

RADICES

Interdisciplinary Journal for the Study
of Terrorism & Extremism



NUMÉRO
NUMMER **1** MAI
MEI **2021**

INHOUDSTAFEL

TABLE DES MATIÈRES

- P. 3 |** Voorwoord/Préface (Gert Vercauteren, directeur a.i. OCAD-OCAM)
- P. 4 |** Eigen schuld dikke bult (Sarah Byttebier, UGent)
- P. 22 |** A multi-agency approach to prevent violent radicalisation (Wim Hardyns, Janne Thys, Lien Dorme, Noel Klima, Lieven Pauwels, UGent)
- P. 41 |** La sporulation du martyr (Aurélien Bourgaux, ULiège)
- P. 54 |** Illegale handel van cultuuroederen als financieringsbron van terrorisme (Mathias Desmet, UGent)

VOORWOORD/PRÉFACE

Beste lezer,

Het is met veel trots dat ik u het eerste nummer van *Radices* kan voorstellen, een wetenschappelijk tijdschrift waar we jaarlijks beloftevol academisch onderzoek een podium willen bieden.

Kritisch, grondig en out-of-the-box onderzoek is belangrijk, des te meer in een veiligheidscontext. De laatste decennia hebben we grote evoluties gezien en meegemaakt, zowel geopolitiek als maatschappelijk.

Die evoluties hebben ook een impact gehad op het dreigingsbeeld. Om dit gevarieerde beeld beter te vatten en aan te pakken, hebben we veel inzichten en expertise nodig. Die expertise moet komen uit verschillende diensten (niet alleen uit de veiligheidswereld, maar ook uit het middenveld) en gedragen door alle beleidsniveaus in ons land. Academisch onderzoek is hierin een onontbeerlijke schakel. Als Coördinatieorgaan voor de dreigingsanalyse is het onze rol om verbanden te leggen, "to connect-the-dots" zoals onze slagzin aanhaalt. Er moet onderzoek gedaan worden naar mechanismen die extremistische groepen de wind in de zeilen geeft, hoe hun propaganda kan omzeild worden via Preventing Violent Extremism en Countering Violent Extremism, wat hun profielen zijn, enz. Het OCAD wil de banden tussen de publieke diensten en de academische wereld aanhalen en verduurzamen. Als belangrijk onderdeel van het Outreach-project van het OCAD, is *Radices* is hier een aanzet toe.

Dit eerste nummer opent met een bijdrage van Sarah Byttebier (UGent), die met haar krachtige thesis over de vergeten rechten van Belgische FTF-kinderen de eerste thesiswedstrijd van het OCAD heeft gewonnen. Maar ook de vergelijking van preventiesystemen in België, Nederland en Duitsland door Wim Hardyns (UGent) en zijn team, de historische reflectie over hoe het martelaarschap uit de 16e eeuw een invloed heeft op het terroristische martelaarschap vandaag door Aurélien Bourgaux (ULiège) of de inzichten waarom terreurgroepen zich voor hun financiën bezig houden met illegale kunsthandel (Matthias Desmet UGent), bieden ons meer dan nuttige inzichten.

Veel leesplezier!

Gert Vercauteren
Directeur a.i. OCAD-OCAM

Cher lecteur, chère lectrice,

C'est avec grande fierté que je vous présente le premier numéro de *Radices*, une revue scientifique dont l'objectif est d'offrir chaque année une plateforme à des recherches universitaires prometteuses.

La recherche critique, approfondie et innovante est importante, d'autant plus dans un contexte sécuritaire. Ces dernières décennies, nous avons assisté à des évolutions majeures, aussi bien sur le plan géopolitique que social.

Ces évolutions ont également eu un impact sur le contexte de la menace. Pour mieux comprendre et appréhender ce contexte varié, nous avons besoin de connaissances et d'expertise provenant de différents services (relevant non seulement du domaine sécuritaire, mais aussi de la société civile) et soutenues par l'ensemble des niveaux de pouvoir de notre pays. La recherche universitaire est un maillon indispensable à cet égard. En tant qu'Organe de Coordination pour l'Analyse de la Menace, notre rôle est d'établir des liens, comme le veut notre slogan « connecting the dots ». Des recherches doivent être menées sur les mécanismes qui contribuent au succès des groupes extrémistes, sur les méthodes permettant de contourner leur propagande grâce aux campagnes de prévention et de lutte contre l'extrémisme violent, sur leurs profils, etc. L'OCAM vise à renforcer et à pérenniser les liens entre les services publics et le monde académique. Constituant un élément phare du projet Outreach de l'OCAM, *Radices* est une impulsion en ce sens.

Ce premier numéro est introduit par une contribution de Sarah Byttebier (UGent) qui a remporté le premier concours de mémoires de fin d'études de l'OCAM avec son mémoire percutant sur les droits oubliés des enfants de FTF belges. Mais les autres études présentées dans cette revue, comme la comparaison des systèmes de prévention en Belgique, aux Pays-Bas et en Allemagne par Wim Hardyns (UGent) et son équipe, la réflexion historique sur l'influence du martyr du XVIIe siècle sur le martyr terroriste contemporain par Aurélien Bourgaux (ULiège) ou encore l'analyse des raisons incitant des groupes terroristes à s'engager dans le commerce illicite d'art pour financer leurs activités (Matthias Desmet, UGent), nous offrent également des observations extrêmement pertinentes.

Bonne lecture !



EIGEN SCHULD, DIKKE BULT?

