selected into the study rather than being recruited via probability-based sampling. We recognize the sample is regionally limited. The survey was launched at a moment when physicians in the first line (general practitioners) were very busy as in Belgium the fourth wave was emerging and the health system was once again challenged. The results were analysed during the fifth wave (Omicron variant). In the same period other online surveys tried to reach the same group in order to assess pandemic fatigue, vaccination and COVID-testing strategies,... Survey tiredness and lack of time because of the health care system being overwhelmed a fourth time, can also explain the rather small response rate.

Discussion

Vaccine hesitancy was reported in some populations, e.g. some religious groups.^{19,20,21,22}

Debus and Tosun found that when differentiating between people who consider themselves as far left or far right wing, that both groups of people were more likely to think vaccines often produce negative side effects and were more likely to think that vaccines are not rigorously tested before authorization. They conclude that ideological extremism on both ends of the spectrum explains skepticism of vaccination.²³ Some researchers estimate that the anti-vaxxer movement is (at least partially) directed by a well organized international network of anti-vaccine activists. The link between autism and vaccination was propagated by Andrew Wakefield in a study published in the *Lancet* in 1998, that was retracted afterwards by the editors.²⁴

However this false rhetoric is still ongoing in anti-vaxxer groups like European Forum for Vaccine Vigilance and Children's Health Defense Europe.^{25,26} Since the COVID-pandemic several Belgian groups and websites have been distributing fake news about vaccination risks and side-effects or gave a forum for anti-vaccination activists (table 2) and organized demonstrations, some ending in riots with police forces.

This was not only the case in Belgium. The COVID-19 pandemic showed anti-government, anti-science and anti-vaxxer rhetoric collide in an international movement against vaccination and lockdown measures.²⁷

The storming of the Reichstag, Germany (2020) and the Capitol, US (2021) and the curfew riots, The Netherlands (2021) are examples of astonishing right wing extremism inspired attacks of democracy. There is a great fear that these events will inspire others and copycat scenario's have been assessed by security agencies in their threat analysis.²⁸

Scientists and physicians are also being targeted by anti-vaxxers as a recent study of *Nature* and this current study showed.²⁹

The results of this survey are in accordance with an international survey by *Nature's* survey published in October 2021. *Nature's* study revealed that about 15% of scientists who had spoken to the media about COVID, had received death threats, and 22% had received threats of physical or sexual violence.

19 Katie Corcoran, Christopher Scheitle, Bernard DiGregorio, "Christian nationalism and COVID-19 vaccine hesitancy and uptake," 6614.

20 Ethan Scott, "Vaccination patterns of the northeast Ohio Amish revisited," 1058.

21 Lieke Hoekman, Marlou Smits, Xander Koolman, "The Dutch COVID-19 approach: Regional differences in a small country," 613

22 Ami Schattner, Abraham Klepfish, "Orthodox Judaism as a Risk Factor of Covid-19 in Israel," 304

23 Marc Debus, Jale Tosun, "Political ideology and vaccination willingness: implications for policy design," *Policy Sci* 54 (2021): 477.

24 Fiona Godlee, Jane Smith, Harvey Marcovitch, "Wakefield's article linking MMR vaccine and autism was fraudulent," *BMJ* 2011; 342 (2011): c7452.

25 VRT, *Deze mensen spreken op coronabetoging: van klassiek antivax tot complottheorieën uit kring van Bobby Kennedy Jr.* <https://www.vrt.be/vrtnws/nl/2022/01/20/de-sprekers-op-de-coronabetoging-doorge-licht-van-klassieke-anti/> (accessed January 25, 2022).

26 Philip Cawkwell, Davis Oshinsky, "Childhood vaccination requirements: Lessons from history, Mississippi, and a path forward," *Vaccine* 33 no. 43 (2015): 5884.

27 VSSE, *The hidden danger behind COVID-19.* <https://www.vsse.be/nl/het-verborgen-gevaar-achter-covid-19>. (Accessed November 10, 2020).

28 Beatrice de Graaf, "How Contagious Were the Capitol Riots in Europe – In Praxis and in Perception?" *Terrorism and Political Violence* 33 no. 5 (2021): 922.

29 "COVID scientists in the public eye need protection from threats," *Nature* 598 no. 7880 (2021): 236.

Nature's study only surveyed scientists who had spoken to the media, whereas our study surveyed physicians, with or without media attention.

In our survey 11% of the respondents had received threats from anti-vaxxers. Physicians that got attention from the media were four times more likely to be threatened (Mann Whitney U test, $p < 0.001$). An active campaign of anti-vaxxers in harassing and intimidating scientist and physicians is a global strategy, although in some countries like the Netherlands and Belgium they might be more influential than elsewhere.

This has consequences for the scientists and physicians. Scientists expressed their concerns on their safety and said that it had affected their willingness to speak to the media in the future.²⁹ In our survey only a minority reported they conceived the threats as potentially dangerous for their own person, or that they feared the safety of their family members was equally at stake. On the contrary, using a Likert scale to assess feelings and sentiment on the role of anti-vaxxers, the question the participants most agreed on was: *Fake news distribution has to be opposed by distributing validated scientific research to the public.*

Whereas Nature's editorial board expressed the fear that the intimidation of scientists would result in discouraging researchers from contributing to public discussion, our results show Belgian physicians remain combative.

Health care workers are potential soft targets for anti-vaxxers and extremists mixing far left or far right ideology, doom thinking and conspiracy theories.³⁰ Hospitals and vaccinators have been the target of terrorist attacks, and during the COVID-pandemic this is ongoing and risks might even be higher.^{31,32}

Part of contra-terrorism medicine is the mitigation of these risks. Governments have to make efforts to improve pandemic preparedness and response for the next pandemic and have to invest in risk communication and community engagement strategies.³³

The International Committee of the National Red Cross head of health Dr Esperanza Martinez sums the most important preventative strategies in his 2020 news release: "To protect health care staff, medical facilities and patients from violence, it is of paramount importance to disseminate accurate information regarding the origin and modes of transmission and prevention of COVID-19. Health care workers, patients or specific groups must not to be stigmatized or blamed for the presence or spread of the virus."³⁴

These resulted in a checklist for the risk stratification and implementation of measures recommended by the ICRC.³⁵ Similarly, the World Health Organization presents a shorter list of ten lessons learned from the Ebola pandemic management, that can also be applied to address the COVID-19 pandemic (table 3).³⁶

30 Harald De Cauwer, Francis Somville, "Health Care Organizations: Soft Target during COVID-19 Pandemic," 345.

31 Gregory Jasani, Reem Alfalasi, Garret Cavaliere, et al. "Terrorist Attacks Against Vaccinators: A Review," *Health Secur.* 19 no. 5 (2021): 541.

32 Nitzan Ulmer, Dennis Barten, Harald De Cauwer, et al.. "Terrorist Attacks against Hospitals: World-Wide Trends and Attack Types," *Prehosp Disaster Med.* 37 no. 1 (2022): 25.

33 "COVID-19 National Preparedness Collaborators. Pandemic preparedness and COVID-19: an exploratory analysis of infection and fatality rates, and contextual factors associated with preparedness in 177 countries, from Jan 1, 2020, to Sept 30, 2021," *Lancet* (2022): S0140-6736(22)00172-6.

34 ICRC, 600 violent incidents recorded against health care providers, patients due to covid-19. International Committee of the National Red Cross, Published Aug 18, 2020. <https://www.icrc.org/en/document/icrc-600-violent-incidents-recorded-against-healthcare-providers-patients-due-covid-19> (Accessed May 30, 2021).

35 ICRC, Covid-19 and violence against health care. Safer Covid-19 response: checklist for health-care services, 2021. https://healthcareindanger.org/wp-content/uploads/2020/05/4469_002_Safer_COVID-19_Response-Checklist_for_Health-care_Services-Lr_1.pdf. (Accessed May 30, 2021)

36 Julienne Ngoundoung Anoko, Boureima Rodrigue Barry, Hamadou Boiro, et al. "Community engagement for successful COVID-19 pandemic response: 10 lessons from Ebola outbreak responses in Africa," *BMJ Glob Health.* 4(Suppl 7) (2020): e003121.

Conclusion

Physicians are a peculiar soft target in this pandemic, especially those who stand up and fight openly against the contagion and support vaccination, isolation and quarantine-measures. Counter-terrorism medicine should assess strategies in mitigating this particular threat.

Most importantly, governments, justice departments, universities, and medical/scientific associations should protect and defend scientists/physicians, and condemn any form of intimidation or threat.

Unfortunately, scientist's and medical expert's opinions are not only contested by anti-vaccination/anti-government factions. As the COVID-pandemic is evolving, and people and governments are getting enough of containment measures, governments are ignoring expert's opinions and proposals. This way scientists and physicians and other health care workers remain the only canaries in the COVID-coalmine. ●

BIBLIOGRAPHY

- Anoko, Julienne; Ngoundoung, Barry; Boureima Rodrigue R, Boiro Hamadou, et al. "Community engagement for successful COVID-19 pandemic response: 10 lessons from Ebola outbreak responses in Africa." *BMJ Glob Health*. 4(Suppl 7) (2020): e003121.
- Cawkwell, Philip, Oshinsky, David . "Childhood vaccination requirements: Lessons from history, Mississippi, and a path forward." *Vaccine* 33 no. 43 (2015): 5884-5887.
- Cohn, Samuel. "Pandemics: waves of disease, waves of hate from the Plague of Athens to A.I.D.S." *Hist J*. 85 no. 230 (2012): 535-555.
- Coletti, Pietro, et al. "A data-driven metapopulation model for the Belgian COVID-19 epidemic: assessing the impact of lockdown and exit strategies." *BMC Infect Dis*. 21 no.1 (2021): 503.
- Corcoran, Katie; Scheitle, Cristopher; DiGregorio, Bernard. "Christian nationalism and COVID-19 vaccine hesitancy and uptake." *Vaccine* 39 no. 45 (2021): 6614-6621.
- COVID-19 National Preparedness Collaborators. "Pandemic preparedness and COVID-19: an exploratory analysis of infection and fatality rates, and contextual factors associated with preparedness in 177 countries, from Jan 1, 2020, to Sept 30, 2021." *Lancet* (2022): S0140-6736(22)00172-6.
- "COVID scientists in the public eye need protection from threats." *Nature* 598 no. 7880 (2021): 236.
- Debus, Marc en Tosun, Jale. "Political ideology and vaccination willingness: implications for policy design." *Policy Sci* 54 (2021): 477–491.
- De Cauwer, Harald en Somville, Francis. "Health Care Organizations: Soft Target during COVID-19 Pandemic." *Prehosp Disaster Med*. 36 no. 3 (2021): 344-347.
- de Graaf, Beatrice. "How Contagious Were the Capitol Riots in Europe – In Praxis and in Perception?" *Terrorism and Political Violence* 33 no. 5 (2021): 922-925.
- Forgey, Quint. ""Everyone is lying": Trump undercuts public health officials in fresh attacks." Politico. Published July 13, 2020. <https://www.politico.com/news/2020/07/13/trump-questions-public-health-experts-twitter-359388> (Accessed July 13, 2020)
- Freckelton Qc, Ian. "COVID-19: Fear, quackery, false representations and the law." *Int J Law Psychiatry* 72 (2020): 101611.
- Godlee, Fiona; Smith, Jane en Marcovitch, Harvey. "Wakefield's article linking MMR vaccine and autism was fraudulent." *BMJ* 2011; 342 (2011): c7452.
- Hoekman, Lieke; Michaela, Smits Marlou en Koolman, Xander. "The Dutch COVID-19 approach: Regional differences in a small country." *Health Policy Technol*. 9 no. 4 (2020): 613-622.
- Iacobucci, Gareth. "Covid-19: Government ignores scientists' advice to tighten restrictions to combat omicron." *BMJ* 375 (2021): n3131.
- ICRC. *600 violent incidents recorded against health care providers, patients due to covid-19. International Committee of the National Red Cross*. Published Aug 18, 2020. <https://www.icrc.org/en/document/icrc-600-violent-incidents-re->

- [corded-against-healthcare-providers-patients-due-covid-19](#). (Accessed May 30, 2021).
- ICRC. *Covid-19 and violence against health care. Safer Covid-19 response: checklist for health-care services*. 2021. https://healthcareindanger.org/wp-content/uploads/2020/05/4469_002_Safer_COVID-19_Response-Checklist_for_Health-care_Services-Lr_1.pdf. (Accessed May 30, 2021)
 - Jasani, Gregory. Alfalasi, Reem. Cavaliere, Garret, et al. "Terrorist Attacks Against Vaccinators: A Review." *Health Secur.* 19 no. 5 (2021): 541-545.
 - Mbaeyi, Sarah, et al. "The Advisory Committee on Immunization Practices' Interim Recommendations for Additional Primary and Booster Doses of COVID-19 Vaccines - United States, 2021." *MMWR Morb Mortal Wkly Rep.* 70, no. 44 (2021): 1545-1552.
 - Schattner, Ami. Klepfish, Abraham. "Orthodox Judaism as a Risk Factor of Covid-19 in Israel." *Am J Med Sci.* 360 no.3 (2020): 304.
 - Scott, Ethan, et al. "Vaccination patterns of the northeast Ohio Amish revisited." *Vaccine* 39 no. 7 (2021): 1058-1063.
 - Shiri, Tinevimbo, et al. "Vaccinating Adolescents and Children Significantly Reduces COVID-19 Morbidity and Mortality across All Ages: A Population-Based Modeling Study Using the UK as an Example." *Vaccines (Basel)* 9 no. 10 (2021): 1180.
 - Tanne, Janice Hopkins. "Covid-19: Fauci awarded for "unprecedented public service" while Trump fires more insults." *BMJ* 371 (2020): m4064.
 - The Conversation. Healthcare workers are still coming under attack during the coronavirus pandemic. <https://theconversation.com/healthcare-workers-are-still-coming-under-attack-during-the-coronavirus-pandemic-136573>. (Accessed May 2, 2021).
 - Ulmer, Nitzan. Barten, Dennis. De Cauwer Harald, et al. "Terrorist Attacks against Hospitals: World-Wide Trends and Attack Types." *Prehosp Disaster Med.* 37 no. 1 (2022): 25-32.
 - VRT. *Deze mensen spreken op coronabetoging: van klassiek antivax tot complottheorieën uit kring van Bobby Kennedy Jr.* <https://www.vrt.be/vrtnws/nl/2022/01/20/de-sprekers-op-de-coronabetoging-doorgelicht-van-klassieke-anti/> (accessed January 25, 2022).
 - VRTnews. <https://www.vrt.be/vrtnws/en/2021/05/22/juergen-conings-goodbye-letter-suggests-he-is-well-prepared/>. (Accessed May 30, 2021).
 - VSSE. *The hidden danger behind COVID-19*. <https://www.vsse.be/nl/het-verborgen-gevaar-achter-covid-19>. (Accessed November 10, 2020).
 - WHO. *Coronavirus disease 2019 pandemic. (2020)* <https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019>. (Accessed June 26, 2020).
 - Williams, Caitlin; Kestenbaum, Jocelyn; Getgen, Meier; Benjamin, Mason. "Populist Nationalism Threatens Health and Human Rights in the COVID-19 Response." *Am J Public Health* 110 no. 12 (2020): 1766-1768.

HET MOEILIJKE EVENWICHT TUSSEN PRIVACY & VEILIGHEID:

De impact van het debat over het bewaren van communicatiegegevens

De rechtspraak van het Hof van Justitie beperkte de mogelijkheden voor nationale lidstaten om communicatiegegevens bij te houden voor de strijd tegen ernstige criminaliteiten en de bescherming van de nationale veiligheid. Binnen deze richtlijnen proberen nationale regelgevers, met inbegrip van de Belgische wetgever, een regeling uit te dokteren die het gebruik van deze gegevens veiligstelt voor vervolgende autoriteiten en inlichtingendiensten. Deze bijdrage duidt hoe de Europese rechtspraak tot een lappendeken aan dataretentiebeleid in de Europese Unie zorgde, wat grensoverschrijdende samenwerking bemoeilijkt. De auteur beargumenteert dat transparante cijfers over de nationale regels van dataretentie en het gebruik van communicatiedata van groot belang voor het debat en coherentie kunnen zijn.

Sleutelwoorden:

Dataretentie;
Privacy;
bescherming van persoons-
gegevens;
surveillance;
Europese rechtspraak;
Antigoon;
openbare veiligheid;
ernstige criminaliteit.

Ass. Prof. Catherine Van de Heyning (Faculty of Law, University of Antwerp, promotor BELSPO @ntidote-project)

Inleiding

Telkens we op het internet gaan, via een app een bericht sturen of bellen, tikken, toetsen en browsen, creëren we nieuwe data over ons communicatie – en surfgedrag. Deze data worden bijgehouden en verwerkt door operatoren en dienstverleners van elektronische communicatienetwerken. De inhoud van onze communicatie wordt niet bewaard omdat dit zou botsen op de vertrouwelijkheid van communicatie. Daarentegen kan deze bewaring wel voor de metadata van onze communicatie: van waar, met wie, hoe lang en wanneer we in contact waren met anderen, of nog, de pagina's die we bezochten, hoe lang we op die pagina bleven en van waaruit we connecteerden. Deze metadata bevatten veel informatie over ons privéleven. De bewaring van deze data kan bovendien gevaarlijk zijn als ze in de verkeerde handen vallen. Bijvoorbeeld kunnen die data de locatie verraden van een gezochte oppositieleider in een autocratisch systeem. Of nog, indien deze data gelekt worden, kunnen deze gegevens misbruikt worden door cybercriminelen voor succesvolle en overtuigende phishing-operaties waarbij onze eigen informatie tegen ons wordt gebruikt. Metadata zijn niet onschuldig en worden dan ook beschermd door het recht op privacy en de bescherming van persoonsgegevens. Dat betekent dat elke bewaring van deze gegevens, toegang tot deze gegevens of het gebruik van deze gegevens slechts mogelijk is op basis van een wettelijke basis, voor een legitieme doelstelling en in zover dit gebruik in verhouding staat tot de doelstelling die werd nagestreefd.

De Europese Unie regelde met de E-privacyrichtlijn¹ de bescherming van deze met-

¹ Richtlijn 2002/58/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 juli 2002 betreffende de verwerking van persoonsgegevens en de bescherming van de persoonlijke levenssfeer in de sector elektronische communicatie (richtlijn betreffende privacy en elektronische communicatie), Jur. L-201, 0037 – 0047. Hierna "e-privacy richtlijn".

adata, in het bijzonder de gegevens die het mogelijk maken ons te identificeren (identificatiegegevens), onze locatie te kennen (locatiegegevens) en de tijd, duur en tijdstip van onze communicatie weergeeft (verkeersgegevens). Deze richtlijn hanteert het principe dat communicatiegegevens niet bewaard mogen worden, tenzij voor bepaalde legitieme doelstellingen, zoals het onderhoud van het digitale communicatienetwerk. De vraag in welke mate deze gegevens ook bewaard moeten worden voor de strijd tegen ernstige criminaliteit en voor de bescherming van de nationale veiligheid beroert in de Europese Unie al jarenlang de gemoederen. Toen het Hof van Justitie in 2014 de Europese richtlijn voor dataretentie² neersabelde en meegaf dat het bewaren van locatie – en verkeersgegevens van de hele bevolking in strijd is met de fundamentele rechten van de bescherming van privacy en persoonsgegevens, kwam er veel kritiek van nationale vervolgende autoriteiten en inlichtingendiensten.³ Zonder deze data, zo beweerden ze, zou de strijd tegen criminaliteit en de bescherming van de nationale veiligheid ernstig ondermijnd worden.

Wat volgde was een 'heen en weer' aan prejudiciële vragen tussen de hoogste nationale rechtscolleges en het Hof van Justitie waarbij het Hof een balans probeerde te vinden tussen enerzijds de bescherming van fundamentele rechten en anderzijds de bescherming van de nationale veiligheid en strijd tegen criminaliteit. De Belgische wet⁴ die dataretentie mogelijk maakt voor de strijd tegen criminaliteit, werd in 2021 vernietigd door het Grondwettelijk Hof,⁵ waarna de regering in maart 2022 een nieuwe ontwerp van wet in het Belgische parlement introduceerde. Opnieuw is dit wetsontwerp voer voor hevige discussie en – in welke vorm het ook gestemd wordt – zal de toekomstige wet zonder twijfel opnieuw voorgelegd worden aan de hoogste nationale en Europese rechtscolleges.

Deze bijdrage focust op de vraag waar het evenwicht tussen privacy en de bescherming van persoonsgegevens enerzijds en veiligheid en de bestrijding van criminaliteit vandaag ligt en wat de impact op de korte termijn zal zijn voor de bestrijding van criminaliteit en bescherming van de nationale veiligheid. Een eerste deel bespreekt de principes die het Hof van Justitie over het gebruik van dataretentie vastlegde en welke rol dataretentie vandaag in België speelt. In een tweede deel wordt meer in detail ingegaan op de huidige regels over het bewaren, de toegang en gebruik van elektronische communicatiegegevens zoals vastgelegd door het Hof van Justitie. Een derde deel verlegt de focus naar België en bekijkt enerzijds hoe de Belgische rechtspraak de Luxemburgse dataretentie-principes toepast en anderzijds hoe het nieuwe wetsontwerp deze principes in concrete wetgeving probeert om te zetten. In een vierde en laatste deel volgt het huidige evenwicht tussen privacy en veiligheid alsook de impact van de nationale toepassing van deze regels op het strafonderzoek in Europa op de korte termijn. Deze bijdrage besluit dat het Hof van Justitie een evenwicht heeft proberen te vinden waarbij het zowel privacy – als veiligheidsbesognes ernstig in overweging nam, maar wat momenteel resulteert in incoherentie in de aanpak tussen de nationale lidstaten wat samenwerking bemoeilijkt. Deze bijdrage beargumenteert dat het debat gewonnen zou zijn met transparantie over het gebruik van communicatiegegevens in strafonderzoeken.

.....
2 Richtlijn 2006/24/EG van het Europees Parlement en de Raad van 15 maart 2006 betreffende de bewaring van gegevens die zijn gegenereerd of verwerkt in verband met het aanbieden van openbaar beschikbare elektronische communicatiediensten of van openbare communicatienetwerken en tot wijziging van Richtlijn 2002/58/EG, Jur. L-105, 54–63. Hierna "dataretentierichtlijn".

3 Over de impact zie: Maria Murphy, "Data retention in the aftermath of Digital Rights Ireland and Seitlinger", *Irish Criminal Law Journal*, vol. 24, nr. 4 (2014): 105; Niklas Vainio en Samuli Miettinen, "Telecommunications data retention after Digital Rights Ireland: legislative and judicial reactions in the Member States", *International Journal of Law and Information Technology*, vol. 23, nr. 3 (2015): 290–309.

4 Wet van 29 mei 2016 betreffende het verzamelen en het bewaren van de gegevens in de sector van de elektronische communicatie, BS 18 juli 2016, 44717. Hierna: dataretentiewet 2016.

5 GwH 22 april 2021, nr. 57/2021. Te raadplegen: www.const-court.be.

De grondslagen van dataretentie: de regels en het gebruik

De opbouw en afbraak van Europese dataretentieregels

In 2006 stemde de Europese Unie de dataretentierichtlijn.⁶ Deze richtlijn moest de verschillende nationale regels over de bewaring van tele – en elektronische communicatie harmoniseren. Er werden drie redenen naar voorgeschoven voor deze Europese dataretentieregeling. Ten eerste meende de EU dat deze richtlijn nodig was vanuit het vrije marktdenken waarbij de Europese Unie hindernissen tussen de lidstaten verwijdt (r.o. 6). In die optiek merkte de EU op dat de vele juridische en technische verschillen in de nationale wetgeving over het bewaren van elektronische communicatiegegevens de werking van de interne markt voor elektronische communicatie bemoeilijkt. Immers, de aanbieders van elektronische communicatiediensten werden volgens de EU geconfronteerd met uiteenlopende regels van toepassing op de bewaring van identificatie -, verkeer - en locatiegegevens, en dit zowel voor de bewaringsvoorwaarden als bewaringstermijnen van communicatiegegevens. De verscheidenheid aan nationale regels werd des te problematischer met de stijgende impact van digitalisering waarbij internetoperatoren en – internetdienstenaanbieders zich niet beperken tot nationale grenzen maar hun diensten eenvoudig binnen cyberspace aanbieden. Indien elk land andere regels hanteert over welke data dan wel bijgehouden moeten worden, op welke wijze en hoe lang zou dit pan-Europese of buitenlandse spelers bemoeilijken om op een nationale markt hun digitale diensten aan te bieden.

Ten tweede had de EU reeds secundaire regelgeving uitgewerkt over de verwerking van persoonsgegevens⁷ en meer specifiek over de verwerking van persoonsgegevens en de bescherming van de persoonlijke levenssfeer in de sector elektronische communicatie⁸ (hierna: E-privacy richtlijn). Deze regels concretiseren de bescherming van het privéleven en persoonsgegevens in de sector van elektronische en telecommunicatie. Het is in die context dat de Europese Unie meende dat een harmonisatie van de regels over de bewaring van elektronische en telecommunicatiegegevens nodig was voor zowel de vrije markt voor elektronische en telecommunicatie te versterken als de bescherming van de privacy en persoonsgegevens (r.o. 9).

Ten derde merkte de EU op dat deze telecommunicatiegegevens een steeds belangrijkere rol spelen in de strijd tegen criminaliteit en de bescherming van de veiligheid (r.o. 9). In de voorafgaande overwegingen van de richtlijn belichtte de EU dat de ervaring van diverse lidstaten het belang van deze verkeers- en locatiegegevens voor het onderzoeken, opsporen en vervolgen van strafbare feiten aantoonde. Hierbij werd ook verwezen naar de terroristische dreiging waarbij het belang van dergelijke gegevens om deze aanvallen te voorkomen werd onderstreept. De richtlijn moest dan ook het gebruik van communicatiegegevens mogelijk maken, zij het binnen een kader van de bescherming van persoonsgegevens en privacy. Om die reden werden belangrijke vereisten naar de bewaringstermijn, de toegang tot deze gegevens, wijze van bewaring en gebruik vastgesteld.

6 Richtlijn 2006/24/EG van het Europees Parlement en de Raad van 15 maart 2006 betreffende de bewaring van gegevens die zijn gegenereerd of verwerkt in verband met het aanbieden van openbaar beschikbare elektronische communicatiediensten of van openbare communicatienetwerken en tot wijziging van Richtlijn 2002/58/EG, Jur. L-105, 54–63. Hierna "dataretentierichtlijn".

7 Richtlijn 95/46/EG van het Europees Parlement en de Raad van 24 oktober 1995 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens, PB L 281 van 23.11.1995, 31. Deze richtlijn werd vervangen door de Algemene Gegevensbeschermingsverordening (AGV). Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming), Pub. L-119, 1 - 18.

8 Richtlijn 2002/58/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 juli 2002 betreffende de verwerking van persoonsgegevens en de bescherming van de persoonlijke levenssfeer in de sector elektronische communicatie (richtlijn betreffende privacy en elektronische communicatie), PB L 201 van 31.7.(2002): 37.

De dataretentierichtlijn voorzag in uniforme definities van communicatiegegevens (artikel 2) alsook duiding over welke gegevens de autoriteiten bewaringsregels mochten opleggen aan de operatoren van elektronische communicatienetwerken (artikel 3).⁹ Dit omvat identificatiegegevens die het mogelijk maken om de verzender en ontvanger te identificeren, locatiegegevens die het mogelijk maken om de verzender en ontvanger te lokaliseren en verkeersgegevens die informatie geven over de communicatie zoals de duur, datum en tijdstip van de communicatie. Het bewaren van de inhoud van communicatie werd uitdrukkelijk uitgesloten, met inbegrip van de informatie die wordt geraadpleegd met behulp van een elektronisch communicatienetwerk (artikel 1).¹⁰ Weliswaar moest deze richtlijn binnen de 2 jaar omgezet worden, het duurde tot 2013 en onder dreiging van Europese inbreukprocedures, dat de Belgische overheid deze richtlijn omzette in de dataretentiewet.¹¹ Hierbij werd de Wet Elektronische Communicatie¹² (hierna: WEC) aangepast zodat de telecombedrijven en digitale spelers verplicht werden om deze gegevens te bewaren voor een periode van 2 jaar. Het Wetboek van Strafvordering werd aangepast om het openbaar ministerie toe te laten bewaarde identificatiegegevens op te vragen en de onderzoeksrechter bewaarde locatie – en verkeersgegevens in het kader van strafonderzoeken. De Wet houdende regeling van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten (hierna: Wet inlichtingendiensten)¹³ werd eveneens aangepast om toegang tot deze gegevens mogelijk te maken.

Vanuit mensenrechtelijke perspectief betekende de omzetting van de richtlijn door België een verbetering van de status quo omdat de eerdere wet reeds de bewaring van telefoniegegevens verplichtte, maar nu duidelijkere regels over de verwerking, bewaring en toegang tot de gegevens werden opgelegd. Dit was echter niet het geval voor gegevens die bewaard werden door de operatoren en dienstverleners van digitale communicatie, zeg maar alle communicatie die over het internet verloopt. Deze gegevens moesten immers voor de richtlijn niet bewaard worden. Daardoor werd de bescherming van persoonsgegevens en privacy beperkt ten voordele van de strijd tegen de criminaliteit en de bescherming van de openbare veiligheid.

Niet lang nadat België de richtlijn had omgezet, vernietigde het Hof van Justitie de dataretentierichtlijn in het *Digital Rights Ireland*- arrest¹⁴ omdat deze in strijd was met de E-privacy richtlijn¹⁵ alsook het recht op privacy en de bescherming van persoonsgegevens, zoals voorzien in de artikelen 7 en 8 van het EU Handvest voor

9 Over deze definities Jan-Jaap Oerlemans, Mireille Hagens en Sofie Royer, "Tijd voor een nieuwe bewaarplicht?", *Computerrecht*, vol. 59 (2021) 152 - 154; Robrecht De Keersmaecker en Catherine Van de Heyning, "De bewaarplicht van en toegang tot telecomgegevens na de arresten van het Hof van Justitie en het Grondwettelijk Hof: een nieuwe episode in de dataretentie-saga", *T.Strafr.*, nr. 4 (2021): 171.

10 De inhoud van de communicatie maakt dan ook de kern van het recht op de bescherming van privacy uit waardoor hieraan niet geraakt kan worden. In die zin: Maja Brkan, "The Essence of the Fundamental Rights to Privacy and Data Protection: Finding the Way Through the Maze of the CJEU's Constitutional Reasoning", *German Law Journal*; nr. 20 (2019): 871 - 874; Elif Mendos Kuskonmaz en Elspeth Guild, "Rights-Based Review of Border Surveillance", *The Charter and the Court of Justice of the European Union: Notable Cases from 2016-2018* (Wolf Publishing: 2019): 96.

11 Wet van 30 juli 2013 houdende wijziging van de artikelen 2, 126 en 145 van de wet van 13 juni 2005 betreffende de elektronische communicatie en van artikel 90decies van het Wetboek van Strafvordering, BS 23 augustus 2013, 56109. De wet kreeg verdere uitvoering via het KB van 19 september 2013 tot uitvoering van artikel 126 van de wet van 13 juni 2005 betreffende de elektronische communicatie, BS 8 oktober 2013. Hierover: Catherine Van de Heyning, "Data retention in Belgium", *European Constitutional Courts towards Data Retention Laws* (New York: Springer, 2021): 43 -74.

12 Wet van 13 juni 2005 betreffende de elektronische communicatie, BS 20 juni 2005, 28070.

13 Wet van 30 november 1998 houdende regeling van de [inlichtingen- en veiligheidsdiensten, BS 18 november 1998, 40312.

14 HvJ 8 april 2014, Zaak C-293/12 en 594, *Digital Rights Ireland Ltd. en Kärntner Landesregierung*, ECLI:EU:C:2014:238.

15 Richtlijn 2002/58/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 juli 2002 betreffende de verwerking van persoonsgegevens en de bescherming van de persoonlijke levenssfeer in de sector elektronische communicatie (richtlijn betreffende privacy en elektronische communicatie), Jur. L-201, 0037 - 0047.

de bescherming van fundamentele rechten.¹⁶ Het Hof oordeelde dat het bijhouden van de verkeer – en locatiegegevens van iedereen voor de strijd tegen criminaliteit een disproportionele beperking van deze rechten uitmaakt en daardoor in strijd is met het Unierecht (r.o. 58 – 29).¹⁷ Een dergelijke bewaring is enkel mogelijk als er objectieve redenen zijn voor die bewaring, bijvoorbeeld omdat deze persoon verdacht is of contact heeft met een persoon die verdacht wordt van een misdrijf. Een algemene, ongedifferentieerde bewaring van elektronische communicatiegegevens betekent per definitie dat de meerderheid van de bewaarde gegevens deze van personen zijn die geen uitstaan hebben met criminele of staatsgevaarlijke activiteiten. Daardoor mist er een verantwoording om de bescherming van de privacy en persoonsgegevens van deze personen te beperken door hun communicatie bij te houden. Het Hof benadrukte dat naast deze rechten, een algemene dataretentie ook de vrijemeningsuiting ondermijnt (r.o. 28). Als gegevens over elke communicatie worden bijgehouden, zullen personen meer opletten welke communicatie ze naar wie versturen en zich zelfcensuur opleggen. Een algemene dataretentie kan daarom een ‘chilling effect’¹⁸ hebben op de vrijemeningsuiting, en dit in het bijzonder voor opposanten van het overheidsbeleid, verdedigers van mensenrechten of minderheden.

In navolging van dit arrest vernietigden verschillende nationale grondwettelijke hoven de nationale regelgeving of beslisten hoogste gerechtshoven om deze wetgeving niet meer toe te passen. Ook het Grondwettelijk Hof vernietigde de Belgische dataretentiewet in lijn met de rechtspraak van het HvJ.¹⁹ De Belgische wetgever reageerde in 2016 door een nieuwe dataretentiewetgeving in te voeren (dataretentiewet II).²⁰ Deze wet zocht een nieuw evenwicht waarbij enerzijds de algemene retentie van identificatie -, verkeer – en locatiegegevens werd behouden maar de toegang tot deze gegevens en het gebruik hiervan voor het bestrijden van misdaad en voor de nationale veiligheid werd beperkt. Ook deze wet en andere nationale regels over dataretentie werden aangevochten voor het Hof van Justitie. Al in 2018 oordeelde het Hof van Justitie in de arresten *Tele2/Watson*²¹ dat de principes

16 In dit arrest en de andere dataretentie-arresten lag de nadruk grotendeels op de fundamentele rechten zoals vevat in het Handvest eerder dan de E-privacy richtlijn waardoor een loutere wijziging van deze richtlijn geen essentiële wijziging in de rechtspraak zal bewerkstelligen aangezien het Handvest primair recht is terwijl een richtlijn slechts secundair recht is. Hierover: Marcin Rojszcoak, “The uncertain future of data retention laws in the EU: Is a legislative reset possible?”, *Computer Law & Security Review*, vol. 41, 05572 (2021).

17 Een uitgebreide bespreking van dit arrest: Orla Lynskey, “The Data Retention Directive is incompatible with the rights to privacy and data protection and is invalid in its entirety: Digital Rights Ireland”, *Common Market Law Review*, afl. 6 (2014): 1789–1811; Vainio en Miettinen, “Telecommunications data retention after Digital Rights Ireland: legislative and judicial reactions in the Member States”, 290–309; Andrew Roberts, “Privacy, Data Retention and Domination: Digital Rights Ireland Ltd v Minister for Communications”, *The Modern Law Review*, vol. 78, nr. 3 (2015): 535 – 548.