Juridische analyse van de rechten van kinderen van Foreign Terrorist Fighters met de Belgische nationaliteit in het kader van hun leefomstandigheden en terugkeer

In elke oorlog zijn kinderen betrokken: kinderen van burger-slachtoffers, maar eveneens kinderen van strijdende partijen. Zo ook in de humanitaire crisis die zich afspeelt in het Midden-Oosten waarbij een opmerkelijk aantal landgenoten betrokken zijn. Een oorlog die zich al enkele malen heeft gemanifesteerd onder de vorm van terroristische aanslagen in West-Europa. Dit artikel handelt over kinderen van Foreign Terrorist Fighters met de Belgische nationaliteit die zich aansloten bij de entiteit van Islamic State in Iraq and the Levant, meer bepaald kinderen met een (on)rechtstreeks aanknopingspunt met België die zich nog bevinden in Syrië. In dit artikel wordt onderzocht of de Belgische Staat verzuimt aan haar (inter)nationale verplichtingen indien hij kinderen van Belgische Foreign Terrorist Fighters hun rechten in het kader van hun leefomstandigheden en hun terugkeer niet verleent.

Sarah Byttebier (Master in de Rechten aan de Universiteit van Gent)

Dit artikel is gebaseerd op de gelijknamige masterproef, geschreven door Sarah Byttebier in het kader van het behalen van een master in de Rechten (Ugent), onder begeleiding van Prof. Dr. Wendy De Bondt.

Sleutelwoorden:

Belgische Foreign Terrorist Fighters;
rechten van (hun) kinderen;
belang van het kind;
Syrië;
rechtspraak;
analyse

Inleiding

Al enkele jaren wordt de Belgische overheid geconfronteerd met de prangende en brandende actuele vraag: "Hoe moeten we handelen ten aanzien van kinderen in Syrië en Irak, waarvan de Belgische ouders ervoor hebben gekozen om België te verlaten en aan te sluiten bij **Islamic State in Iraq and the Levant** (hierna: ISIL)?" Op het niveau van verschillende academische disciplines wordt er gedebatteerd over deze problematiek. Op het juridisch niveau is de situatie momenteel bijzonder onduidelijk. Op psychologisch niveau wordt de impact op de ontwikkeling, de traumatisering en de radicalisering van deze kinderen onderzocht¹. Op het niveau van de internationale politiek wordt er naar elkaar verwezen om zijn politieke verantwoordelijkheden op te nemen. Maar ook in de publieke opinie is dit een voorwerp van discussie.

De publieke opinie in België is over dit delicaat onderwerp uiterst verdeeld². Er zijn zowel tegenstanders als voorstanders van de terugkeer van deze kinderen. Tegenstanders zijn bang dat de kinderen 'tikkende tijdbommen' zijn en gezegdes als 'eigen

1. Zie: Fenne Dendoncker, "De terugkeer en (re-)integratie van Belgische kinderen uit het gevallen kalifaat. Een psychodynamisch georiënteerd literatuuronderzoek aangevuld met semigestructureerde diepte-interviews," (masterproef, KU Leuven Gent, 2019), https://scriptiebank.be/sites/default/files/thesis/2019-08/MASTERPROEF_JUNI2019_DENDONCKER_FENNE_SCRIPTIEPRIJS.pdf.
2. Wim Winckelmans, "Vlaanderen verdeeld over lot kinderen Syriëstrijders," *De Standaard*, 18.12.2018, geraadpleegd 2.02.2021, http://www.standaard.be/cnt/dmf20181217_04042150?_section=67251385&utm_source=standaard&utm_medium=newsletter&utm_campaign=ochtendupdate&adh_i=ed1cbcd9ab28f2c7d-76ccbf0b7466a94&imai=&M_BT=181715855938.

schuld, dikke bult' zijn wel eens te horen. Voorstanders pleiten voor de stelling dat deze kinderen niet moeten boeten voor de fouten die hun ouders hebben begaan. Bovendien betogen ze dat deze kinderen zich kunnen beroepen op hun rechten die zijn ingeschreven in nationale en internationale rechtsinstrumenten. In deze steeds belangrijker en wederkerende discussie wordt veelal verwezen naar emotionele argumenten die zijn ingegeven door beeldvorming, angst – omtrent welke problemen en bedreigingen deze kinderen met zich mee zouden kunnen brengen – en het niet te onderschatten collectieve trauma van de terroristische aanslagen in Europa de voorbije jaren. Ethische en morele argumenten worden ook regelmatig opgeworpen. Het ontbreekt echter vaak aan een juridisch wetenschappelijke benadering van dit vraagstuk. De thesis die aan de basis ligt van dit artikel heeft als doel deze lacune op te vullen.

Dit artikel schetst eerst de totstandkoming van ISIL en de situatie in Syrië en Irak. Vervolgens wordt onderzocht welke verschillende linken kinderen van Belgische Foreign Terrorist Fighters (hierna: FTF) met België kunnen hebben. In deze tekst wordt bewust gekozen voor de benadering 'kinderen van Belgische FTF' in plaats van 'Belgische kinderen van FTF'. Hierdoor vallen onder het toepassingsgebied van deze bijdrage ook kinderen aan wie nog niet de Belgische nationaliteit is toegekend of die deze nog niet hebben verworven. Deze link met België is bijgevolg relevant bij de beantwoording van de vraag: "Welke verplichtingen vloeien uit internationale en nationale regelgeving voort voor de Belgische Staat ten opzichte van deze kinderen?" Door middel van analyse van een zestal rechten – die in het gedrang komen, omwille van de situatie waarin kinderen van Belgische FTF opgroeien – wordt een antwoord geformuleerd op de gestelde vraag. Met betrekking tot deze rechten wordt eveneens onderzocht hoe deze zich manifesteren in de praktijk van de Belgische rechtscolleges. Naast de rechten van kinderen van Belgische FTF, bestaat het recht op veiligheid. De rechtstaat moet namelijk ook zorgen voor de veiligheid van zijn burgers. Veiligheid van de staat is in dit delicaat debat dan ook een te verwachten argument dat door verschillende partijen wordt ingeroepen. Dit argument zal hier ook kort belicht worden. Ten slotte haalt deze bespreking naast een beknopte weergave van de aanbevelingen en standpunten van intergouvernementele organisaties en nationale actoren, ook enkele mogelijke manieren aan om rechten van kinderen van Belgische Foreign Terrorist Fighters te realiseren.

Gezien het brandend actueel thema van dit artikel kan er op korte tijd veel veranderen. Dit artikel omvat alle ontwikkelingen tot en met 25 februari 2021.

Situatieomschrijving

Van het begin van het kalifaat tot de 'val van Baghouz'

In mei 2012³ trokken de eerste Belgen richting Syrië om zich aan te sluiten bij 'extremistische' groeperingen tegen het regime van de Syrische president BASHAR AL-ASSAD. Het uitbreken van de Syrische burgeroorlog was een belangrijke aanleiding voor het begin van de militie van ISIL. Sommige Belgen voelden zich aangesproken door de ideologie van ISIL en vertrokken naar het oorlogsgebied met in de meeste

3. Mee gedeeld op 21 februari 2020 op de sessie students@cuta.juncto Roel De Bont en Ian Daniels, "Jihadistische foreign fighters uit België: dreiging en beleid," *Internationale Spectator* 7 (2015), geraadpleegd 05.02.2021, https://spectator.clingendael.org/pub/2015/7/belgische_jihadisten_dreiging_en_beleid/#.

gevallen als doel een kalifaat te stichten uit ideologische en geloofsovertuigingen. Niet veel later, in de zomer van 2014, riep ISIL zijn kalifaat uit in Mosul⁴ en herbenoemde ISIL zich tot Islamitisch Staat of IS. Over de vraag welke benaming er het best aan deze groepering wordt gegeven, is al veel gediscussieerd. Er circuleren vele benamingen voor deze groepering, namelijk Daesh, ISIL of IS. Sommigen zijn van mening dat het gebruik van IS een erkenning of een legitimatie inhoudt van deze beweging.⁵ Dit is ook de reden waarom volkenrechtelijke instanties het begrip ISIL blijven hanteren. Deze redenering wordt eveneens gevolgd in dit artikel.

Enmaal het kalifaat was uitgeroepen, ronselde ISIL met behulp van sociale media over heel de wereld volgelingen. Er vertrokken 430⁶ Belgische Foreign Terrorist Fighters (hierna: FTF) richting Syrië om zich aan te sluiten bij ISIL. Het begrip 'Belgische Foreign Terrorist Fighters' omvat naast FTF met de Belgische nationaliteit, ook FTF die de Belgische nationaliteit niet beschikken maar die een link met België hebben, doordat ze bijvoorbeeld op het Belgische grondgebied gedurende een periode hebben gewoond. In de Nederlandstalige Belgische media wordt door geïnteresseerden en journalisten de terminologie *Syriëstrijder*, *Syriëganger*, of *IS-strijder* gebruikt voor deze Belgen. De Franstalige Belgische media hanteren de volgende woordkeuze '*combattants belges de Syrie*' of '*djihadistes belges*'. Dit kan te maken hebben met 'gewenste' beeldvorming. Echter zowel in de internationale als in de Belgische regelgeving en academische wereld wordt het begrip *Foreign Terrorist Fighters* gebruikt.

Baghouz is een stad in Syrië waar het laatste bolwerk van ISIL stand hield tot maart 2019. Na de 'val van Baghouz' verloor ISIL zijn laatste stukje territorium. In de internationale media wordt de 'val van Baghouz' vaak gelijkgesteld met het verslaan van ISIL.⁷ Een gelijkstelling die genuanceerd dient te worden: de 'val van Baghouz' staat immers niet gelijk met het einde van de ideologie van ISIL. Deze ideologie wordt nog door velen aangehangen.

Onder andere door de wereldwijde chaos die de pandemie van Covid-19 met zich meebrengt, verslapt de internationale aandacht voor terreurorganisaties, zoals ISIL. De 'slapende' cellen van ISIL maken van deze verminderde aandacht gebruik om terug meer actief te worden.⁸

Naarmate het kalifaat langzaam verging⁹ of de levensstijl en de regels van ISIL in hun beleving té gruwelijk werden, probeerden velen, onder andere Belgische FTF, ISIL te ontvluchten. Velen van hen werden gevangengenomen en in kampen ondergebracht die door Koerdische 'autoriteiten'¹⁰ worden beheerd. Het betreft kampen