18 Advocaat General Saugmandsgaard Øe verwees hierbij naar onderzoek van de VN Special Rapporteur voor de bevordering en bescherming van mensenrechten in de strijd tegen terrorisme (A/HRC/13/37) waaruit bleek dat 52 percent van bevraagde personen aangaf waarschijnlijk geen telecommunicatie te gebruiken voor bepaalde contacten, onder andere met psychotherapeuten, indien hun gegevens van communicatie bewaard werden. Opinie AG Saugmandsgaard Øe 19 juli 2016, gevoegde zaken C-203/15 en C-698/15, *Tele2 Sverige AB / Watson*, ECLI:EU:C:2016:572, voetnoot 84.

19 GwH 11 juni 2015, nr. 84/2015, NC 2015, afl. 6, 492-796. Hierover: F. Henrotte, “L’invalidation de la directive 2006/24 sur la conservation des données de communication électronique ou la chronique d’une mort annoncée”, *JLMB* (2015): 956-957; Sarah Verstraelen, “De vernietiging van de Belgische dataretentiewet met terugwerkende kracht: de bescherming van het privéleven primeert”, NC (2015): 492-496; Michele Panzavolta, Sofie Royer and Helena Severijns, “Algemene dataretentie: ten minste houdbaar tot ...?”, *T.Strafr.* 2018, afl. 1, 7 – 8 en C. Conings, “Dataretentie en privacy”, *NJW* afl. 333 (2015): 911 – 912.

20 Wet van 29 mei 2016 betreffende het verzamelen en het bewaren van de gegevens in de sector van de elektronische communicatie, BS 18 juli 2016, 44717. Hierover Panzavolta, Royer and Severijns, “Algemene dataretentie: ten minste houdbaar tot ...?”, 7; Charlotte Conings, *Klassiek en digitaal speuren naar strafrechtelijk bewijs*, Intersentia, Antwerpen (2017): 181 – 202; Charlotte Conings en Kristel De Schepper, “Dataretentie: tweede keer, goede keer”, *Juristenkrant* (2016): 12; Philip Daeninck, *Telefonieonderzoek in het strafrecht - Het triumviraat van de artikelen 46bis, 88bis en 90ter Sv.*, (Brugge: Die Keure, 2021): 7 – 11; Van de Heyning, “Data retention in Belgium”, 43 -74; Bart De Smet, “Nieuwe regels voor dataretentie van telecomoperatoren: een obstakel voor de waarheidsvinding?”, *RW*, vol. 11 (2016): 402.

21 HVJ 21 december 2016, zaak C-203/15 en C-698/15, *Tele2 Sverige AB t. Post - och telestyrelsen en Secretary of state for the Home Department t. Tom Watson e.a.*, ECLI:EU:C:2016:970 (hierna: *Tele2/Watson*).

weerhouden in het *Digital Rights Ireland* – arrest ook gelden voor nationale data-retentiewetgeving. Ook op nationaal niveau is de algemene retentie van communicatiegegevens slechts mogelijk in zover het voorzien is bij wet, een objectieve doelstelling dient en proportioneel is. Het Hof maakte daarbij een onderscheid tussen identificatiegegevens, die minder privacygevoelig zijn, en locatie – en verkeersgegevens, die veel informatie over het privéleven van de persoon weergeven.²² Waar een algemene bewaarplicht voor identificatiegegevens voor de strijd tegen ernstige criminaliteit mogelijk is, oordeelt het HvJ dat een algemene bewaring van locatie – en verkeersgegevens voor de strijd tegen misdaad een disproportionele beperking van het recht op privacy en persoonsgegevens uitmaakt (*Tele2/Watson* r.o. 107). Toen het Grondwettelijk Hof de vraag werd gesteld om de nationale dataretentiewet 2016 in overeenstemming was met het recht op privacy en persoonsgegevens zoals vervat in het Unierecht, was de verwachting dat het Hof zou oordelen dat deze wet ontkennend zou beoordelen.²³ De wet bleef immers vasthouden aan een algemene retentie van verkeer – en locatiegegevens, wat het HvJ duidelijk in strijd met het Unierecht bevond. Toch stuurde het Grondwettelijk Hof enkele prejudiciële vragen naar het HvJ met inbegrip van de vraag of een dergelijke algemene retentie wel was toegelaten indien dit werd vergezeld met een beperkte toegang tot de gegevens.²⁴ Ook Franse, Ierse, Britse, en Estse hoogste gerechtshoven stuurden prejudiciële vragen naar het Hof van Justitie voor verdere verduidelijking van haar dataretentierechtspraak.

Zicht op dataretentie: wie en hoeveel

De Europese rechtspraak, in het bijzonder de arresten *Tele2/Watson*, werden door verschillende lidstaten met ontsteltenis onthaalt. Waar hun eigen regelgeving duidelijk in strijd was met de Europese rechtspraak omdat het voorzag in een algemene dataretentie waren er slechts enkelingen die hun regelgeving hierop aanpasten. De lidstaten protesteerden dat deze gegevens noodzakelijk waren voor de strijd tegen criminaliteit en voor de nationale veiligheid. Ze betoogden dat zonder deze gegevens de veiligheidsdiensten, politie en justitie nog bijzonder moeilijk onderzoek zouden kunnen voeren nu het gros van communicatie naar het digitale was verschoven. Dit werd in het bijzonder als problematisch aanvoeld voor misdrijven en aanvallen die volledige online plaatsvinden, zoals hacking, ransomware of kindermisbruikmateriaal.

Dat deze gegevens veelvuldig en steeds meer gebruikt worden door zowel justitie als de inlichtingendiensten blijkt uit de cijfers van het Belgisch Instituut voor Postdiensten en Telecommunicatie.²⁵ Uit de gepubliceerde statistieken blijkt dat operatoren van elektronische-communicatiediensten steeds vaker gegevens verstrekten. Het aantal gegevens dat justitie verkreeg in het kader van strafonderzoeken verviervoudigde op een periode van 4 jaar tussen 2014 en 2018. Daarbij waren

22 Het Hof bepaalt dat: "Uit deze gegevens, in hun geheel beschouwd, kunnen zeer precieze conclusies worden getrokken over het privéleven van de personen van wie de gegevens zijn bewaard, zoals hun dagelijkse gewoonten, hun permanente of tijdelijke verblijfplaats, hun dagelijkse of andere verplaatsingen, de activiteiten die zij uitoefenen, hun sociale relaties en de sociale kringen waarin zij verkeren". *Tele2/Watson*, vn 19, § 99

23 Zie o.a. Panzavolta, Royer en Severijns, "Algemene dataretentie: ten minste houdbaar tot ...?", 7; Sofie Royer en Charlotte Conings, "Ook hervormde dataretentiewet staat onder druk", *Juristenkrant*, iss 134 (2017): 1; Catherine Van de Heyning, "Het gebruik van telecommunicatiegegevens in het strafrechtelijk onderzoek in gevaar?", *RABG*, iss 7 (2017): 533 – 538; Catherine Forget, "L'obligation de conservation des "métadonnées", la fin d'une longue saga juridique?", *JT* (2017).

24 GwH 19 juli 2018, nr. 96/2018 (Ordre des barreaux francophones et germanophone, vzw Académie Fiscale en Jean Pierre Riquet, e.a.). Zie Sofie Royer, "Dataretentie: Grondwettelijk Hof stelt prejudiciële vraag aan Hof van Justitie", *Computerrecht*, nr. 5 (2018): 247; Catherine Van de Heyning, "Overzicht van rechtspraak – Het bewaren en gebruik van telecommunicatiegegevens in het strafrechtelijk onderzoek: de hoogste hoven in dialoog", *T.Strafr.*, afl. 1 (2018): 38 – 47.

25 BIPT, Statistische inlichtingen inzake dataretentie, te raadplegen: <https://www.bipt.be>.

deze bevestigingen goed voor het grote merendeel van de verzoeken. Ook het aantal verzoeken door de inlichtingendiensten steeg spectaculair tussen 2014 en 2018, maar vertegenwoordigt slechts een bescheiden aantal verzoeken, in het bijzonder in vergelijking met de bevestigingen door justitie. Vanaf 2019 werden geen cijfers meer gepubliceerd.

Opgevraagde gegevens	Door justitie		Door inlichtingendiensten	
	aantal	% t.a.v. totaal	Aantal	% t.a.v. totaal
2014	225 618	95,6%	1721	0,7%
2015	219 386	94,2%	2739	1,8%
2016	230 476	95,7%	3 766	1,6%
2017	821 617	96,9%	19 552	2,7%
2018	893 281	96,5%	23 939	2,6%

De gegevens van dienstverleners van elektronische communicatie op basis van hun eigen transparantierapporten geven aan dat deze trend zich verderzette in de laatste jaren. Waar de Facebook-groep in 2013 slechts 305 verzoeken kreeg van Belgische autoriteiten met betrekking tot 365, ontving het in 2020 wel 1697 verzoeken voor data met betrekking tot 12 933 accounts.²⁶ Google noteerde 365 verzoeken voor 495 accounts in 2013 ten opzichte van 1 261 verzoeken in 2020 voor 2404 accounts.²⁷ Deze cijfers geven net zoals de BIPT-cijfers een spectaculaire stijging aan in het aantal verzoeken. Daarmee volgt België een wereldwijde evolutie waarbij vervolgende instanties steeds vaker communicatiegegevens opvragen in het kader van lopende onderzoeken.²⁸ Er zijn echter ook cijfers die dan weer eerder stabiel blijven. Microsoft werd 878 maal bevestigd in 2013 voor 1304 accounts, terwijl het bedrijf in de eerste 6 maanden van 2021 een 446 maal bevestigd werd voor 604 accounts.²⁹

Wie al deze cijfers naast elkaar legt, komt tot de conclusie dat verstrekking van elektronische communicatienetwerken steeds meer bevestigd worden en dit voor gegevens van steeds meer gebruikers. Bovendien gebeurt het gros van de bevestigingen door justitie. Dit betekent dat deze gegevens vooral bevestigd worden in het kader van strafonderzoeken. Dit betekent nog niet automatisch dat deze gegevens ook leiden tot vervolgingen of identificatie van verdachten, maar minstens geeft het aan dat het openbaar ministerie dan wel onderzoeksrechter veelvuldig meenden deze gegevens te moeten bevestigd in het kader van het strafonderzoek. De andere diensten die toegang nemen tot deze gegevens, zijnde de inlichtingendiensten, Ombudsdiensten en hulpverleners, vertegenwoordigen slechts een fractie van het totaal aantal bevestigingen. Evenmin kan uit deze cijfers eenvoudigweg uitgemaakt worden wat het belang van de bevestigingen waren, bijvoorbeeld kunnen de door de inlichtingendiensten bevestigde gegevens veel gericht geëxploiteerd worden dan het grote aantal van gegevens door de justitiële autoriteiten.

26 Facebook transparency report: <https://transparency.fb.com/data/government-data-requests/country/BE/>.

27 Google transparency report: <https://transparencyreport.google.com/>.

28 Catherine Jasserand, "Law enforcement access to personal data originally collected by private parties: Missing data subjects' safeguards in directive 2016/680?", *Computer Law & Security Review* vol. 34, nr. 1 (2018): 154.

29 Law Enforcement Requests Report: <https://www.microsoft.com/en-us/corporate-responsibility/law-enforcement-requests-report>.

Een verdere exploitatie van de cijfers alsook het gebruik van de gegevens door zowel strafrechtelijke autoriteiten als inlichtingendiensten zou nuttig zijn voor de rol van elektronische communicatiegegevens in de strijd tegen misdaad en voor de bescherming van de nationale veiligheid, o.a. voor vragen naar de reden waarom deze gegevens gebruikt werden en welke rol ze uiteindelijk speelden in het verdere onderzoek. Wat in elk geval vaststaat, is de grote stijging in bevroegde gegevens, in het bijzonder door justitie, waaruit blijkt dat voor strafonderzoeken deze gegevens veelvuldig gebruikt worden. Een beperking in dataretentie en dus 'bevroegbare' gegevens zal dan ook in het bijzonder op de wijze waarop strafonderzoeken gevoerd worden een grote impact hebben.

Een Europees evenwicht in de Europese rechtspraak

De basisprincipes in steen gebeiteld

In navolging van de *Tele2/Watson* – arresten werd het Hof van Justitie intussen reeds verschillende malen opnieuw bevroegd over de bewaring van telecommunicatiegegevens in de strijd tegen criminaliteit. In de arresten *Ministerio Fiscal*³⁰ van 2016, *La Quadrature du Net (LQDN)*³¹ en *Privacy International*³² van 2020, *Prokuratuur*³³ van 2021 en *Commissioner of the Garda Síochána*³⁴ (*An Garda Síochána*) van 2022, kon het Hof van Justitie haar rechtspraak over de toelaatbaarheid van de bewaring van elektronische communicatiegegevens alsook het gebruik en de toegang daartoe verder verduidelijken.³⁵

Algemene retentie van locatie – en verkeersgegevens voor de strijd tegen misdaad uitgesloten

Het Hof van Justitie bevestigde in deze arresten de eerdere lijn dat een algemene retentie van locatie – en verkeersgegevens voor de strijd tegen criminaliteit het recht op privacy en de bescherming van persoonsgegevens schendt en daardoor niet is toegestaan. De bewaring van locatie – en verkeersgegevens zijn volgens het HvJ een bijzonder ernstige beperking van het privéleven en bescherming van persoonsgegevens omdat ze een intiem beeld kunnen geven over het leven van diegene wiens gegevens worden verzameld. Dit is in het bijzonder het geval wanneer deze gegevens details onthullen over de seksuele oriëntatie, religie, politieke overtuiging of nog andere persoonlijke criteria.

Om dergelijke gegevens te bewaren moet er een grondige verantwoording zijn voor de beperking van deze fundamentele rechten. Het Hof van Justitie erkent dat de bescherming van de openbare veiligheid en de strijd tegen de criminaliteit ernstige overwegingen zijn, maar niet kunnen verantwoorden dat de gegevens van iedereen worden bijgehouden en dus ook van personen die geenszins gelinkt zijn met criminaliteit.

.....
30 HvJ 2 oktober 2018, Zaak C-207/16, *Ministerio Fiscal*, ECLI:EU:C:2018:788.

31 HvJ 6 oktober 2020, Gevoegde zaken C-511/18, C-512 en C-520/18, *La Quadrature du Net e.a.*, ECLI:EU:C:2020:791.

32 HvJ 6 oktober 2020, Zaak C-623-17, *Privacy International*, ECLI:EU:C:2020:790.

33 HvJ 2 maart 2021, Zaak C-7-46/18, *Prokuratuur*, ECLI:EU:C:2021:152.

34 HvJ 5 april 2022, Zaak C-140/20, *Commissioner of the Garda Síochána e.a.*, ECLI:EU:C:2022:258.

35 Over deze arresten zie Oerlemans, Hagens en Royer, "Tijd voor een nieuwe bewaarplicht?", 155 – 156; De Keersmaecker en Van de Heyning, "De bewaarplicht van en toegang tot telecomgegevens na de arresten van het Hof van Justitie en het Grondwettelijk Hof: een nieuwe episode in de dataretentie-saga", 171.

Gerichte retentie van locatie – en verkeersgegevens in de strijd tegen misdaad mogelijk

Gerichte bewaring van locatie – en verkeersgegevens is wel mogelijk indien er een voldoende objectieve verantwoording is voor deze bewaring en deze niet-discriminatoir is. Uit de rechtspraak bleek dat de gerichte retentie van locatie – en verkeersgegevens als een proportionele beperking van fundamentele rechten wordt beschouwd indien deze beperkt zijn tot bepaalde categorieën van personen, strategische plaatsen en bepaalde geografische zones (*LQDN* r.o. 150). Advocaat-Generaal Campos Sanchez-Bordona noemde deze gerichte bewaring van locatie – en verkeersgegevens zelfs “de hoeksteen van de redenering in de arresten van het Hof ter zake”.³⁶

Voor wat de *categorieën van personen* betreft omvat dit minstens personen die rechtstreeks (verdachten) of onrechtstreeks (nauwe contacten van de verdachten) betrokken zijn bij een strafonderzoek naar bepaalde feiten. Dit kan ook gaan om personen die door de inlichtingendiensten op basis van objectieve gegevens worden opgevolgd, bijvoorbeeld vanwege gegevens die wijzen op radicalisering.

Voor wat de *strategische zones* betreft, verwees het HvJ naar vliegvelden, stations, zeehavens of tolzones als dergelijke strategische plaatsen, maar eveneens andere plaats die een kritische of essentiële rol vervullen dan wel waar een bijzonder veiligheidsrisico is vanwege de aard van de activiteit die daar plaatsvindt, kunnen hieronder vallen, zoals nucleaire sites of militaire domeinen. Op die plaatsen kunnen de autoriteiten de locatie – en verkeersgegevens doen bewaren van iedereen die op een gegeven moment op een van die plaatsen een elektronisch communicatiemiddel gebruikt (*An Garda Síochána* r.o. 81).

Tot slot laat het HvJ eveneens toe dat er een algemene retentie is *binnen bepaalde zones* waar veel zware criminaliteit plaatsvindt, op plaatsen waar er een verhoogd risico is op zware strafbare feiten, of plekken en faciliteiten die regelmatig door een zeer groot aantal personen worden bezocht. Deze zones kunnen bepaald worden op basis van concrete aanwijzingen dat er in die zones zware misdaden worden voorbereid of gepleegd (*An Garda Síochána* r.o. 80). Het gaat dus zowel over zones waar een groot aantal zware misdaden werd gepleegd als waar er op basis van objectieve gegevens een verhoogd risico is, bijvoorbeeld naar aanleiding van een aangekondigde betoging waar rellen worden verwacht. Het Hof licht toe dat het afbakenen van deze zones op basis van een criminaliteitscijfers, waarbij worden gekeken naar het gemiddelde van zware criminaliteit, niet discriminerend is maar berust op objectieve gronden (*ibid.*). Bewaringsmaatregelen voor geografische zones kunnen per definitie niet statisch zijn. Het HvJ benadrukt dat gerichte bewaringsmaatregelen op geïsoleerde geografische zones moeten worden aangepast indien:

“de omstandigheden die de selectie ervan rechtvaardigden, wijzigen, waardoor met name kan worden ingespeeld op veranderingen in de strijd tegen zware criminaliteit” (*An Garda Síochána* r.o. 82).