-
4. Vincent Merckx en Rudi Vranckx, "Het kalifaat vergaat," *VRT NWS* 2018, geraadpleegd 05.02.2021, <https://intelectief.vrtnews.be/verhalen/hetkalifaatvergaat/watvoorafkwam/>.
 5. Tom Merlevede, "IS, ISIL, ISIS of DAESH, what's in a name? Waarom we IS moeten erkennen," *KULeuven Blogt*, 30.05.2015, geraadpleegd 05.02.2020, <https://kuleuvenblogt.be/2015/03/30/is-isil-isis-of-deash-whats-in-the-name-waarom-we-is-moeten-erkennen/>.
 6. Commissie voor Buitenlandse Betrekkingen, *Hoorzitting over de veiligheidssituatie van de gevangenkampen in Noord-Syrië en het lot van de Belgische Foreign Terrorist Fighters, gelet op de Turkse invasie*, 15.10.2019, geraadpleegd 05.02.2020, <https://www.lachambre.be/doc/CCR1/html/55/ic032x.html>.
 7. "ISIS defeated, US-backed Syrian Democratic Forces announce," *The Guardian*, 23.03.2019, geraadpleegd 05.02.2020, <https://www.theguardian.com/world/2019/mar/23/isis-defeated-us-backed-syrian-democratic-forces-announce>.
 8. Erik Ziarczyk, "IS ruikt kans op comeback door Westerse corona-angst," *De Tijd*, 06.08.2020, geraadpleegd 05.02.2020, <https://www.tijd.be/politiek-economie/internationaal/algemeen/is-ruikt-kans-op-comeback-door-westerse-corona-angst/10225327.html>.
 9. In de media wordt 23 maart 2019 aangeduid als de vernietiging van het kalifaat van IS. Dit is gebaseerd op de boodschap die de Syrische Democratische Strijdkrachten (SDF) die dag de wereld in stuurde waarin ze meldde dat het zogenaamd kalifaat volledig was vernietigd en dat er een honderd procent nederlaag was van IS.
 10. De Koerdische 'autoriteiten' in Syrië worden door België niet erkend. Omwille van die reden is er in dit artikel voor gekozen om autoriteiten bij Koerdische 'autoriteiten' systematisch tussen aanhalingstekens te plaatsen.

zoals Al-Hol aan de Syrische-Iraakse grens en Al-Roj aan de Syrische-Turkse grens. Onder hen zijn er ook kinderen met een Belgisch aanknopingspunt. Sommige kinderen verblijven in deze kampen met hun moeder, andere kinderen zijn wees of niet-begeleid.¹¹

Link met België

Onder de 430 Belgische FTF die richting jihadistisch conflictgebied zijn vertrokken, zijn niet alleen volwassen mannen en vrouwen, maar ook vijftien niet-begeleide minderjarigen vertrokken.¹² Anno 2021 wordt grofweg geschat dat ongeveer een derde van deze Belgische FTF reeds is teruggekeerd, een derde in Syrisch of Irakees conflictgebied is overleden en een derde zich nog steeds in Irak en Syrië bevindt. Van de personen die zich nog ter plaatse bevinden, zit een groot deel van de mannen in gevangenissen en een groot deel van de vrouwen en kinderen in de gevangenskampen Al-Hol en Al-Roj.

Het grootste deel van de huidige minderjarigen met een Belgisch aanknopingspunt zijn kinderen van FTF die de Belgische nationaliteit beschikken.¹³ In dit artikel wordt een onderscheid gemaakt tussen twee groepen van kinderen die ofwel reeds de Belgisch nationaliteit beschikken ofwel een potentieel recht hebben op de Belgische nationaliteit. Daarentegen ligt de focus van dit artikel in minder bij kinderen van Belgische FTF die niet de Belgische nationaliteit beschikken en waardoor hun kinderen bijgevolg geen recht hebben op de Belgische nationaliteit.

De eerste groep minderjarigen die een link heeft met België zijn kinderen die in België geboren zijn en vervolgens de Belgische nationaliteit werd toegekend.¹⁴ Het gaat om kinderen die zich in Syrië of Irak situeren door het feit dat hun ouder(s) richting het kalifaat zijn afgereisd.¹⁵ In sommige gevallen was er sprake van internationale kinderontvoering waarbij één van de ouders één of meerdere kinderen tegen de wil van de andere ouder ontvoerde.¹⁶ Er wordt geschat dat dit minder dan twintig procent betreft van de kinderen die in Syrië, Irak of Turkije verblijven.

In tweede instantie kan deze link met België gevonden worden bij kinderen die daar ter plaatse geboren zijn uit één of beide Belgische ouders die de Belgische nationaliteit bezitten of bezaten, rekening houdend met het feit dat van sommige FTF hun Belgische nationaliteit reeds vervallen is verklaard na een strafrechtelijke veroordeling.¹⁷ In casu betreft het meer dan tachtig procent van de kinderen die daar geboren zijn. Van de kinderen die geboren zijn of geboren worden in het conflictgebied in Syrië of Irak, zijn velen feitelijk staatloos omwille van het gegeven dat geen enkele Staat hen als onderdaan wenst te erkennen. Ten opzichte van kinderen die feitelijk

-
11. Adviesorgaan van de Nationale Commissie voor de Rechten Van Het Kind (NCRK), *Het Adviesorgaan van de nationale commissie voor de rechten van het kind (NCRK) verzoekt België om alle Belgische kinderen en alle kinderen die onder zijn jurisdictie vallen en betrokken zijn bij gewapende conflicten in Syrië en Irak, onverwijld terepatriëren*, 13.05.2019, geraadpleegd 05.02.2020, <https://ncrk-cnde.be/nl/adviezen/article/verzoek-tot-onverwijld-repatriering-van-alle-belgische-kinderen-en-alle>.
 12. Evelien Wauters en Jan Wouters, "Moeders en kinderen van Syriëstrijders: over de volkenrechtelijke verplichtingen van de Belgische Staat," (noot onder Brussel 12 september 2018), *TJK* 2019/1, 80-88.
 13. Het andere deel van de minderjarigen betreft die vijftien niet-begeleide minderjarigen die destijds naar Syrië of Irak zijn vertrokken. Vandaag de dag zijn deze reeds meerderjarig.
 14. Overeenkomstig Wetboek van de Belgische Nationaliteit (hierna: WBN) dat werd aangenomen op 28 juni 1984.
 15. Child Focus, "Waarom bekommert Child Focus zich om het lot van kinderen van IS-strijders?," geraadpleegd 05.02.2020, <http://www.childfocus.be/nl/nieuws/waarom-bekommert-child-focus-zich-om-het-lot-van-kinderen-van-is-strijders>.
 16. Child Focus, "Waarom bekommert Child Focus."
 17. Art. 23, §1, 2° WBN.