Dit volgt logisch uit de eerdere rechtspraak van het Hof waarin werd geoordeeld dat maatregelen van gerichte gegevensbewaring slechts zo lang mogen duren als strikt noodzakelijk in het licht van het beoogde doel van de retentie en van de omstandigheden die de bewaring verantwoorden (*LQDN* r.o. 151). Verlengingen zijn dus mogelijk, maar slechts op voorwaarde van een controle of de redenen voor de initiële maatregel nog steeds aanwezig zijn.

³⁶
Opinie Advocaat-Generaal Campos Sanchez-Bordona 18 november 2021, Zaak C-140/20, *The Commissioner of the Garda Síochána*, ECLI:EU:C:2021:942, r.o. 43.

Algemene retentie van identificatiegegevens wel mogelijk

In tegenstelling tot locatie – en verkeersgegevens, oordeelde het HvJ dat de bewaring van identificatiegegevens een beperkte inbreuk vormt op het privéleven en de bescherming van persoonsgegevens. Deze gegevens geven enkel informatie over de identiteit van personen en toestellen, maar niets over de communicatie zelf. Een algemene retentie van deze gegevens is wel mogelijk voor het bestrijden van ernstige criminaliteit. Het Hof van Justitie verduidelijkte in het arrest *Ministerio Fiscal* dat het aan de lidstaten toekomt om te bepalen wat een 'ernstig misdrijf' uitmaakt zolang dit berust op een objectieve verantwoording rekening houdende met de ernst van de beperking op de fundamentele rechten en de ernst van het misdrijf (r.o 58 - 62). Op deze basis besloot het Grondwettelijk Hof reeds dat de wettelijke verplichting voor de registratie en bewaring van de identiteit van kopers en gebruikers van SIM-kaarten in lijn is met de rechtspraak van het Hof van Justitie.³⁷ In het arrest *La Quadrature du Net* bevestigde het HvJ dat informatie over de burgerlijke identiteit van een gebruiker identificatiegegevens uitmaken die op algemene wijze bewaard mogen worden (LQDN r.o. 157).

Het Hof van Justitie verduidelijkte bovendien dat IP-adressen ook identificatiegegevens uitmaken en dus op algemene wijze bewaard kunnen worden (LQDN r.o. 154). Deze conclusie was niet evident. IP-adressen zijn een reeks cijfers en letters die eigen zijn aan apparaten die verbonden zijn met een computernetwerk. Op basis van IP-adressen kan dus nagegaan worden vanuit welk apparaat er een connectie met het computernetwerk werd gemaakt en wie, minstens welk toestel, er achter mogelijke feiten schuilgaat.³⁸ Op die manier kan een persoon echter ook gelokaliseerd worden. Immers, op basis van deze adressen kan een operator of dienstverlener van een elektronische communicatiedienst registreren waar het toestel zich bevindt en bijvoorbeeld voorkomen dat een Europese consument goedkoper bepaalde online diensten probeert aan te schaffen via een platform van hetzelfde bedrijf in een ander land. Bovendien kunnen IP-adressen informatie geven over de *browsing*-geschiedenis, namelijk over welke webpagina's en platformen werden bezocht. Deze informatie kan een intiem beeld schetsen over het privéleven van een persoon. Het HvJ besloot dat IP-gegevens cruciaal zijn voor strafrechtelijke onderzoeken en zonder de retentie van deze gegevens het onderzoek naar als de vervolging en bestraffing van misdrijven, in het bijzonder cybercrime, onmogelijk is (LQDN r.o. 154). Om die reden oordeelde het HvJ dat IP-adressen eveneens op een algemene wijze bewaard mogen worden om ernstige criminaliteit te bestrijden, zij het enkel IP-adressen die zijn toegewezen aan de bron van een verbinding en mits omstandige procedurele waarborgen (LQDN r.o. 155).

Uitzonderingen voor de bescherming van de nationale veiligheid

In tegenstelling tot de strijd tegen misdaad en de bescherming van de openbare orde, meende het HvJ dat een algemene bewaarplicht van locatie – en verkeersgegevens wel verantwoord is voor de bescherming van de nationale veiligheid. Het HvJ benadrukte daarbij het belang van de bewaring van deze gegevens in de strijd tegen terrorisme (LQN r.o. 139). Deze bewaring is mogelijk omdat de bescherming van de nationale veiligheid volgens het Hof een voldoende ernstig belang uitmaakt waardoor de beperking van de artikelen 7 – 8 Handvest in het licht hiervan proportioneel is. Deze algemene bewaring is echter alleen mogelijk als er sprake is

.....
³⁷ GwH 18 november 2021, nr. 158/2021.

³⁸ Het Hof van Justitie erkent in het arrest LQDN ook de duale aard van IP-adressen in r.o. 152 – 153. Uitgebreid over IP-adressen in het kader van dataretentie De Keersmaecker en Van de Heyning, "De bewaarplicht van en toegang tot telecomgegevens na de arresten van het Hof van Justitie en het Grondwettelijk Hof: een nieuwe episode in de dataretentie-saga", 171.

van een imminente dreiging voor de nationale veiligheid. De autoriteiten zullen dus moeten aantonen dat er sprake is van een ernstige, werkelijke en actuele dan wel voorzienbare dreiging voor de nationale veiligheid (LQN, r.o. 168 en *Privacy International*, r.o.). Ook het Europees Hof voor de Rechten van de Mens oordeelde al in die zin, namelijk dat een algemene bewaring van locatie – en verkeersgegevens geen schending van het recht op privacy vervat in artikel 8 EVRM is indien er een werkelijke en actuele of voorzienbare bedreiging voor de nationale veiligheid is.³⁹

Gezien dergelijke algemene retentie enkel mogelijk is bij een imminente en ernstige dreiging en daardoor tijdelijk, moeten de autoriteiten deze dreiging periodiek evalueren. Indien de dreiging dus vermindert, is een algemene retentie niet langer verantwoord. De nationale autoriteiten moeten daarom de operatoren en dienstverleners van elektronische communicatienetwerken een bewaringsbevel overmaken waarin de periode van bewaring wordt voorzien. Een dergelijk bevel kan verlengd worden, mits evaluatie van de al dan niet blijvende dreiging voor de nationale veiligheid. Een rechterlijke instantie of onafhankelijke bestuurlijke autoriteit moet deze bewaringsbevelen kunnen toetsen aan zowel de wettelijke vereisten van deze bevelen als aan het vereiste van een imminente en ernstige dreiging voor de nationale veiligheid (LQN r.o. 139). De overheid kan zich dus niet verschuilen achter een geheimhouding voor de vereisten van de nationale veiligheid om deze instanties toegang te ontzeggen tot de bewaringsbevelen. De beoordeling van het bewaringsbevel moet bovendien bindend zijn.

Op deze uitzondering voor de nationale veiligheid kwam veel kritiek. Ten eerste benadrukten privacy-experten dat het HvJ hiermee terugkomt op haar eerdere rechtspraak waar het de algemene retentie van locatie – en verkeersgegevens op algemene wijze uitsloot en geen uitzondering voorzag voor de nationale veiligheid. Volgens Sajfert antwoordt het HvJ daarmee op de kritiek van de lidstaten dat het gebrek aan deze data de nationale veiligheid ernstig zou ondermijnen, in het bijzonder in de strijd tegen terrorisme.⁴⁰ Ten tweede was er kritiek van de lidstaten en vervolgende autoriteiten op de keuze van het HvJ om een algemene retentie van locatie – en verkeersgegevens wél toe te laten voor de bescherming van de nationale veiligheid en niet voor de strijd tegen ernstige criminaliteit en een ernstige verstoring van de openbare orde. Concreet zou dit betekenen dat deze gegevens wel bewaard mogen worden zodat de inlichtingendiensten een terroristische aanslag kunnen voorkomen, maar niet voor het strafonderzoek naar de daders indien er zo'n aanval heeft plaatsgevonden. De Europese commissie beargumenteerde voor het Hof van Justitie dat zeer ernstige criminaliteit een bedreiging voor de nationale veiligheid betekent en om die reden ermee gelijkgesteld moet worden.⁴¹ Het Belgische grondwettelijke hof had in haar prejudiciële vraag aan het Hof van Justitie benadrukt dat op de lidstaten ook positieve verplichtingen rusten zoals de bescherming van het recht op leven.⁴² Een beperkte bewaring van locatie – en verkeersgegevens zou het onderzoek naar misdrijven die een inbreuk op dat recht uitmaken bemoeilijken. In het arrest *La Quadrature du Net* erkent het Hof van Justitie dat deze positieve verplichtingen lidstaten ertoe verplichten om materiële en procedure

39 EHRM 25 mei 2021, *Big Brother Watch e.a. t. Verenigd Koninkrijk* en EHRM 25 mei 2021, *Centrum för Rättvisa t. Zweden*. Hierover zie Juraj Sajfert, "The Big Brother Watch and Centrum för Rättvisa judgments of the Grand Chamber of the European Court of Human Rights – the Altamont of privacy?", *European Law Blog* 8 juni 2021, te raadplegen: <https://europeanlawblog.eu>, Marko Milanovic, "The Grand Normalization of Mass Surveillance: ECtHR Grand Chamber Judgments in Big Brother Watch and Centrum för rättvisa", *EJIL Talk!* 26 mei 2021, te raadplegen: www.ejiltalk.org; Mark Klamberg, "Big Brother's little, more dangerous brother", *Verfassungsblog* 1 juni 2021, te raadplegen: <https://verfassungsblog.de/raettvisa>.

40 Juraj Sajfert, "Bulk data interception / retention judgments of the CJEU - A victory and a defeat for privacy", *European law blog* 26 oktober 2020, te raadplegen: <https://europeanlawblog.eu>.

41 Opinie AG Campos Sanchez-Bordona 18 november 2021, Zaak C-140/20, The Commissioner of the Garda Síochána, ECLI:EU:C:2021:942, r.o. 51. De Advocaat-Generaal merkt op dat deze visie gesteund werd door "belangrijk deel van de ter terechtzitting vertegenwoordigde regeringen". Opinie AG Campos Sanchez-Bordona, vn 31.

42 GwH 19 juli 2018, nr. 96/2018.

bepalingen als praktische maatregelen te nemen om criminaliteit tegen personen, zoals kindermisbruik, doeltreffend te onderzoeken en vervolgen (LQDN r.o. 128). Desondanks meent het HvJ dat deze positieve verplichtingen geen dusdanige ingrijpende beperking van het recht op privacy en bescherming persoonsgegevens kunnen verantwoorden waarbij de verkeers- en locatiegegevens kunnen worden bewaard zonder dat de gegevens van de betrokken personen verband houden met de bestrijding van misdrijven (LQDN r.o. 145). Deze positieve verplichtingen voor de bescherming van de nationale veiligheid kan daarentegen wel een algemene retentie verantwoorden in zover er een imminent en ernstig gevaar dreigt, omdat een dergelijke dreiging een impact heeft op elke burger.

In *Commissioner of the Garda Síochána* be vraagt het Ierse Surpeme Court het HvJ opnieuw over dit onderscheid. De Supreme Court vroeg of het wel verantwoord was dat locatie – en verkeersgegevens niet mogen bewaard worden voor de strijd tegen criminaliteit, zelfs niet voor bijzonder ernstige misdrijven zoals doodslag, terwijl operatoren en dienstverleners deze wel mogen bewaren voor hun eigen commerciële doeleinden en ook voor de nationale veiligheid onder bepaalde voorwaarden. Het HvJ antwoorde reeds in het arrest *Privacy International* dat de nationale veiligheid een bijzonder ernstig belang is dat zelfs de bestrijding van ernstige criminaliteit overstijgt en om die reden de ernstige beperking kan verantwoorden die de algemene retentie van locatie – en verkeersgegevens betekent voor het recht op privacy en de bescherming van persoonsgegevens (r.o. 75).

Het HvJ geeft in het arrest *An Garda Síochána* bijkomend drie onderliggende redenen waarom de strijd tegen ernstige criminaliteit verschilt van de bescherming van de nationale veiligheid. Ten eerste benadrukt het HvJ dat de bescherming van de nationale veiligheid de exclusieve bevoegdheid is van de lidstaten (*An Garda Síochána* r.o. 57). Ten tweede heeft de bescherming van de nationale veiligheid een impact op “de essentiële staatsfuncties en de fundamentele belangen van de samenleving, en het voorkomen en bestrijden van activiteiten die de fundamentele constitutionele, politieke, economische of sociale structuren van een land ernstig kunnen destabiliseren” (*An Garda Síochána* r.o. 61). Een aanval op de nationale veiligheid betekent een rechtstreekse bedreiging voor de samenleving, de bevolking en de staat. Ten derde wijst het HvJ erop dat deze algemene retentie voor de nationale veiligheid steeds tijdelijk is omdat deze enkel wordt ingesteld in het geval van een ernstige, reële en actuele dreiging. Hierin verschilt de bescherming van de nationale veiligheid volgens het Hof van de strijd tegen criminaliteit, omdat in een maatschappij er een permanent risico is op bedreigingen voor de openbare veiligheid en op criminaliteit (*An Garda Síochána* r.o. 62). Daardoor, besluit het Hof, verschilt de dreiging die uitgaat van aanvallen op de nationale veiligheid, zoals door terroristen, van deze meer permanente dreiging van criminaliteit en aanvallen op de openbare orde. Anders gezegd, de strijd tegen criminaliteit, ook ernstige criminaliteit, is onvoldoende uitzonderlijk en periodiek om een dergelijke algemene beperking voor de hele bevolking op het recht op privacy en de bescherming van persoonsgegevens te verantwoorden.

De lijn tussen bewaring, toegang en gebruik uitgeklaard

Naast de vraag over welke data bewaard mogen worden, ging het HvJ in haar rechtspraak ook in op de toegang tot deze gegevens. Het Hof verwierp reeds de redenering van de Belgische wetgever dat de bewaring en toegang samen bekeken moesten worden in die zin dat een beperkte toegang tot de gegevens door bevoegde autoriteiten een algemene bewaarplicht kon rechtvaardigen. Deze moeten volgens het Hof apart beoordeeld worden op de verenigbaarheid met de bescherming van privacy en persoonsgegevens (*An Garda Síochána* r.o. 47). Dit is een logische

beoordeling vanuit de bredere filosofie achter de bescherming van persoonsgegevens waarbij elke verwerking van deze gegevens conform de bescherming van fundamentele rechten moet zijn, en dus ook zowel de bewaring door de operatoren en dienstverleners als de toegang en het gebruik van deze gegevens door bevoegde autoriteiten zoals vervolgende instanties.

Het Hof oordeelde in de eerste plaats dat er enkel toegang kon genomen worden tot deze gegevens voor onderzoek naar ernstige criminaliteit, waarbij het Hof een grote beoordelingsmarge voor de lidstaten laat naar wat een 'ernstig misdrijf' dan wel uitmaakt. De nationale rechter moet hierbij de ernst van de beperking aan de bescherming van de privacy en persoonsgegevens afwegen ten opzicht van de ernst van de strafbare feiten (*Ministerio Fiscal* r.o. 56 - 62). In de tweede plaats ging het Hof ook in op de vraag tot welke bewaarde gegevens de vervolgende partijen toegang kunnen nemen. Concreet, mag een autoriteit voor een doelstelling, bijvoorbeeld het oplossen van een strafzaak, enkel toegang nemen tot de gegevens die voor deze doelstelling werden bewaarde, namelijk bewaard voor de strijd tegen ernstige criminaliteit, of ook deze bewaard voor andere doelstellingen, bijvoorbeeld voor de bescherming van de nationale veiligheid? In het arrest *La Quadrature du Net* antwoordde het HvJ dat autoriteiten voor de bescherming van de nationale veiligheid ook toegang mogen nemen tot gegevens die werden bewaard op basis van gerichte bewaarmaatregelen in de strijd tegen ernstige criminaliteit (*LQDN* r.o. 166). Bovendien mogen de bevoegde autoriteiten ook toegang nemen tot gegevens die rechtmatig bewaard werden door de operatoren en dienstverleners van elektronische communicatienetwerken op andere gronden, bijvoorbeeld facturatie of het verzekeren van de dienstverlening, zij het enkel voor de strijd tegen ernstige criminaliteit, een ernstige verstoring van de openbare orde of de bescherming van de nationale veiligheid (*LQDN* r.o. 167).

De vraag bleef echter of nationale autoriteiten ook toegang mogen nemen tot locatie – en verkeersgegevens die op algemene wijze bewaard werden voor de bescherming van de nationale veiligheid voor het oplossen van ernstige strafbare feiten. Het HvJ antwoordde hierop ontkennend in *Commissioner of the Garda Síochána*. Het Hof verdedigt deze beslissing door erop te wijzen dat als autoriteiten voor de strijd tegen ernstige criminaliteit ook toegang zouden kunnen krijgen tot algemeen bewaarde gegevens voor de bescherming van de nationale veiligheid dit de nuttige werking van het principiële onderscheid tussen de retentie voor de strijd tegen ernstige criminaliteit en voor de bescherming van de nationale veiligheid zou ondermijnen (*An Garda Síochána* r.o. 100). De regel over de toegang tot gegevens door autoriteiten kan dan ook samengevat worden als 'qui peut le plus, peut le moins'. Een autoriteit mag voor een bepaalde doelstelling wel toegang nemen tot gegevens bewaard voor een minder zwaarwichtige doelstellingen, maar niet tot gegevens bewaard voor een zwaarwichtigere doelstelling, wat zich visueel vertaalt in volgend overzicht:

Communicatiegegevens	Bewaard voor commerciële reden	Bewaard voor strijd tegen ernstige criminaliteit	Bewaard voor bescherming nationale veiligheid
Toegang voor commerciële redenen	X	/	/
Toegang voor strijd tegen ernstige criminaliteit	X	X	/
Toegang voor bescherming van de nationale veiligheid	X	X	X

In de derde plaats beantwoorde het HvJ de vraag wie toegang mag nemen tot de bewaarde gegevens. Het Hof bevestigde verschillende keren dat de vraag wie toegang kon nemen mede afhankelijk was van het type van bewaarde gegevens, gezien toegang tot locatie – en verkeersgegevens een ernstigere beperking van het recht op privacy en de bescherming van persoonsgegevens uitmaakt dan bijvoorbeeld toegang tot identificatiegegevens. Het openbaar ministerie kan daardoor wel toegang nemen tot identificatiegegevens, maar niet rechtstreeks tot locatie – en verkeersgegevens (*Prokuratuur* r.o. 57). Tot deze gegevens kan er enkel toegang worden genomen na een toetsing door een rechterlijke instantie of onafhankelijke bestuurlijke autoriteiten. Deze autoriteiten moeten hun beslissing over toegang tot locatie – en verkeersgegevens ook motiveren (*Prokuratuur* r.o. 51 - 52). Het Hof benadrukt dat wanneer deze toetsing niet door een rechterlijke instantie maar door een onafhankelijke bestuurlijke entiteit gebeurt, deze autoriteit onafhankelijk moet zijn, wat volgens het Hof betekent dat de autoriteit geen belang mag hebben ten aanzien van de andere partijen en niet betrokken is in het strafrechtelijk onderzoek.