staatloos zijn maar ouders hebben met een Belgische nationaliteit (en bijgevolg een potentieel recht hebben op de Belgische nationaliteit), heeft de Belgische Staat een internationaal engagement.¹⁸

Er is onduidelijkheid over de situaties waarin vele kinderen van Belgische FTF verkeren. Het merendeel van de minderjarigen met een link met België is niet gelokaliseerd in het conflictgebied. In de vluchtelingen- en gevangenkampen die door de Koerden worden gecontroleerd is er enigszins meer duidelijkheid over het aantal en de huidige gezondheidstoestand van Belgische FTF en hun kinderen.

Rechten van kinderen van Belgische FTF betreffende hun leefomstandigheden en terugkeer

Politieke, materiële en familiale situatie waarin kinderen van Belgische FTF zich bevinden

De politieke en materiële situatie in Syrië en Irak evenals de familiale situatie waarin de kinderen van Belgische FTF zich bevinden is uiterst zorgwekkend. In het verleden zijn er al een vijftal kinderen met Belgisch aanknopingspunt overleden in Koerdische gevangenkampen in Syrië. Deze gevangenkampen verkeren in een dramatische toestand, zijn overvol, het geweld neemt er toe, buitenlandse kinderen sterven aan hongersnood of bezwijken aan hun verwondingen.¹⁹ De vraag naar repatriëring van deze buitenlandse kinderen klinkt sterker dan ooit vanuit verschillende internationale en nationale mensen- en kinderrechtenorganisaties.²⁰ Eveneens wordt deze vraag gesteld vanuit Koerdische 'autoriteiten' die de gevangenkampen trachten te beheren. Het wordt steeds moeilijker voor de Koerdische 'autoriteiten' om aanhangers van ISIL in de gevangenkampen onder controle te houden. Daarnaast geven zij aan dat ze niet meer in staat zijn om de elementaire zorg toe te dienen aan de gevangenen in hun gevangenkampen. De wereldwijde pandemie van Covid-19 vormt bovendien een extra uitdaging in de Koerdische gevangenkampen. Het is namelijk onmogelijk om in deze kampen social distance te waarborgen.²¹ De Koerdische 'autoriteiten' beschikken evenmin over de gepaste medische zorg.²²

18. Overeenkomstig Verdrag van de Verenigde Naties tot beperking der Staatloosheid in 2014.

19. United Nations Office for The Coordination Of Humanitarian Affairs, **Syrian Arab Republic – North East Syria: Al Hol Camp**, 21.11.2019, geraadpleegd 06.02.2020, https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/al_hol_snapshot_21nov2019.pdf.

20. "Open brief: 'Pas kinderrechtenverdrag toe, haal Belgische kinderen nu terug'", **De Morgen**, 10.05.2019, geraadpleegd 06.02.2020, <https://www.demorgen.be/meningen/open-brief-pas-kinderrechtenverdrag-toe-haal-belgische-kinderen-nu-terug~bf1ef8cb/>.

21. Montasser Alde'emeh, "Ook in Koerdische kampen heerst de angst voor het virus: 'Vroeg of laat zal de hel uitbreken'", **De Morgen**, 15.04.2020, geraadpleegd 06.02.2020, <https://www.demorgen.be/nieuws/ook-in-koerdische-is-kampen-heerst-de-angst-voor-het-virus-vroeg-of-laet-zal-de-hel-uitbreken~b8791ffe/>.

22. Alde'emeh, "Ook in Koerdische kampen heerst de angst voor het virus: 'Vroeg of laat zal de hel uitbreken.'"

Juridische analyse van een zestal relevante rechten

Hier volgt een kort overzicht van een aantal rechten²³ die voor kinderen van FTF met de Belgische nationaliteit frequent in het geding zijn. Het betreft specifiek deze groep van kinderen aangezien deze kinderen de Belgische nationaliteit potentieel zouden kunnen krijgen. De focus wordt gelegd op rechten betreffende leefomstandigheden en terugkeer die hun grondslag vinden in het internationaal en nationaal recht. Op grond van deze rechten werden in het verleden al een aantal rechtszaken aangespannen tegen de Belgische Staat voor de Belgische rechtscollèges.²⁴ Gezien de principiële procesonbekwaamheid van kinderen, zijn kinderen van Belgische FTF afhankelijk van het systeem van wettelijke vertegenwoordiging om hun rechten af te dwingen voor de Belgische rechtscollèges. Deze rechtszaken werden bijgevolg ingesteld door de ouders of grootouders van deze kinderen. Ook al stond de afstammingsband tussen ouder en kind nog niet altijd vast of kon deze nog niet bewezen worden, toch verklaarde de Belgische kortgedingrechtters de vorderingen die werden ingesteld door de beweerde ouders van de kinderen altijd ontvankelijk op basis van een rechstreeks en persoonlijk belang van de vermoedelijke ouders om hun kinderen te laten opgroeien in België.²⁵ Het Hof van Beroep ter Brussel kwam daarentegen tot een andere conclusie in haar arresten.²⁶ Bij gebrek van bewijs van afstamming ten aanzien van de moeders, oordeelde het Hof dat er geen zekerheid bestond dat de kinderen de Belgische nationaliteit konden hebben en verklaarde bijgevolg de vordering onontvankelijk.²⁷ Zolang de ouders niet in de mogelijkheid verkeren om de afstamming ten opzichte van hun vermoedelijke kinderen te bewijzen, bevinden deze kinderen zich in een juridische leemte en aldus in de onmogelijkheid om hun rechten te kunnen laten afdwingen.

Veel relevante rechten van kinderen zijn zowel ingeschreven in het specifieke 'Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind' (hierna: IVRK) als in gezaghebbende algemene verdragen zoals het 'Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens' (hierna: EVRM) en het 'Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten' (hierna: BUPO-verdrag). Er mag hierbij niet worden voorbijgegaan aan het gegeven dat vele verplichtingen van de Belgische Staat worden gemilderd door de opgenomen rechtsmachtsclausules in deze mensenrechtenverdragen. Uit de gewezen rechtspraak blijkt dat de al dan niet aanwezigheid van de Belgische rechtsmacht in de conflictgebieden in Syrië of Irak een groot discussiepunt vormt. In de Belgische rechtspraak wordt geoordeeld dat de Belgische Staat geen rechtsmacht heeft in Irak en Syrië. Dit verdict creëert een groot struikelblok om de rechten van kinderen van Belgische FTF af te dwingen en te realiseren. Hierbij kunnen twee bedenkingen worden gemaakt. De eerste bedenking is of de aanwezigheid van rechtsmacht vereist is op het ogenblik dat de Belgische Staat inspanningen zou leveren om de kinderen van Belgische FTF te laten terugkeren uit deze conflictgebieden. De tweede bedenking is of de Belgische Staat geen extraterritoriale rechts-

23. De opsomming van rechten van kinderen van Belgische FTF die in dit artikel wordt gemaakt is uiteraard geen exhaustieve opsomming van hun rechten.

24. Brussel (NI.) 22 mei 2019, nr. 2019/KR/5; Brussel (NI.) 27 februari 2019, nr. 2019/KR/4; Brussel (NI.) 12 september 2018, nr. 2018/KR/45; Voorz. Rb Brussel (KG) (NI.) 25 februari 2020, (rolnummer is geanonimiseerd); Voorz. Rb Brussel (KG) (NI.) 11 december 2019, nr. 2019/90/C; Voorz. Rb Brussel (KG) (Fr.) 2 december 2019, nr. 19/87/C; Voorz. Rb Brussel (KG) (Fr.) 30 oktober 2019, nr. 19/129/C; Voorz. Rb Brussel (KG) (NI.) 26 december 2018, nr. 2018/75/C; Voorz. Rb Brussel (KG) (NI.) 19 december 2018, nr. 18/72/C; Voorz. Rb Brussel (KG) (NI.) 19 juli 2018, nr. 18/28/C.

25. Voorz. Rb Brussel (KG) (Fr.) 30 oktober 2019, nr. 19/129/C; Voorz. Rb Brussel (KG) (Fr.) 2 december 2019, nr. 19/87/C.

26. Brussel (KG) (Fr.) 5 maart 2020, nr.2019/KR/20; Brussel (KG) (Fr.) 5 maart 2020, nr. 2020/KR/3.

27. Brussel (KG) (Fr.) 5 maart 2020, nr.2019/KR/20; Brussel (KG) (Fr.) 5 maart 2020, nr. 2020/KR/3.

macht heeft (1) op grond van het passief personaliteitsbeginsel of (2) omwille van het gegeven dat de impliciete beslissing om deze kinderen van zijn onderdanen niet terug te halen een effect kan ressorteren buiten het eigen grondgebied. Aangaande de problematiek van de rechtsmacht, kan er in de gewezen rechtspraak een langzame evolutie worden vastgesteld. Door de vordering tot repatriëring te formuleren als een inspanningsverbintenis kan deze problematiek worden omzeild.

Belang van het kind

Het belang van het kind ('*Child best interests*') vormt - als algemeen gekend juridisch concept - één van de belangrijkste argumenten om te pleiten voor de terugkeer van kinderen van Belgische FTF. Dit principe is verankerd in zowel de internationale²⁸ als de nationale²⁹ wetgeving. Er kan gesteld worden dat dit een cruciaal principe is in heel deze discussie, hetgeen gerechtvaardigd wordt door de kwetsbare positie waarin deze kinderen zich bevinden, namelijk - onder andere - hun afhankelijkheid en hun juridisch statuut.³⁰

Het 'belang van het kind' is bovendien een bijzonder relevant principe voor kinderen van (Belgische) FTF. In alle praktijkgerichte aanbevelingen betreffende kinderen van FTF wordt specifiek verwezen naar de verplichting ten opzichte van Staten om overeenkomstig dit principe te handelen.³¹ Het belang van het kind geniet een bijkomende relevantie aangezien dit recht eveneens wordt ingeroepen bij de realisatie van andere rechten van deze kinderen.