Om die reden oordeelde het HvJ dat het openbaar ministerie onvoldoende afhankelijk is om deze gegevens op te vragen, omdat deze autoriteit in een later fase de verdachte zal vervolgen en dus belang heeft bij een brede dataretentie (*Prokuratuur* r.o. 55 – 57). Dit is ook het geval indien op het openbaar ministerie de verplichting rust om te bewijzen à charge en à décharge te verzamelen en functioneel onafhankelijk is t.a.v. de minister van justitie. Enkel in het geval van urgentie kan het openbaar ministerie toegang nemen tot deze gegevens bij gemotiveerde beslissing waarbij de toetsing door de rechterlijke instantie zo snel mogelijk moet volgen (LQDN 189). Dit geldt ook voor politie, waarbij een a posteriori toetsing door een rechterlijke instantie of onafhankelijke bestuurlijke autoriteit onvoldoende is (*An Garda Síochána* r.o. 111 – 112). Er was enige tijd discussie of deze rechtspraak verhinderde dat de onderzoeksrechter locatie – en verkeersgegevens kon opvragen.

Er werd betoogd dat conform de Luxemburgse rechtspraak de onderzoeksrechter niet over de vereiste onafhankelijkheid beschikt omdat hij het gerechtelijk onderzoek leidt en daardoor een belang zou hebben bij een brede dataretentie.⁴³ Hier kon tegenin gebracht worden dat een onderzoeksrechter geen enkele rol speelt in de verdere vervolging van een eventuele inverdenkinggestelde en in dat opzicht niet betrokken was bij de strafvordering.⁴⁴ Het arrest *An Garda Síochána* neemt alle twijfel weg doordat het duidelijk maakt dat de vereiste van onafhankelijk zoals het deze definieerde in *Prokuratuur* enkel van tel is voor bestuurlijke administraties die oordelen over de toegang tot locatie – en verkeersgegevens (*An Garda Síochána* r.o. 108). Voor rechterlijke instanties gelden de vereisten van onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de rechterlijke macht zoals uitgewerkt door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens op basis van artikel 6 EVRM. Vanuit deze rechtspraak voldoet de onderzoeksrechter binnen het Belgische recht aan deze vereisten.

43 Sofie Royer en Sem Careel, "Access denied – CJEU reaffirms la Quadrature du Net and clarifies requirements for access to retained data", *Citip Blog* 23 maart 2021, te raadplegen: www.law.kuleuven.be/citip/blog.

44 De Keersmaecker en Van de Heyning, "De bewaarplicht van en toegang tot telecomgegevens na de arresten van het Hof van Justitie en het Grondwettelijk Hof: een nieuwe episode in de dataretentie-saga", 171.

Vernietiging van de Belgische regelgeving en gevolgen voor lopende zaken

In navolging van het arrest van het Hof van Justitie vernietigde het Grondwettelijk Hof de 2016 dataretentiewet.⁴⁵ Er werd voorgehouden dat het Grondwettelijk Hof ook kon kiezen om artikel 126 van de wet elektronische communicatie slechts te vernietigen in zover er werd voorzien in een algemene retentie van locatie – en verkeersgegevens. Het Grondwettelijk Hof besloot echter dat dit onmogelijk was gezien deze bepaling op dat vlak geen onderscheid maakte en slechts voorzag in een algemene retentie van identificatie -, locatie – en verkeersgegevens. Het komt de wetgever toe om een gedifferentieerd regime bij wet in te voeren dat een onderscheid tussen de verschillende dataregimes voorziet. Het Hof vernietigde in dezelfde lijn de bepaling 88bis van het Wetboek van Strafvordering dat de onderzoeksrechter toegang geeft tot deze algemeen bewaarde gegevens aangezien deze toegang slechts mogelijk is tot gericht bewaarde gegevens op basis van een bewaringsbevel, waarin de wet elektronische communicatie noch het wetboek van strafvordering voorzagen.

Er werd gepleit voor overgangsbepaling zodat de wetgever een nieuwe regeling kon voorzien. Het Grondwettelijk Hof verwees op dit vlak naar de rechtspraak van het Hof van Justitie dat benadrukte dat het niet aan de nationale rechtscolleges toekwam om de werking in de tijd van haar arresten te beoordelen.⁴⁶ Het Hof van Justitie besliste dat er geen tijdelijke werking werd toegekend aan haar arrest *La Quadrature du Net (LQDN* r.o. 213 – 220). Deze beslissing was zonder twijfel beïnvloed door de vaststelling dat het Hof reeds in 2018 met de arresten *Tele2/Watson* de principes had uitgeklaard, maar de lidstaten talmde om hier gevolg aan te geven. Op het moment van publicatie van het arrest van het Grondwettelijk Hof werd de vernietiging van de wet elektronische communicatie voor wat de verplichte bewaring van communicatiegegevens betreft en artikel 88bis Wetboek van Strafvordering dan ook definitief. Hierdoor herleefde de oude bepaling artikel 126 WEC herleven waar echter geen algemene retentie van telecommunicatiegegevens was voorzien.

Daarentegen oordeelde het Grondwettelijk Hof dat de Inlichtingenwet dat de inlichtingsdiensten toegang geeft tot bewaarde communicatiegegevens wel conform de HvJ-rechtspraak is.⁴⁷ Immers, artikel 18/3 Inlichtingenwet geeft de inlichtingendiensten enkel toegang tot bewaarde gegevens indien er een ernstige potentiële dreiging bestaat en gewone methoden voor het verzamelen van gegevens ontoereikend zijn. Deze bepaling beperkt dus reeds de toegang tot deze gegevens tot wat strikt noodzakelijk is in lijn met de filosofie van de Luxemburgse dataretentie-rechtspraak. Het GwH ondersteunde daarbij het onderscheid dat Luxemburg maakt tussen retentie voor de bescherming van de nationale veiligheid en de strijd tegen ernstige criminaliteit door te wijzen op het verschil in finaliteit, zijnde het concrete gebruik van de gegevens:

45 GwH 22 april 2021, nr. 57/2021, www.const-court.be. Over dit arrest Cécile De Terwangne, "L'illégalité nuancée de la surveillance numérique : la réponse des juridictions belge et française à l'arrêt La Quadrature du Net de la Cour de justice de l'Union européenne", *Rev.trim.DH*, vol 129 (2022): 3-27; Liesa Keunen, "Bewaren van elektronische communicatiegegevens: de uitzondering en niet de regel", *NJW*, vol. 454 (2022): 30; Oerlemans, Hagens en Royer, "Tijd voor een nieuwe bewaarplicht?", 152 – 154; De Keersmaecker en Van de Heyning, "De bewaarplicht van en toegang tot telecomgegevens na de arresten van het Hof van Justitie en het Grondwettelijk Hof: een nieuwe episode in de dataretentie-saga", 171; Jan Janssen, "Bewaren of beware : dataretentie en grondrechten, een moeilijk evenwicht", *RABG*, vol. 8 (2021): 673; Julie Petersen, "Lang verwacht en zoals gedacht, het Grondwettelijk Hof vernietigt de dataretentiewet", *RABG*, vol.11 (2021): 1007.

46 GwH 22 april 2021, nr. , § B.24.1 – 24.2.

47 GwH 22 april 2021, nr. 64/2021. Het Hof werd hierbij in het bijzonder bevraagd over de bewaring van de communicatiegegevens van personen met een professionele vertrouwelijkheid zoals dokters en advocaten. Het GwH meende dat deze retentie verantwoord was in het licht van de bescherming van de nationale veiligheid.

“De zoektocht naar gegevens in het kader van een opsporings- of gerechtelijk onderzoek is erop gericht bewijselementen te verzamelen met betrekking tot een misdrijf, die daadwerkelijk bruikbaar zijn in een strafprocedure voor de rechter ten gronde. De gegevens die de inlichtingen- en veiligheidsdiensten verzamelen, strekken niet ertoe een rechter ten gronde te overtuigen van de strafrechtelijke “schuld” van een beklaagde, maar wel de overheid toe te laten de noodzakelijke maatregelen te nemen ter vrijwaring van de fundamentele belangen van het land.” (r.o. B.10.1)

Het GwH wees bijkomend op de garanties voor de bescherming van persoonsgegevens en privacy die in de Inlichtingenwet zijn opgenomen. Deze wet voorziet namelijk in een rapportering over de redenen van de toegang alsook tot welke gegevens toegang wordt genomen. Het Comité I moet hiervan onverwijld op de hoogte gebracht waardoor controle door een onafhankelijke bestuurlijke autoriteit mogelijk is. De termijn van toegang is bovendien beperkt en een verlening van de termijn kan op basis van artikel 18/8 § 2 wordt beoordeeld op basis van de ernst van de dreiging voor de nationale veiligheid waarvoor de gegevens worden opgevraagd. De toegang tot deze gegevens is daardoor voor de inlichtingendiensten veiliggesteld, maar in de praktijk zullen ze over veel minder gegevens beschikken aangezien de bepaling die een algemene retentie van identificatie -, locatie – en verkeersgegevens voorzag, vernietigd werd.

Als gevolg van de vernietiging van de dataretentiewet 2016 geldt er geen algemene dataretentieverplichting meer voor operatoren en diensten van elektronische communicatie. Deze gegevens mogen nog wel bijgehouden worden op basis van artikel 5 van de E-privacy richtlijn, namelijk de gegevens die met toestemming van het data-subject werden bewaard (*consent-based*), gegevens die worden bijgehouden voor de transmissie van de communicatie (technische redenen), en gegevens die worden bijgehouden voor de facturatie, marketing of diensten met toegevoegde waarde (zogenaamde *business purpose*). Deze gegevens mogen maar worden bijgehouden zolang als nodig voor de doelstelling. Daardoor zijn voor enkele weken tot maanden deze gegevens nog wel aanwezig. Zoals bleek uit de HvJ-rechtspraak mogen de vervolgende en rechterlijke instanties alsook de inlichtingendiensten wel toegang nemen tot deze gegevens voor de bestrijding van criminaliteit, bescherming van de openbare orde en nationale veiligheid. Dit zal in grote mate reeds tegemoetkomen aan de noodzaak in bevraging van dergelijke gegevens. Immers, uit de publiek beschikbare cijfers van de BIPT blijkt dat een zwaartepunt voor de bevraging van deze gegevens ligt in de eerste drie maanden van de creatie en dus bewaring van deze gegevens.⁴⁸

Opvraging	< 3 maanden	Tussen 3 – 6 maanden	Tussen 6 - 9 maanden	Tussen 9 – 12 maanden	> 12 maanden
2014	51.921	15.961	7299	12.396	/
2015	56.466	15.172	5558	11.010	/
2016	196 522	20 782	9 797	12 659	/
2017	328.330	70.861	51.405	339.094	58.355
2018	314.432	61.487	39.453	441.177	68.893

48 BIPT, Statistische inlichtingen inzake dataretentie, te raadplegen: <https://www.bipt.be>.

Deze cijfers laten echter ook zien dat er vele gegevens worden bevraagd in de laatste drie maanden van de huidige bewaring, namelijk tussen de 9^{de} en 12^{de} maand. De kans bestaat dat op dat moment geen gegevens meer beschikbaar zijn. Uit een bevraging van de autoriteiten in opdracht van de Europese Commissie bleek daarbij dat in het bijzonder landen zonder een algemene retentie vervolgende autoriteiten aangeven dat de bewaartermijnen vaak onvoldoende zijn om de online-aspecten van misdrijven te onderzoeken, onder andere in onderzoeken naar seksuele uitbuiting van minderjarigen, kindermisbruikmateriaal of cyberaanvallen, of om onderzoek te doen naar complexe georganiseerde misdaad, die vaak pas veel later ontdekt wordt.⁴⁹ Daardoor zouden bepaalde misdrijven in deze lidstaten minder vervolgd worden.⁵⁰

De huidige situatie stimuleert bovendien onderzoekers om zo snel mogelijk gegevens op te vragen omdat deze maar tijdelijk beschikbaar zijn. Bovendien is het niet duidelijk hoelang de operatoren en dienstverleners van elektronische communicatienetwerken deze gegevens bewaren aangezien hierover geen transparantieverplichting bestaat en elk bedrijf een ander beleid hieromtrent heeft. Dit houdt het risico in dat onderzoekers standaard deze gegevens zouden opvragen in het strafonderzoek zonder een grondige analyse of deze gegevens wel nodig zijn voor het onderzoek en dus een inbreuk op de privacy en persoonsgegevens verantwoorden uit vrees dat deze gegevens niet meer beschikbaar zouden zijn als later zou blijken dat ze noodzakelijk zijn. De korte bewaring is daardoor een tweesnijdend zwaard: de korte termijn zorgt voor een beperktere inbreuk op de privacy en bescherming van persoonsgegevens maar daardoor is er meer incentive om deze gegevens snel te bevragen wat dan weer een negatieve impact heeft op deze rechten.

Een nieuwe wet dient zich aan

Intussen werd een nieuw voorstel voor dataretentiewet in de commissie justitie van het parlement voorgelegd.⁵¹ Het nieuwe artikel 126 van de wet elektronische communicatie combineert een algemene retentie van identificatiegegevens voor een periode van 12 maanden met een gerichte bewaring van locatie – en verkeersgegevens op basis van bewaringsbevelen. Daarbij voorziet artikel 126 ten eerste een nieuwe regeling waarbij een algemene retentie geldt voor bepaalde zones waar er een hogere dreiging op ernstige criminaliteit bestaat, namelijk:

- de gerechtelijke arrondissementen waar per jaar per 1000 inwoners minstens 3 strafbare feiten die gekwalificeerd worden als misdrijven in de zogenaamde taplijst in artikel 90ter § 2 en § 4 van het Wetboek van Strafvordering zijn vastgesteld;
- de politiezones waar per 1000 inwoners over een gemiddelde van de afgelopen 3 jaar voorafgaand aan het bewaarbevel minstens drie strafbare feiten die gekwalificeerd worden als misdrijven in de zogenaamde taplijst in artikel 90ter § 2 en § 4 van het Wetboek van Strafvordering zijn vastgesteld.

49 Milieu ltd studie voor de Europese Commissie, Study on the retention of electronic communications non-content data for law enforcement purposes, (Luxemburg: Publications Office of the European Union, 2020).

50 Daarentegen bleek uit een rapport van het Duitse Openbaar Ministerie dat dataretentie nauwelijks impact zou hebben op het oplossen van lopende strafonderzoeken. Moritz Campino Wolf en Daniël Wurst, "Einsatz digitaler Technologien durch staatliche Akteure in Demokratien und autokratischen Staaten", te raadplegen: https://blogs.urz.uni-halle.de/informatikundgesellschaft/files/2021/10/Wolf_und_Wurst.pdf.

51 Wetsontwerp betreffende het verzamelen en het bewaren van de identificatiegegevens en van metagegevens in de sector van de elektronische communicatie en de verstrekking ervan aan de autoriteiten, Parl.St. 55-2572/001. Het Wetsontwerp werd ingediend op 17 maart 2022. Hierover: Sem Careel en Sofie Royer, "Voorontwerp dataretentiewet: derde keer, goede keer?", *Juristenkrant*, vol. 431 (2021): 10.

De bewaartermijn voor de gegevens (6, 9 of 12 maanden) is afhankelijk van het aantal vastgestelde misdrijven in de bewuste geografische zone. De Gegevensbeschermingsautoriteit bekritiseerde deze regeling omdat er geen transparante cijfers beschikbaar zijn over de mogelijke impact, namelijk hoeveel gerechtelijke arrondissementen of politiezones hierdoor onder deze maatregel van geografische retentie van locatie – en verkeersgegevens zouden vallen.⁵² Deze regeling kan er in de praktijk toe leiden dat het nagenoeg het gehele grondgebied onder deze regeling valt, waardoor de nieuwe dataretentiewet tot een gelijkaardige bewaring zal leiden als de vernietigde wet.

Deze regeling lijkt *prima facie* conform de HvJ-rechtspraak aangezien deze de bewaring op basis van geografische zones toelaat, maar zou kunnen botsen met het doeltreffendheidsprincipe in die zin dat er een gebrek aan transparantie is op de impact van deze regeling op retentie en dus de beperking van de fundamentele rechten. Het wetsontwerp bepaalt dat de beoordeling gebeurt op basis van de Algemene Nationale Gegevensbank, maar het is onduidelijk wanneer er sprake is van een "vastgesteld" misdrijf, namelijk vanaf een melding of klacht, wanneer er verdere vervolging is, of wanneer er ook een veroordeling of een alternatieve maatregel wordt opgelegd.

Ten tweede werd ook een nieuwe regeling uitgedokterd die een algemene retentie voor de bescherming van de nationale veiligheid toelaat in het geval van een ernstige, actuele en reële dreiging. Indien het dreigingsniveau zoals bepaald door het OCAD minstens niveau 3 bereikt, zullen de operatoren ingelicht worden dat ze moeten overgaan tot de bewaring van locatie – en verkeersgegevens over het gehele grondgebied. Deze bepaling lijkt overeenkomstig de HvJ-rechtspraak aangezien dit niveau slechts bereikt wordt bij een ernstige, mogelijke en waarschijnlijke dreiging. Deze bewaarplicht moet bevestigd worden bij koninklijk besluit binnen de maand na het bewaarbevel, wat de nodige transparantie met zich meebrengt.

Ten derde voorziet het ontwerp ook in een bewaringsverplichting van verkeer – en locatiegegevens in gebieden die bijzonder zijn blootgesteld aan bedreigingen tegen de nationale veiligheid of voor het plegen van zware criminaliteit, zoals luchthavens of gemeenten waar kritische infrastructuur gevestigd is, alsook zones waar een mogelijke ernstige dreiging is voor de vitale belangen van het land of de essentiële behoeften van de bevolking, bijvoorbeeld het parlement of gemeenten waar militaire domeinen zijn. Ook hier lijkt dit criterium op het eerste zicht in overeenstemming met de HvJ-rechtspraak, maar zal in de praktijk bekeken moeten worden of de retentie zich in gebied en gebruikers beperkt tot wat strikt noodzakelijk is. Hierbij zal rekening gehouden moeten worden met de technische mogelijkheden om een gerichte zone voor bewaring af te bakenen. Bijvoorbeeld is een retentie op basis van een bepaalde account of telefoonnummer veel gericht dan retentie op basis van een zendmast.

In de wet wordt echter nog een bijkomende mogelijkheid voor langere retentie gebouwd. Artikel 122 wet elektronische communicatie wordt aangepast zodat operatoren en dienstverleners van elektronische communicatie langer communicatiegegevens mogen bewaren in het geval van vermeende fraude of kwaadwillig gebruik van het communicatienetwerk. Een langere bewaring is ook mogelijk voor verkeersgegevens die nodig zijn om de veiligheid en correcte werking van het communicatienetwerk – of dienst te garanderen, in het bijzonder in het geval van een aanslag op

52 Gegevensbeschermingsautoriteit, Advies nr. 108/2021 van 28 juni 2021 over een voorontwerp van wet betreffende het verzamelen en het bewaren van de identificatie-, verkeers- en locatiegegevens in de sector van de elektronische communicatie en de toegang daartoe voor de autoriteiten en over een ontwerp van koninklijk besluit tot wijziging van het koninklijk besluit van 19 september 2013 tot uitvoering van artikel 126 van de wet van 13 juni 2005 betreffende de elektronische communicatie (CO-A-2021-099), Parl.St. 55-2572, 720 (hierna Advies DPA dataretentiewet), 777.

dit netwerk. Op die manier zullen in het geval van ernstige cyberaanvallen op netwerken, zoals ransomware – of ddos - aanvallen nog gegevens voorradig zijn om deze te onderzoeken. De vraag stelt zich daarbij wat moet worden verstaan als fraude of kwaadwillig gebruik. Kan een dergelijke langere bewaring bijvoorbeeld gerechtvaardigd worden voor elektronische belaging zoals vervat in artikel 145 § 3bis van de wet elektronische communicatie of ander cybergeweld dan wel economische online fraude zoals phishing? In die lezing zou er een brede retentie mogelijk blijven voor locatie – en verkeersgegevens die gebruik zal worden in cybercrime onderzoeken.

Uit het ontwerp van wet is het duidelijk dat de regelgever een zo breed mogelijke bewaring van gegevens wil garanderen voor de strijd tegen ernstige criminaliteit en voor de bescherming van de nationale veiligheid, maar zich hierbij baseert op de criteria die door het HvJ werden aangereikt. De vraag stelt zich daarbij of deze criteria ook conform het doeltreffendheidsbeginsel van het recht van de Europese Unie werden toegepast. Berh  l  my van de Liga voor Mensenrechten meende dat de overheid zoveel gebieden aanwijst als gevoelig of met grote kans op ernstige misdrijven dat dit *de facto* neerkomt op een bijna algemene gegevensbewaring.⁵³ Zonder twijfel zal ook deze tekst, eens het door het parlement gestemd wordt en door de koning bekrachtigd, voorgelegd worden aan het Grondwettelijk Hof en Hof van Justitie voor de beoordeling in het licht van de artikelen 7, 8 en 11 Handvest. Het is daardoor niet ondenkbaar dat de regelgever binnen enkele jaren zich opnieuw over het vraagstuk van dataretentie mag buigen.

Zonder twijfel het meest gecontesteerde deel van het wetsontwerp betreft de regels opgenomen in het nieuwe artikel 107/5 wet elektronische communicatie over de versleuteling van communicatie. Deze versleuteling wordt vandaag al veelvuldig toegepast op elektronische netwerken, omdat het communicatie beveiligd en het cybercriminelen of andere derden onmogelijk maakt om deze communicatie te volgen. Steeds meer Big Tech - bedrijven kiezen ervoor om communicatieapplicaties volledig te versleutelen. De nieuwe bepaling stelt als principe dat het gebruik van versleuteling vrij is om de digitale veiligheid te bevorderen. Dit artikel voorziet hier wel twee uitzonderingen op. Ten eerste mag het gebruik van versleuteling noodcommunicatie niet verhinderen, bv. voor het identificeren van de plaats van waar het noodsignaal kwam. Ten tweede mag deze versleuteling het niet onmogelijk maken voor operatoren en aanbieders van elektronische communicatie om te antwoorden op gerichte verzoeken van een bevoegde autoriteiten met als doel om een eindgebruiker te identificeren of niet publiek toegankelijke communicatie op te sporen en te lokaliseren.

De regering wil daarmee verhinderen dat alle communicatiegegevens nodig voor het opsporen van misdrijven of voor de bescherming van de nationale veiligheid achter de ondoordringbare deuren van versleuteling verdwijnen. De vraag is maar hoe dit zich in de praktijk zal vertalen, aangezien operatoren en dienstverleners niet op voorhand kunnen weten welke communicatie wel en welke niet bevraagd zal worden. Bovendien wordt beargumenteerd dat versleuteling criminaliteit voorkomt en de nationale veiligheid beschermt doordat derden, zoals cybercriminelen of buitenlandse spionagediensten, niet kunnen meelesen in de communicatie van personen of hun gegevens kunnen misbruiken.⁵⁴ De Gegevensbeschermingsautoriteit adviseerde negatief op dit punt door te oordelen dat deze beperkingen aan het gebruik van versleuteling "een onevenredige aantasting [vormt] van het recht op eerbiediging van het privéleven van de betrokkenen" en daardoor "verder [gaat] dan wat in een

53 Chlo   Berth  l  my, "New Belgian data retention law: a European blueprint?", EDRI 17 november 2021, te raadplegen: <https://edri.org/our-work/new-belgian-data-retention-law-a-european-blueprint>.

54 Global Encryption coalition, *Open Letter: 107 organizations and cybersecurity experts call on the Belgian Government to halt legislation to undermine end-to-end encryption* (28 september 2021), te raadplegen: <https://www.globalencryption.org>.

democratische samenleving noodzakelijk is”.⁵⁵ In de memorie van toelichting beantwoordt de minister van justitie deze kritiek door te stellen dat elke bewaarplicht onzinnig wordt als deze gegevens niet meer leesbaar en dus niet meer beschikbaar zijn. Zonder twijfel zal ook deze bepaling voer worden voor debat in het parlement en juridische procedures vanuit zowel de bescherming van het recht op privacy en persoonsgegevens als vanuit de Algemene Verordening Persoonsgegevens en de NIS-richtlijn voor de bescherming van essentiële diensten die versleuteling naar voor schuiven als een middel om een hogere beveiliging online te verzekeren.

De nabije toekomst: Europese incoherentie

Van privacy naar veiligheidsbesognes: een gewijzigde context

Toen het Hof van Justitie in de zaken *Tele2/Watson* oordeelde dat een algemene retentie van elektronische verkeer – en locatiegegevens in strijd was met het Unierecht en daardoor niet toegelaten, reageerden verschillende lidstaten en experts van vervolgende autoriteiten alsook inlichtingendiensten met ontsteltenis. Volgens hen bracht het Hof van Justitie met deze rechtspraak de veiligheid en strijd tegen criminaliteit in gevaar. Het antwoord op deze rechtspraak was dan ook voor de meeste lidstaten geen aanpassing van hun wetgeving in lijn met de Luxemburgse, maar een afwachtende houding. Verschillende hoogste rechtscolleges stuurden immers nieuwe prejudiciële vragen naar het HvJ over de mogelijkheden om alsnog gegevens te bewaren en deze te gebruiken. In enkele van deze prejudiciële vragen wordt het Hof erop gewezen dat er nog andere belangen en fundamentele rechten in het geding zijn dan de bescherming van privacy en persoonsgegevens, dewelke nu ondermijnd zouden worden door de dataretentie-rechtspraak.

Het Belgisch grondwettelijk hof, bijvoorbeeld, merkte in haar prejudiciële vragen op dat er op de lidstaten een positieve verplichting rustte om het recht op leven en integriteit van haar inwoners te beschermen en dit bemoeilijkt zou worden zonder dataretentie, bijvoorbeeld in zaken van kindermisbruik.⁵⁶ De Franse Conseil D'Etat benadrukte in haar prejudiciële vraag dan weer de uitdagingen voor de nationale veiligheid, in het bijzonder het terreurgevaar.⁵⁷ Het Irish Supreme Court,⁵⁸ tot slot, vroeg of een nationale rechter de werking in de tijd van de onverenigbaarheid van nationale dataretentie-regels met het Unierecht mag beperken indien hij ervan overtuigd is dat het niet-beperken in de tijd van die beslissing zou leiden tot “chaos en schade aan het algemene belang” (*An Garda Síochána* r.o. 30). Op deze vragen had het Hof van Justitie reeds geantwoord in haar arresten *Tele2/Watson*. De vragen konden dan ook niet anders geïnterpreteerd worden als een uitnodiging voor het Hof van Justitie om haar rechtspraak te herdenken.

Deze vragen getuigen bovendien van een shift in bezorgdheden over het privacy-beleid in het nationale veiligheidsbeleid. In de eerste prejudiciële vragen (*Digital Rights Ireland* en *Tele2/Watson*) lag de focus op de vraag of de nationale retentie van elektronische communicatiegegevens geen disproportionele inbreuk op het recht op privacy en persoonsgegevens uitmaakte. Toen het HvJ oordeelde over de verenigbaarheid van de dataretentierichtlijn en het Unierecht, hadden een aantal nationale hoogste rechtshoven al besloten dat deze richtlijn in strijd was met de nationale

55 Advies DPA dataretentiewet, 790.

56 GwH 19 juli 2018, nr. 96/2018.

57 CE 21 april 2021, nr. 393099, ECLI:FR:CEASS:2021:393099.20210421.

58 The Supreme Court 24 februari 2020, nr. 2019/18, te raadplegen: <https://courts.ie/judgments>.

bescherming van fundamentele rechten.⁵⁹ In de latere prejudiciële vragen, daarentegen lag de nadruk op de vraag of de door het HvJ gevonden evenwicht de strijd tegen ernstige criminaliteit en bescherming van de nationale veiligheid ondermijnde. De context waarbinnen de vragen werden gesteld, was dan ook danig gewijzigd. De eerste vragen werden beslist in de naweeën van surveillance schandalen, zoals de verreгаande extraterritoriale toegang tot onze gegevens door de Amerikaanse inlichtingendiensten NSA die door Snowden wereldkundig werden gemaakt en de Cambridge Analytica – saga waaruit bleek hoe onze bewaarde gegevens misbruikt worden voor politieke doeleinden en de impact van dataretentie op fundamentele rechten en democratische waarden.⁶⁰ In de latere zaken werd het HvJ dan weer vooral geconfronteerd met de mogelijke impact op concrete veiligheidsdreigingen, zoals terrorisme, en ernstige criminaliteit, zoals kindermisbruik.

De zaak aan de oorsprong van het arrest noopte het Hof van Justitie tot een bijzonder moeilijke beslissing. Graham Dwyer werd in verband gebracht met een tot dan toe onopgeloste moord van een kinderverzorgster op basis van bewaarde verkeers- en locatiegegevens van telefoongesprekken. Dwyer voerde een jarenlange juridische strijd om de levenslange gevangenisstraf waartoe hij werd veroordeeld ongedaan te maken. Hij meende dat de zaak beruste op deze gegevens die in weerwil van het Unierecht waren bewaard, waardoor dit bewijs uitgesloten moest worden. Deze zaak was voor het Ierse hoogste gerechtshof een 'hard case' zoals Twining en Miers dit interpreteren, namelijk een zaak waar het recht duidelijk is, namelijk in strijd met het Unierecht, maar waar de rechter aanzienlijke bedenkingen heeft in de concrete zaak om deze principes toe te passen.⁶¹ De kritische bewoordingen in de prejudiciële vraag van het Irish Supreme Court getuigen van deze gewijzigde context.

Het Hof van Justitie was niet blind voor deze kritiek en ging actief in op deze uitdagingen voor de nationale autoriteiten.⁶² Het Hof bleek niet bereid om de fundamentele principes die het reeds in haar rechtspraak had vastgesteld te wijzigen, namelijk de vaststelling dat de strijd tegen ernstige criminaliteit geen algemene retentie van verkeer – en locatiegegevens verantwoordde. Daarentegen zorgde het wel voor verduidelijking en beperkte het de draagwijdte van haar rechtspraak in de toepassing om de nationale veiligheid en strijd tegen ernstige criminaliteit te vrijwaren. Deze heroverweging leidde tot de verduidelijking dat IP-gegevens die een persoon of toestel identificeren, ongedifferentieerd bewaard mogen worden, dat een algemene retentie van verkeer – en locatiegegevens wel mogelijk is voor de nationale veiligheid in het geval van een ernstige, actuele en reële dreiging, dat een *quick freeze* van deze gegevens voor de strijd tegen ernstige criminaliteit mogelijk is,⁶³ of nog, dat lidstaten een algemene retentie mogen toelaten voor bepaalde geografische zones op basis van gemiddelde criminaliteitscijfers. Deze beperkingen van de eerder vastgestelde principes tonen dat het Hof van Justitie in gesprek met de hoogste rechtscolleges naar een duurzaam evenwicht zoekt. Deze laatste arresten zullen echter de regelmatige vragen aan het Hof over dataretentie niet stoppen.

59 Vainio en Miettinen, "Telecommunications data retention after Digital Rights Ireland: legislative and judicial reactions in the Member States", 290–309.

60 Humble merkt op dat de impact van deze schandalen vooral gevoeld werd in de regionale bescherming van privacy dan op het internationale vlak bij gebrek aan een internationaal aanvaard concept van privacy in de digitale sfeer. Kristian Humble, "Human rights, international law and the right to privacy", *The International Journal of Human Rights* 2021, vol. 23, nr. 12 (2021): 14 – 23.

61 William Twining en David Miers, *How to do Things with Rules* (Londen: Weidenfeld and Nicolson, 1991).

62 Catherine Van de Heyning, "Het bewaren en gebruik van telecommunicatiegegevens in het strafrechtelijk onderzoek: de hoogste hoven in dialoog", *T.Strafr.*, vol. 2 (2019): 86; Jan Podkowik, Robert Rybski en Marek Zubik, "Judicial dialogue on data retention laws: A breakthrough for European constitutional courts?", *International Journal of Constitutional Law*, vol. 19, nr. 5 (2021): 1597 - 1631.

63 Naast de algemene bewaring van identificatie – en ip – gegevens, aanvaardde het HvJ eveneens dat lidstaten konden overgaan tot een snelle algemene bewaring van gegevens in strijd tegen ernstige criminaliteit alsook een automatische analyse van gegevens voor de bescherming van de nationale veiligheid. Hierover uitgebreid in De Keersmaecker en Van de Heyning, "De bewaarplicht van en toegang tot telecomgegevens na de arresten van het Hof van Justitie en het Grondwettelijk Hof: een nieuwe episode in de dataretentie-saga", 171.

De Belgische wet is een voorbeeld van hoe de lidstaten binnen de vooropgestelde criteria een nieuwe poging doet om een brede retentie van verkeer – en locatiegegevens te bewerkstelligen, wat zonder twijfel opnieuw door het Hof van Justitie zal getoetst worden.

Het kritische punt van deze discussie is dat het Hof, maar ook de nationale autoriteiten, in deze discussie in hoge mate blind varen. Er zijn nagenoeg geen publieke cijfers beschikbaar die een duidelijk overzicht geven van welke gegevens hoe vaak bewaard worden en bevraagd worden door nationale autoriteiten, voor de strijd tegen ernstige criminaliteit of de nationale veiligheid. In een studie van 2020 in opdracht van de Europese Commissie over de nationale praktijken van dataretentie, schreven de auteurs over de vergelijking van de nationale cijfers over het opvragen van communicatiegegevens in strafzaken het volgende:

“It can be concluded that cross-country comparisons are meaningless without a homogenous reporting system. Requests for non-content data are recorded in a variety of ways and the methodology used is often not clearly explained.”⁶⁴

Evenmin is er voldoende transparantie over de vraag hoe deze gegevens gebruikt werden of welke rol ze speelden: waren ze oriënterend bij aanvang van een onderzoek om een mogelijke verdachte te vinden, waren ze belangrijk of doorslaggevend bewijs van de schuld van een persoon of betrokkenheid bij potentiële veiligheidsdreigingen, of werden de gegevens bewarend opgevraagd in het licht van de korte retentietermijnen en daardoor ook regelmatig niet gebruikt. Tot slot is er ook weinig duidelijkheid over hoe vaak de opgevraagde gegevens ook nuttige informatie opleverden. Bijvoorbeeld kan je IP-adressen opvragen, maar kan hieruit blijken dat het om een publiek adres gaat waar zeer vele gebruikers zich op bevonden waardoor niets uit de gegevens kan afgeleid worden. Anders gezegd, welke rol de opgevraagde gegevens werkelijk in de strijd tegen criminaliteit en nationale veiligheid spelen, is onvoldoende duidelijk in publieke gegevens. En verder, welke onderzoeken konden niet verdergezet worden omdat er geen gegevens beschikbaar waren in navolging van de HvJ-rechtspraak. Professionelen in vervolgende instanties zullen benadrukken dat deze in het merendeel van de strafonderzoeken van belang zijn, maar concrete cijfers en meer kennis alsook gebruik van deze gegevens zijn nodig zijn om een eventuele shift in de HvJ-rechtspraak te bewerkstelligen.⁶⁵ Transparantieplichtingen voor zowel de operatoren en dienstverleners van elektronische communicatienetwerken als voor autoriteiten zou daarom een grote meerwaarde zijn voor het debat.