Hoewel op het niveau van de rechterlijke macht dit principe niet sterk bediscussieerd wordt, zou de Belgische Staat niet handelen overeenkomstig zijn internationale verplichting indien er geen stappen ondernomen worden die in het belang van kinderen van Belgische FTF zijn. Bovendien heeft de Belgische Staat de verplichting om rekening te houden met de belangen van kinderen van Belgische FTF bij maatregelen die ze neemt op het niveau van de uitvoerende en/of wetgevende macht met betrekking tot hun eventuele terugkeer. Voor beide situaties is dit recht relevant. Het hoeft geen betoog dat de leefomstandigheden waarin deze kinderen opgroeien niet in hun belang zijn. In het verleden haalde de Belgische Staat het argument aan dat de ouders hen in deze omstandigheden hadden gebracht. De Belgische kortgedingrechter oordeelde daarentegen dat de fouten en tekortkomingen van de ouders deze kinderen niet kunnen worden toegerekend.³² Het vormt bijgevolg eveneens geen reden om een beschermende maatregel in het belang van het kind te ontnemen, *dixit* de kortgedingrechter.³³

Recht op verwerven van een nationaliteit³⁴

Zoals reeds aangehaald zijn er kinderen van Belgische FTF die geen nationaliteit bezitten en derhalve worden gekwalificeerd als feitelijk staatloos. Op papier bestaan deze kinderen dus niet. Het recht van ieder kind om vanaf de geboorte een nationa-

28. Art. 3.1. IVRK; art. 24 Handvest van de EU.

29. Art. 22bis, vierde lid Gw.

30. United Nations Office of Counter-Terrorism, Un Counter-Terrorism Centre, *Handbook Children affected by the foreignfighter phenomenon: ensuring a child rights-based approach*, 2019, 29.

31. Zie o.a.: Marije Meines et al., *RAN MANUAL – Responses to returnees: Foreign terrorist fighters and their families*, (RAN Centre of Excellence, 2017), geraadpleegd 23.04.2021, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/ran_br_a4_m10_en.pdf; Helen Duffy, *Guidelines for Addressing the Threats and Challenges of "Foreign Terrorist Fighters" within a Human Rights Framework*, Warsaw: OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, 2018, geraadpleegd 23.04.2021, <https://www.osce.org/odihr/393503?download=true>.

32. Voorz. Rb Brussel (KG) (NI.) 26 december 2018, nr. 2018/75/C.

33. Voorz. Rb Brussel (KG) (NI.) 26 december 2018, nr. 2018/75/C.

34. Art. 7-8 IVRK; Art. 24.3. BUPO-verdrag; Art. 15 UVRM.

liteit te verwerven is in deze omstandigheden (soms buiten de politieke wil van België) klaarblijkelijk geschonden.³⁵ Er zijn bijkomend veel administratieve moeilijkheden indien de ouders van kinderen – die nog niet de Belgische nationaliteit bezitten – reeds overleden zijn.³⁶ In de gevallen waarbij de Belgische Staat niet pragmatisch zou omgaan met praktische en administratieve belemmeringen (zoals het ontbreken van een geboorteakte) en hierdoor de nationaliteit niet zou toekennen, zou de Belgische Staat verzuimen aan zijn internationale verplichting van toekenning van nationaliteit aan kinderen van zijn onderdanen.³⁷

Het recht op nationaliteit hangt ook nauw samen met de verplichting voor Staten om ervoor te zorgen dat kinderen de juiste documenten hebben om te kunnen terugkeren. Een ander beleid impliceert dat kinderen staatloos blijven.³⁸

Nationaliteit is een bijzonder belangrijk element voor de ontwikkeling van ieder individu.³⁹ Het recht op nationaliteitsverwerving geniet aldus een grote relevantie aangezien het beschikken over de Belgische nationaliteit één van de belangrijkste elementen is bij de realisatie van andere rechten van kinderen van Belgische FTF. Dit blijkt onder andere ook uit de rechtspraakanalyse op het niveau van het Hof van Beroep waarbij de ontstentenis van de Belgische nationaliteit – hetgeen betekent dat de afstamming ten aanzien van de beweerde Belgische ouders niet vaststaat – de reden vormt om de vorderingen in hoofde van kinderen van Belgische FTF onontvankelijk te verklaren.⁴⁰

Er dient wel opgemerkt te worden dat de Belgische Staat zich niet schuldig heeft gemaakt aan het ontnemen van de nationaliteit aan een kind van een Belgische FTF. Dit is een positieve vaststelling aangezien beroving van nationaliteit significante risico's voor mensenrechtenschendingen inhoudt.⁴¹ Vanzelfsprekend heeft het beroven van de nationaliteit van een ouder een rechtstreekse invloed op de rechten van zijn kind. Veel rechten van kinderen zijn namelijk vaak onlosmakelijk verbonden met die van hun ouder(s), onder meer het verblijfsrecht in België.

Recht van het kind om niet van zijn ouders gescheiden te worden⁴²

Het recht van het kind om niet van zijn ouders gescheiden te worden is voor zijn/haar leven bijzonder relevant en actueel. Er wordt namelijk momenteel sterk gediscussieerd over de vraag of enkel de kinderen van FTF en niet hun ouders moeten worden teruggehaald naar België. Deze discussie hangt nauw samen met de vraag waar de moeders berecht moeten worden. Dit is echter een kwestie die in dit artikel niet zal worden behandeld. Wel dient opgemerkt te worden dat er tot op de dag van vandaag geen concrete plannen zijn om FTF ter plekke te berechten. Overigens houdt een berechting in Irak ook veel juridische en praktische obstakels in.⁴³ Daarnaast verplichten de lokale gezagdragers zoals de Koerdische 'autoriteiten' Westerse landen om kinderen samen met hun moeders met een link met hun land te

35. Art. 7.1. IVRK.

36. Thomas Renard en Rik Coolsaet, "Children in the Levant: Insights from Belgium on the dilemmas of repatriation and the challenges of reintegration," *Security Policy Brief*, 2018, 1-11.

37. Antonio Guterres, *Key Principles for the Protection, Repatriation, Prosecution, Rehabilitation and Reintegration of Women and Children with Links to United Nations Listed Terrorist Groups*, United Nations, 2019, 4.