De korte termijn: Europese incoherentie

De lidstaten reageerden zeer verschillend op de Europese rechtspraak. Een aantal landen legden zich neer bij het nieuwe evenwicht zoals het Hof van Justitie dit uitwerkte of namen een afwachtend houding aan na de vernietiging of terzijdestelling van de nationale regelgeving. Nadat de Nederlandse Wet bewaarplicht telecommunicatiegegevens buiten werking werd gesteld in navolging van het *Digital Rights*

64 Vrije vertaling: “Geconcludeerd kan worden dat vergelijkingen tussen landen zinloos zijn zonder een homogeen rapportagesysteem. Verzoeken om niet-inhoudelijke gegevens worden op verschillende manieren gemeten en de gebruikte methode wordt vaak niet duidelijk uitgelegd”. Milieu ltd studie voor de Europese Commissie, *Study on the retention of electronic communications non-content data for law enforcement purposes*, 62.

65 Openbare aanklagers gaven aan in 60 tot 80% van de strafonderzoeken dergelijke cijfers op te vragen, maar ook hier ontbreekt het in de lidstaten aan transparante cijfers. Milieu ltd studie voor de Europese Commissie, *Study on the retention of electronic communications non-content data for law enforcement purposes*, 63. Daar tegenover staan de inschatting van het Duitse openbaar ministerie dat met een algemene dataretentie nauwelijks meer zaken opgelost zouden worden.

Ireland – arrest⁶⁶ werd nog geen nieuwe wetgeving aangenomen voor de verplichte bewaring van communicatiegegevens. De telecommunicatiewet voorziet wel in een mogelijkheid, geen verplichting, om dergelijke gegevens te bewaren. Op basis van artikel 11.13 Telecommunicatiewet kunnen aanbieders van openbare elektronische communicatienetwerken en openbare elektronische communicatiediensten elektronische communicatiegegevens bewaren voor de nationale veiligheid of strijd tegen ernstige criminaliteit. Er is reeds verschillende jaren een voorstel hangende in het Nederlandse parlement om een verplichte retentie te voorzien voor zogenaamde gebruikersgegevens.⁶⁷ Volgens Oerlemans, Wagemans en Royer zou een dergelijk voorstel in overeenstemming zijn met de recente arresten.⁶⁸ De Nederlandse wetgever zal bovendien het Wetboek voor Strafvordering bijkomend moeten aanpassen voor wat de toegang tot deze gegevens betreft. In een arrest van 5 april 2022 bevestigde de Hoge Raad dat de huidige procedure in 126n en 126ng Wetboek van Strafvordering niet in overeenstemming is met de rechtspraak van het Hof van Justitie en de fundamentele rechten, omdat de officier van justitie ook gericht bewaarde locatie – en verkeersgegevens kan opvragen. Dit kan volgens de Hoge Raad enkel via de rechter-commissaris die de rechten en belangen ook effectief moet toetsen en verantwoorden.⁶⁹

Ook in verschillende andere landen zoals Duitsland, Oostenrijk en Slovenië werden geen nieuwe regels omtrent dataretentie aangenomen na de vernietiging van de nationale wetgeving die de dataretentierichtlijn implementeerde in afwachting van verdere duiding door het Hof van Justitie.⁷⁰ De Duitse minister van justitie ging intussen een stap verder en kondigde aan dat Duitsland een algemene dataretentie volledig zou afschaffen, en dus ook voor identificatiegegevens.⁷¹ Duitsland zou daarmee een stap verder gaan dan andere lidstaten. Dat wil niet zeggen dat nationale autoriteiten niet meer over gegevens kunnen beschikken. Operatoren en dienstverleners van elektronische communicatie mogen wel nog gegevens bijhouden op basis van toestemming, technische doelstellingen of *business purpose*. Dit volgt nadat Advocaat-Generaal Campos Sanchez-Bordona van het Hof van Justitie in zijn opinie al aangaf dat de Duitse regelgeving over de bewaring van elektronische communicatiegegevens in strijd was met het Unierecht doordat het de algemene bewaring van locatie – en verkeersgegevens toelaat.⁷² Op basis van de eerdere rechtspraak wist Duitsland dus al dan een quasi-zekere veroordeling door het HvJ op korte tijd zou volgen. Deze opinie maar ook een andere politieke wind deed de Duitse regering beslissen om nog voor een mogelijke veroordeling haar dataretentie beleid volledig om te gooien.

Andere lidstaten daarentegen bekijken hoe ze alsnog een brede retentie van elektronische communicatiegegevens kunnen verzekeren, zij het op basis van de criteria vooruitgeschoven door het Hof van Justitie. De Franse regering ging zelfs zo ver om de Conseil d'Etat op te roepen het arrest *La Quadrature du Net* naast zich neer

66 Rb. Den Haag 11 maart 2015, ECLI:NL:RBDHA:2015:2498.

67 Wijziging van de Telecommunicatiewet en het Wetboek van Strafvordering in verband met de bewaring van gegevens die zijn verwerkt in verband met het aanbieden van openbare telecommunicatiediensten en openbare telecommunicatienetwerken (aanpassing bewaarplicht telecommunicatiegegevens), Kamerstukken II 2015/16, 34537, nr. 2. Het originele voorstel werd na de arresten Tele2/Watson reeds aangepast en is nog steeds in bespreking op het moment van publicatie.

68 Oerlemans, Hagens en Royer, "Tijd voor een nieuwe bewaarplicht?", 157.

69 Hoge Raad 5 april 2022, nr. 21/04869, ECLI:NL:HR:2022:475

70 Voor een overzicht van de verschillende EU-lidstaten zie Marek Zubik, Jan Podkowik en Robert Rybski, *European Constitutional Courts towards Data Retention Laws*.

71 Julia Emmrich en Jochem Gaugele, "Buschmann: Niemand soll gegen seinen Willen geimpft werden" (interview), WAZ 21 december 2021. De minister meende: "Ich lehne die anlasslose Vorratsdatenspeicherung ab und möchte sie endgültig aus dem Gesetz streichen. Sie verstößt gegen die Grundrechte. Wenn jeder damit rechnen muss, dass vieles über seine Kommunikation ohne Anlass gespeichert wird, dann fühlt sich niemand mehr frei". Vrije vertaling: "Ik weiger het bewaren van gegevens zonder concrete verantwoording en wil het definitief uit de wet halen. Het schendt grondrechten. Als iedereen er rekening mee moet houden dat er veel over hun communicatie wordt opgeslagen zonder reden, dan voelt niemand zich meer vrij".

72 Opinie AG Campos Sánchez-Bordona, Gevoegde Zaken C-793/19 en C-794/19, Space Net en Telekom Deutschland, ECLI:EU:C:2021:939.

te leggen. Volgens de Franse eerste minister ondermijnden de principes van de "sauvegarde des intérêts fondamentaux de la Nation, de prévention des infractions et de recherche des auteurs d'infractions pénales et de lutte contre le terrorisme, composante de l'objectif de valeur constitutionnelle de protection de l'ordre public".⁷³ De Conseil d'Etat ging hier niet op in wijzend op de primauteit van het Unierecht.⁷⁴ Advocaat-Generaal Campos Sanchez-Bordona waarschuwde lidstaten al "af te zien van enige poging om een algemene en ongedifferentieerde opslag van alle verkeers- en locatiegegevens voor te schrijven".⁷⁵

In elk geval is het duidelijk dat de verschillende lidstaten andere opties overwegen, waarbij sommigen algemene retentie definitief achter zich laten, terwijl anderen bekijken wat er nog te reden valt om voldoende bewaarde gegevens te verzekeren. Intussen werden reeds verschillende bestaande regelgevingen vernietigd door nationale rechtscolleges, waardoor het in vele lidstaten momenteel onduidelijk is wat de status van dataretentie is en in welke mate de operatoren en dienstverleners de reeds bewaarde gegevens nog moeten bewaren. Deze periode van onzekerheid als ook de verscheidenheid in nationale dataretentie-regelingen zijn slecht nieuws voor de grensoverschrijdende samenwerking in strafzaken binnen de Europese Unie.⁷⁶ Op basis van het Europees Onderzoeksbevel⁷⁷ kunnen nationale vervolgingsautoriteiten versneld identificatiegegevens uitwisselen. Waar voorheen nagenoeg elke lidstaat deze gegevens verplicht liet bewaren door operatoren en dienstverleners van elektronische communicatie, maakt het huidige lappendeken-beleid voor dataretentie dat vele verzoeken nutteloos zullen blijken. Een goed overzicht over de verschillende dataretentie-regimes is dan ook noodzakelijk voor een goede werking van dit instrument.

Deze verscheidenheid in nationale regelgeving bemoeilijkt bovendien het beleid van operatoren en dienstverleners van elektronische communicatienetwerken. Veelal bieden zij hun diensten aan in verschillende lidstaten en hebben zij een EU-wijd beleid voor de bewaring van gegevens. Deze moeten zij herzien en afstemmen op heel diverse nationale regelgevingen, wat grensoverschrijdende diensten zal bemoeilijken. Dit betekent zonder twijfel ook een volgende horde voor het Europese e-evidence voorstel.⁷⁸ Dit voorstel had het mogelijk moeten maken dat nationale autoriteiten rechtstreeks communicatiegegevens konden opvragen van operatoren en dienstverleners van elektronische netwerken, waar deze ook in de Europese Unie gevestigd zijn. Het voorstel kreeg reeds veel tegenwind zowel vanuit privacy-exper-

73 Vrije vertaling: "bescherming van de fundamentele belangen van de natie, het voorkomen van strafbare feiten en het opsporen van daders van strafbare feiten en de bestrijding van terrorisme, dewelke onderdeel is van de doelstelling van constitutionele waarde van de bescherming van de openbare orde". Conseil d'Etat 21 april 2021, nr. 393099, 394922, 397844, 397851, 424717, 424718, te raadplegen: www.conseil-etat.fr, ECLI:FR:CEASS:2021:393099.20210421.

74 De Franse Conseil d'Etat legde het arrest uit op een manier dat locatie – en verkeersgegevens die op een algemene wijze voor de nationale veiligheid werden bewaard ook gebruikt kunnen worden het onderzoek naar ernstige strafrechtelijke feiten. CE 21 april 2021, nr. 393099, 394922, 397844, 397851, 424717, 424718, ECLI:FR:CEASS:2021:393099.20210421, te raadplegen: www.conseil-etat.fr. Hierover: De Terwangne, "L'illégalité nuancée de la surveillance numérique: la réponse des juridictions belge et française à l'arrêt La Quadrature du Net de la Cour de justice de l'Union européenne", 3-27. Deze visie werd intussen door het HvJ in de zaak *An Garda Síochána* onderuit gehaald. Intussen vernietigde het Conseil Constitutionnel de Franse bepaling die een algemene retentie van locatie – en verkeersgegevens toeliet (Conseil Constitutionnel 11 maart 2022, nr. 2021-980, ECLI:FR:CC:2022:2021.980.QPC).

75 Opinie AG Campos Sánchez-Bordona, Gevoegde Zaken C-793/19 en C-794/19, Space Net en Telekom Deutschland, ECLI:EU:C:2021:939, r.o. 49.

76 Conclusions of the Council of the European Union on Retention of Data for the Purpose of Fighting Crime (Brussel, 6 juni 2019), 10083/19.

77 Richtlijn 2014/41/EU van het Europees Parlement en de Raad van 3 april 2014 betreffende het Europees onderzoeksbevel in strafzaken, OJ L-130.

78 Voorstel tot verordening van het Europees Parlement en de raad betreffende het Europees bevel tot verstrekking en het Europees bevel tot bewaring van elektronisch bewijsmateriaal in strafzaken COM(2018) 225 final, 2018/0108(COD). Stanislaw Tosza, "The European Commission's Proposal on Cross-Border Access to E-Evidence. Overview and Critical Remarks", *Eucrim* vol. 4 (2018): 212 – 219; Gavin Robinson, "The European Commission's e -Evidence proposal", *Eur. Data. prot. L. Rev.*, nr. 3 (2018): 351.

ten als vanuit experten die wezen op de teruglopende bescherming van de rechtstaat en fundamentele rechten in verschillende lidstaten, zoals Hongarije en Polen.⁷⁹ Een zeer verscheiden nationale wetgeving over de retentie van elektronische communicatiegegevens zou wel eens de doodsteek van dit voorstel kunnen zijn. Om deze samenwerking op lange termijn te garanderen, is het niet uitgesloten dat de Europese Commissie opnieuw een initiatief neemt voor een grotere coherentie te verzekeren.⁸⁰ De tijd is zeker nog niet aangebroken aangezien er nog prejudiciële zaken hangende zijn en nieuwe regelgeving in ontwikkeling is die zonder twijfel ook door het Hof van Justitie getoetst zal worden. De Belgische wetgeving is in die zin een nieuwe testcase voor de toekomst van dataretentie in de Europese Unie.

Conclusie

De discussie over het bijhouden en gebruik van elektronische communicatiegegevens beroerde de laatste jaren de gemoederen. Nationale rechtscollages en het Hof van Justitie stonden voor de moeilijke taak om een evenwicht te vinden tussen de bescherming van de privacy en persoonsgegevens enerzijds en van de veiligheid van de natie en openbare orde anderzijds. Het Hof van Justitie had in het arrest *La Quadrature du Net* gehoopt dat evenwicht te vinden door een principieel verbod op algemene retentie van locatie – en verkeersgegevens voor de strijd tegen criminaliteit te combineren met het toelaten van gerichte retentie van deze gegevens, en een algemene retentie van locatie – en verkeersgegevens voor de bescherming van de nationale veiligheid. De verscheidenheid van antwoorden door de nationale overheden op deze rechtspraak alsook de nog hangende prejudiciële vragen geven aan dat deze discussie zeker nog niet ten einde is. Waar het debat nog al teveel gevoerd wordt op argumenten dat ofwel elke vorm van dataretentie een disproportionele schending van de privacy is ofwel elke beperking van dataretentie de strijd tegen criminaliteit onmogelijk maakt, zouden transparante cijfers over het gebruik van deze gegevens een grote meerwaarde voor het debat kunnen betekenen. Wil een lidstaat dus het debat een andere richting insturen, zal het hierop moeten inzetten. ●

.....
79 Sergio Carrera, Marco Stefan en Valsamis Mitsilegas, "Cross-border data access in criminal proceedings and the future of digital justice: Navigating the current legal framework and exploring ways forward within the EU and across the Atlantic" (2020): 54 - 61, te raadplegen: <https://www.ceps.eu> ;Theodore Christakis, "E-evidence: the way forward (Summary of the Workshop held in Brussels on 25 September 2019)", te raadplegen: <https://europeanlawblog.eu>.

80 Zo werd onder andere bekeken of een aanpassing van de E-privacy richtlijn dataretentie zou mogelijk maken. Rojszszak, "The uncertain future of data retention laws in the EU: Is a legislative reset possible?"

BIBLIOGRAFIE

- Advies DPA dataretentiewet.
- Berthélémy, Chloé. "New Belgian data retention law: a European blueprint?". EDRI 17 november 2021, te raadplegen: <https://edri.org/our-work/new-belgian-data-retention-law-a-european-blueprint>.
- BIPT. *Statistische inlichtingen inzake dataretentie*, te raadplegen: <https://www.bipt.be>.
- Brkan, Maja. "The Essence of the Fundamental Rights to Privacy and Data Protection: Finding the Way Through the Maze of the CJEU's Constitutional Reasoning". *German Law Journal*, nr. 20 (2019): 871 – 874.
- Campino Wolf, Moritz en Wurst, Daniël. "Einsatz digitaler Technologien durch staatliche Akteure in Demokratien und autokratischen Staaten". te raadplegen: https://blogs.urz.uni-halle.de/informatikundgesellschaft/files/2021/10/Wolf_und_Wurst.pdf.
- Campos Sánchez-Bordona. Gevoegde Zaken C-793/19 en C-794/19, *Space Net en Telekom Deutschland*, ECLI:EU:C:2021:939, r.o. 49.
- Campos Sanchez-Bordona. 18 november 2021, Zaak C-140/20, The Commissioner of the Garda Síochána, ECLI:EU:C:2021:942, r.o. 51.
- Careel, Sem en Royer, Sofie. "Voorontwerp dataretentiewet: derde keer, goede keer?". *Juristenkrant* 2021, vol. 432 (2021): 10.
- Carrera, Sergio; Stefan, Marco en Mitsilegas, Valsamis. "Cross-border data access in criminal proceedings and the future of digital justice: Navigating the current legal framework and exploring ways forward within the EU and across the Atlantic." *CEPS Report* (2020): 54 – 61.
- CE 21 april 2021, nr. 393099, ECLI:FR:CEASS:2021:393099.20210421.
- Christakis, Theodore. "E-evidence: the way forward (Summary of the Workshop held in Brussels on 25 September 2019)". te raadplegen: <https://europeanlawblog.eu>.
- Conclusions of the Council of the European Union on Retention of Data for the Purpose of Fighting Crime (Brussel, 6 juni 2019), 10083/19.
- Conseil Constitutionnel 11 maart 2022, nr. 2021-980, ECLI : FR : CC : 2022 : 2021.980.QPC.
- Conseil d'Etat 21 april 2021, nr. 393099, 394922, 397844, 397851, 424717, 424718, te raadplegen: www.conseil-etat.fr, ECLI:FR:CEASS:2021:393099.20210421.
- Conings, Charlotte. *Klassiek en digitaal speuren naar strafrechtelijk bewijs*. (Antwerpen: Intersentia, 2017).
- Conings, Charlotte. "Dataretentie en privacy". *NJW*, afl. 333 (2015): 911 – 912.
- Conings, Charlotte en De Schepper, Kristel. "Dataretentie: tweede keer, goede keer", *Juristenkrant* (2016): 12
- Daeninck, Philip. *Telefonieonderzoek in het strafrecht - Het triumviraat van de artikelen 46bis, 88bis en 90ter Sv.*, (Brugge: Die Keure, 2021)

- De Keersmaecker, Robrecht en Van de Heyning, Catherine. "De bewaarplicht van en toegang tot telecomgegevens na de arresten van het Hof van Justitie en het Grondwettelijk Hof: een nieuwe episode in de dataretentie-saga", *T.Strafr*, nr. 4 (2021)
- De Smet, Bart. "Nieuwe regels voor dataretentie van telecomoperatoren: een obstakel voor de waarheidsvinding?", *RW*, vol. 11 (2016): 402.
- De Terwangne, Cécile. «L'illégalité nuancée de la surveillance numérique : la réponse des juridictions belge et française à l'arrêt La Quadrature du Net de la Cour de justice de l'Union européenne». *Rev.trim.DH*, vol 129 (2022) : 3-27.
- EHRM 25 mei 2021, *Big Brother Watch e.a. t. Verenigd Koninkrijk*.
- Emmrich, Julie en Gaugele, Jochem. "Buschmann: Niemand soll gegen seinen Willen geimpft werden" (interview), *WAZ* 21 december 2021.
- Facebook transparency report: <https://transparency.fb.com/data/government-data-requests/country/BE/>.
- Forget, « L'obligation de conservation des «métadonnées», la fin d'une longue saga juridique?», *JT* (2017).
- Gegevensbeschermingsautoriteit, Advies nr. 108/2021 van 28 juni 2021 over een voorontwerp van wet betreffende het verzamelen en het bewaren van de identificatie-, verkeers- en locatiegegevens in de sector van de elektronische communicatie en de toegang daartoe voor de autoriteiten en over een ontwerp van koninklijk besluit tot wijziging van het koninklijk besluit van 19 september 2013 tot uitvoering van artikel 126 van de wet van 13 juni 2005 betreffende de elektronische communicatie (CO-A-2021-099), Parl.St. 55-2572, 720 (hierna Advies DPA dataretentiewet), 777.
- Global Encryption coalition, *Open Letter: 107 organizations and cybersecurity experts call on the Belgian Government to halt legislation to undermine end-to-end encryption* (28 september 2021), te raadplegen: <https://www.globalencryption.org>.
- Google transparency report: <https://transparencyreport.google.com/>
- GwH 11 juni 2015, nr. 84/2015, NC 2015.
- GwH 18 november 2021, nr. 158/2021.
- GwH 19 juli 2018, nr. 96/2018.
- GwH 22 april 2021, nr. 64/2021.
- GwH 22 april 2021, nr. 57/2021.
- Henrotte, "L'invalidation de la directive 2006/24 sur la conservation des données de communication électronique ou la chronique d'une mort annoncée". *JLMB* (2015): 956-957.
- HRM 25 mei 2021, *Centrum för Rättvisa t. Zweden*.
- Hoge Raad 5 april 2022, nr. 21/04869, ECLI:NL:HR:2022:475.
- Humble, Kristian. "Human rights, international law and the right to privacy". *The International Journal of Human Rights 2021*, vol. 23, nr. 12 (2021): 14 – 23.
- HvJ 2 maart 2021. Zaak C-7-46/18, Prokuratuur, ECLI:EU:C:2021:152.

- HvJ 2 oktober 2018, Zaak C-207/16, Ministerio Fiscal, ECLI:EU:C:2018:788.
- HVJ 21 december 2016. zaak C-203/15 en C-698/15, *Tel2 Sverige AB t. Post- och telestyrelsen* en *Secretary of state for the Home Department t. Tom Watson e.a.*, ECLI:EU:C:2016:970
- HvJ 5 april 2022. Zaak C-140/20, *Commissioner of the Garda Síochána e.a.*, ECLI:EU:C:2022:258.
- HvJ 6 oktober 2020. Gevoegde zaken C-511/18, C-512 en C-520/18, *La Quadrature du Net e.a.*, ECLI:EU:C:2020:791.
- HvJ 6 oktober 2020, Zaak C-623-17, *Privacy International*, ECLI:EU:C:2020:790.
- HvJ 8 april 2014, Zaak C-293/12 en 594, *Digital Rights Ireland Ltd. en Kärtner Landesregierung*, ECLI:EU:C:2014:238.
- Janssen, Jan. "Bewaren of beware : dataretentie en grondrechten, een moeilijk evenwicht". *RABG*, vol. 8 (2021): 673.
- Jasserand, Catherine. "Law enforcement access to personal data originally collected by private parties: Missing data subjects' safeguards in directive 2016/680?". *Computer Law & Security Review*, vol. 34, nr. 1 (2018): 154.
- Keunen, Liesa. "Bewaren van elektronische communicatiegegevens: de uitzondering en niet de regel". *NJW* 2022, vol. 454 (2022): 30.
- Klamberg, Mark. "Big Brother's little, more dangerous brother". *Verfassungsblog* 1 juni 2021, te raadplegen: <https://verfassungsblog.de/raettvisa>.
- Lynskey, Orla. "The Data Retention Directive is incompatible with the rights to privacy and data protection and is invalid in its entirety: Digital Rights Ireland". *Common Market Law Review*, afl. 6 (2014): 1789–1811.
- Mendos Kuskonmaz, Elif en Guild, Elspeth. "Rights-Based Review of Border Surveillance". *The Charter and the Court of Justice of the European Union: Notable Cases from 2016-2018* (Breda: Wolf Publishing 2019): 96.
- Milanovic, Marko. "The Grand Normalization of Mass Surveillance: ECtHR Grand Chamber Judgments in Big Brother Watch and Centrum för rättsvisa". *EJIL Talk!* 26 mei 2021, te raadplegen: www.ejiltalk.org
- Milieu ltd studie voor de Europese Commissie. *Study on the retention of electronic communications non-content data for law enforcement purposes* (Luxemburg: Publications Office of the European Union, 2020): 62.
- Murphy, Maria. "Data retention in the aftermath of Digital Rights Ireland and Seitlinger". *Irish Criminal Law Journal*, vol. 24, nr. 4 (2014).
- Oerlemans, Jan-Jaap; Hagens, Mireille en Royer, Sofie. "Tijd voor een nieuwe bewaarplicht?". *Computerrecht*, vol. 59 (2021): 152 – 154.
- Panzavolta, Michele; Royer, Sofie and Severijns, Helena. "Algemene dataretentie: ten minste houdbaar tot ...?", *T.Strafr.afl.* 1 (2018): 7 – 8.
- Petersen, Julie. "Lang verwacht en zoals gedacht, het Grondwettelijk Hof vernietigt de dataretiewet", *RABG*, vol.11 (2021): 1007.
- Podkowik, Jan; Rybski, Robert en Zubik, Marek. "Judicial dialogue on data retention laws: A breakthrough for European constitutional courts?". *International Journal of Constitutional Law* 2021, vol. 19, nr. 5 (2021): 1597 - 1631.

- Rb. Den Haag 11 maart 2015, ECLI:NL:RBDHA:2015:2498.
- Richtlijn 2002/58/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 juli 2002 betreffende de verwerking van persoonsgegevens en de bescherming van de persoonlijke levenssfeer in de sector elektronische communicatie (richtlijn betreffende privacy en elektronische communicatie), Jur. L-201, 0037 – 0047.
- Richtlijn 2006/24/EG van het Europees Parlement en de Raad van 15 maart 2006 betreffende de bewaring van gegevens die zijn gegenereerd of verwerkt in verband met het aanbieden van openbaar beschikbare elektronische communicatiediensten of van openbare communicatienetwerken en tot wijziging van Richtlijn 2002/58/EG, Jur. L-105, 54–63.
- Richtlijn 2014/41/EU van het Europees Parlement en de Raad van 3 april 2014 betreffende het Europees onderzoeksbevel in strafzaken, OJ L-130.
- Richtlijn 95/46/EG van het Europees Parlement en de Raad van 24 oktober 1995 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens, PB L 281 van 23.11.1995, 31.
- Roberts, Andrew. "Privacy, Data Retention and Domination: Digital Rights Ireland Ltd v Minister for Communications", *The Modern Law Review*, vol. 78, nr. 3 (2015): 535 – 548.
- Robinson, Gavin. "The European Commission's e -Evidence proposal", *Eur. Data. prot. L. Rev.*, nr. 3 (2018): 351.
- Rojszcak, Marcin. "The uncertain future of data retention laws in the EU: Is a legislative reset possible?". *Computer Law & Security Review 2021*, vol. 41, 05572 (2021).
- Royer, Sofie. "Dataretentie: Grondwettelijk Hof stelt prejudiciële vraag aan Hof van Justitie". *Computerrecht*, nr. 5 (2018): 247
- Royer, Sofie en Conings, Charlotte. "Ook hervormde dataretentiewet staat onder druk". *Juristenkrant*, iss 134 (2017): 1.
- Royer, Sofie en Careel, Sem. "Access denied – CJEU reaffirms la Quadrature du Net and clarifies requirements for access to retained data", *Citip Blog* 23 maart 2021, te raadplegen: www.law.kuleuven.be/citip/blog.
- Sajfert, Juraj. "Bulk data interception / retention judgments of the CJEU - A victory and a defeat for privacy". *European law blog* 26 oktober 2020, te raadplegen: <https://europeanlawblog.eu>.
- Sajfert, Juraj. "The Big Brother Watch and Centrum för Rättvisa judgments of the Grand Chamber of the European Court of Human Rights – the Altamont of privacy?". *European Law Blog* 8 juni 2021, te raadplegen: <https://europeanlawblog.eu>,
- Saugmandsgaard Øe 19 juli 2016, gevoegde zaken C-203/15 en C-698/15, Tele2 Sverige AB / Watson, ECLI:EU:C:2016:572, voetnoot 84.
- Supreme Court 24 februari 2020, nr. 2019/18, te raadplegen: <https://courts.ie/judgments>.
- Tosza, Stanislaw. "The European Commission's Proposal on Cross-Border Access to E-Evidence. Overview and Critical Remarks". *Eucrim* vol. 4 (2018): 212 – 219.

- Twining, William en Miers, David. *How to do Things with Rules* (Londen: Weidenfeld and Nicolson, 1991).
- Vainio, Niklas en Miettinen, Samuli. "Telecommunications data retention after Digital Rights Ireland: legislative and judicial reactions in the Member States". *International Journal of Law and Information Technology*, vol. 23, nr. 3 (2015): 290–309.
- Van de Heyning, Catherine. "Data retention in Belgium", *European Constitutional Courts towards Data Retention Laws* (New York: Springer, 2021): 43 -74.
- Van de Heyning, Catherine. "Het bewaren en gebruik van telecommunicatiegegevens in het strafrechtelijk onderzoek: de hoogste hoven in dialoog". *T.Strafr.* vol. 2 (2019): 86.
- Van de Heyning, Catherine. "Het gebruik van telecommunicatiegegevens in het strafrechtelijk onderzoek in gevaar?". *RABG*, iss 7 (2017): 533 – 538.
- Van de Heyning, Catherine. "Overzicht van rechtspraak – Het bewaren en gebruik van telecommunicatiegegevens in het strafrechtelijk onderzoek: de hoogste hoven in dialoog", *T.Strafr.*, afl. 1 (2018): 38 – 47.
- Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming), Pub. L-119, 1 - 18.
- Verstraelen, Sarah. "De vernietiging van de Belgische dataarentiewet met terugwerkende kracht: de bescherming van het privéleven primeert", *NC* (2015): 492-496.
- Wet van 13 juni 2005 betreffende de elektronische communicatie, BS 20 juni 2005, 28070.
- Wet van 29 mei 2016 betreffende het verzamelen en het bewaren van de gegevens in de sector van de elektronische communicatie, BS 18 juli 2016, 44717.
- Wet van 30 juli 2013 houdende wijziging van de artikelen 2, 126 en 145 van de wet van 13 juni 2005 betreffende de elektronische communicatie en van artikel 90decies van het Wetboek van Strafvordering, BS 23 augustus 2013, 56109.
- Wet van 30 november 1998 houdende regeling van de [inlichtingen- en veiligheidsdiensten, BS 18 november 1998, 40312.
- Wijziging van de Telecommunicatiewet en het Wetboek van Strafvordering in verband met de bewaring van gegevens die zijn verwerkt in verband met het aanbieden van openbare telecommunicatiediensten en openbare telecommunicatienetwerken (aanpassing bewaarplicht telecommunicatiegegevens), Kamerstukken II 2015/16, 34537, nr. 2.



RADICES

Colophon

Radices verzamelt jaarlijks out-of-the-box, interdisciplinair academisch/wetenschappelijk onderzoek rond thematieken inzake terrorisme, extremisme, veiligheid en het radicaliseringsproces. Het OCAD maakt dat onderzoek ook online beschikbaar voor een breed publiek. Artikels verschijnen in het Nederlands, Frans, Duits of Engels en komen uit diverse vakgebieden.

De standpunten, analyses of aanbevelingen gevat in Radices dienen op geen enkele wijze beschouwd te worden als indicatief voor de standpunten, analyses of aanbevelingen van het Coördinatieorgaan voor de dreigingsanalyse (OCAD) of zijn medewerkers. Het OCAD erkent, respecteert en waarborgt de academische en intellectuele vrijheid van de auteurs.

Ingezonden, in verwerking zijnde of gepubliceerde artikels mogen niet in andere tijdschriften of publicatievormen (digitaal of fysiek) worden verspreid of verveelvoudigd zonder de expliciete toestemming van het OCAD – met uitzondering van de uitdrukkelijk bij wet bepaalde uitzonderingen. Radices mag onder geen beding worden aangewend voor commerciële doeleinden.

Interesse om een artikel in te dienen? Neem contact op via de OCAD-website en vermeld 'Outreach' in de onderwerpregel.

Toelichting

Over de titel

'Radices' is het Latijnse meervoud van het begrip 'radix' of wortel. Het is de etymologische stam van het begrip 'radicaal'. Om een doeltreffend en proportioneel veiligheidsbeleid te voeren, is het essentieel om multidisciplinaire samenwerking te baseren op geteste en accurate methodes. Wetenschap is onontbeerlijk voor goed beleid. Goed veiligheidsbeleid is onontbeerlijk voor een veilige en vrije samenleving die weerbaar is tegen alle vormen van extremisme en waar iedereen zonder vrees voor geweld zichzelf kan zijn en zichzelf kan uiten. Radices daagt zijn lezers (en auteurs) uit om over het eigen disciplinaire muurtje te kijken, om inzichten te delen en om samen naar de 'wortels' van terrorisme, extremisme en het radicaliseringsproces te graven.

Thesiswedstrijd & colloquium

Radices biedt onder meer de laureaten van de thesiswedstrijd van het OCAD de kans om hun masteronderzoek te verzilveren in de vorm van een wetenschappelijk artikel. Daarnaast kunnen ook sprekers op het wetenschappelijke colloquium dat het OCAD jaarlijks in samenwerking met de academische wereld organiseert, in het tijdschrift publiceren. Zo kunnen we de vinger aan de pols houden van wat er leeft en beweegt binnen het Belgische wetenschappelijk onderzoeksveld. De winnaar van de thesiswedstrijd krijgt het eerste artikel toegewezen. Voor meer informatie over het OCAD of over het Outreach-project, zie de website van het OCAD.

HOOFDREDACTIE

Outreach - OCAD-OCAM
2022 OCAD-OCAM-CUTA (Brussel)
ISSN: 2736-7770
CC BY-NC 4.0

Colophon

Chaque année, Radices rassemble des recherches universitaires/scientifiques interdisciplinaires et innovantes sur des sujets liés au terrorisme, à l'extrémisme, sécurité et au processus de radicalisation. L'OCAM rend ces recherches accessibles à un large public en ligne. Les articles sont publiés en français, néerlandais, allemand ou anglais et proviennent de différents domaines.

Les points de vue, analyses ou recommandations formulés dans Radices ne sont en aucun cas représentatifs des points de vue, analyses ou recommandations de l'Organe de Coordination pour l'Analyse de la Menace (OCAM) ou de ses collaborateurs. L'OCAM reconnaît, respecte et garantit la liberté académique et intellectuelle des auteurs.

Les articles soumis, en cours de traitement ou publiés ne peuvent être distribués ou reproduits dans d'autres revues ou formes de publication (numériques ou matérielles) sans l'autorisation expresse de l'OCAM – sauf exceptions expressément prévues par la loi. Radices ne peut en aucun cas être utilisées à des fins commerciales.

Vous souhaitez soumettre un article ? Contactez l'OCAM via son site web et mentionnez « Outreach » dans l'objet du message.

Commentaire

Sur le titre

« Radices » est le pluriel du terme latin « radix », qui signifie « racine ». C'est la racine étymologique du terme « radical ». Pour mener une politique de sécurité efficace et proportionnée, il est essentiel de fonder la coopération multidisciplinaire sur des méthodes éprouvées et précises. La science est indispensable pour élaborer une bonne politique. Une bonne politique de sécurité est à son tour indispensable pour garantir une société sûre et libre, résistante à toute forme d'extrémisme et où chacun peut être soi-même et s'exprimer sans craindre la violence. Radices invite ses lecteurs (et auteurs) à délaissier leurs œillères disciplinaires, à partager leurs connaissances et à creuser ensemble pour trouver les « racines » du terrorisme, de l'extrémisme et du processus de radicalisation.

Concours de mémoires de fin d'étude & colloque

Radices offre notamment aux lauréats du concours de mémoires de fin d'études de l'OCAM la possibilité de convertir leur mémoire de master en un article scientifique. En outre, les orateurs du colloque scientifique que l'OCAM organise annuellement en collaboration avec le monde académique peuvent également publier des articles dans la revue. De cette manière, nous pouvons prendre le pouls des dernières découvertes et évolutions dans le domaine de la recherche scientifique belge. Le premier article est attribué au gagnant du concours de mémoires de fin d'études. Pour plus d'informations sur l'OCAM ou sur le projet Outreach, veuillez consulter le site web de l'OCAM.

EDITEUR EN CHEF

Outreach - OCAM-OCAD
2022 OCAM-OCAD-CUTA (Bruxelles)
ISSN: 2736-7770
CC BY-NC 4.0