38. Antonio Guterres, *Key Principles*, 4.

39. United Nations Office of Counter-Terrorism, Un Counter-Terrorism Centre, *Handbook*, 39.

40. Laurens De Brucker, "Noot – Het recht op consulaire bijstand vanuit nationaal-, Europees- en internationaal-rechtelijk perspectief. Naar een subjectief recht op repatriëring voor kinderen van Syriëstrijders?," *TJK* 2020/3, 194-210.

41. United Nations Office of Counter-Terrorism, Un Counter-Terrorism Centre, *Handbook*, 39.

42. Art. 9 IVRK; Art. 23. BUPO-verdrag; Art. 24.3. Handvest van de EU; Art. 8 EVRM; Art. 22 Gw.

43. Commissie voor Buitenlandse Betrekkingen, *Hoorzitting*.

repatriëren.⁴⁴

Rekening houdend met artikel 9 IVRK, dient bekeken te worden of het scheiden van kinderen van hun ouders in het belang van het kind is. Bij dit vraagstuk is er een botsing van vele conflicterende rechten waarbij een delicate afweging gemaakt dient te worden. Ook binnen de Belgische gewezen rechtspraak kan over dit vraagstuk geen eensgezindheid worden vastgesteld. De Nederlandstalige kortgedingrechter oordeelde dat de Belgische Staat het recht op een veilige omgeving moet laten primeren op het recht van het kind om niet van zijn ouders gescheiden te worden.⁴⁵ Daarentegen oordeelde de Franstalige kortgedingrechter dat de moeder eveneens moet worden gerepatriëerd in het belang van het kind en overeenkomstig artikel 9 IVRK.⁴⁶ Ten slotte stelt de Belgische Staat met succes systematisch beroep in tegen beschikkingen die oordelen dat ook de ouders moeten worden teruggehaald overeenkomstig de argumentatie dat "**het terughalen van de moeders in strijd is met de onwil van de Belgische Staat om de moeders – die zich schuldig maakten aan terrorisme – terug in België op te nemen**".⁴⁷

Vanzelfsprekend is de scheiding tussen kind en ouder een traumatische ervaring, maar in het belang van het kind zou deze keuze kunnen overwogen worden indien België zich sterk verzet tegen het terughalen van de moeders naar België. Naar analogie met situaties in België waarbij kinderen in hun belang uit huis worden geplaatst door de jeugdrechter, lijkt ook in deze situaties het terughalen van enkel kinderen de minst slechte optie. Toch zou ook deze keuze een schending inhouden van het recht ingeschreven in artikel 9, lid 3 IVRK, waarin vermeld wordt dat Staten het recht op persoonlijk contact van een kind met zijn ouders dienen te eerbiedigen in geval het kind gescheiden is van zijn ouders. Dit recht kan immers moeilijk worden gegarandeerd indien kind en ouders in verschillende landen verblijven. Dit is des te moeilijker te garanderen indien de twee partijen in verschillende continenten verblijven.

Recht van het kind op bescherming tegen mishandeling en verwaarlozing⁴⁸

Het recht op bescherming tegen mishandeling en verwaarlozing is relevant, aangezien uit de omstandigheden waarin kinderen van Belgische FTF opgroeien blijkt dat dit recht in gevaar is. Oorspronkelijk oordeelde de kortgedingrechter op 19 juli 2018 dat de eisers geen betrouwbaar bewijs aanbrachten dat hun kinderen zich in een gevaarsituatie zouden bevinden.⁴⁹ Kan er sprake zijn van een ongevaarlijke situatie binnen een gewapend conflict? Brengt een gewapend conflict niet vanzelf met zich mee dat deze kinderen verblijven in zeer ongunstige en erbarmelijke opvoedingssituaties waar de realisatie van hun rechten enorm bemoeilijkt wordt? De Belgische rechtscolleges erkennen uiteindelijk in de recent gewezen rechtspraak dat de kinderen in overvolle Koerdische kampen zich in levensgevaarlijke omstandigheden bevinden die tot stand zijn gebracht door de ouders.⁵⁰ Hierin werd in het verleden door de kortgedingrechter een argument gevonden om kinderen te scheiden van

44. Voorz. Rb Brussel (KG) (NI.), 26 december 2018, nr. 2018/75/C.

45. Voorz. Rb Brussel (KG) (NI.), 11 december 2019, nr. 2018/75/C.

46. Voorz. Rb Brussel (KG) (Fr.), 30 oktober 2019, nr. 19/129/C.

47. Jos De Greef, "Koen Geens over kinderen van IS-strijders: 'België moet enkel papieren en consulaire bijstand verlenen volgens de rechter'", *VRT NWS*, 12.12.2019, geraadpleegd 07.02.2020, <https://www.vrt.be/vrtnws/nl/2019/12/12/minister-geens-over-is-kinderen-staat-moet-enkel-papieren-en-c/> juncto Voorz. Rb. Brussel (KG) (NI.), 26 december 2018, nr. 2018/75/C.

48. Art. 19 IVRK; Art. 2, 32° juncto art. 47 Decreet Integrale Jeugdhulp.

49. Voorz. Rb. Brussel (KG) (NI.), 19 juli 2018, nr. 18/28/C.

50. Voorz. Rb Brussel (KG) 11 december 2019, nr. 2019/90/C.

hun ouders en enkel hen terug te halen naar België.⁵¹

Recht om niet onderworpen te worden aan wrede of onmenselijke behandelingen⁵²

Artikel 3 EVRM betreffende het recht om niet onderworpen te worden aan wrede of onmenselijke behandelingen is één van de belangrijke artikelen binnen het EVRM en zelfs binnen het mensenrechtencontentieux. Hoewel de Belgische Staat erkent dat artikel 3 EVRM in het geding komt voor kinderen van Belgische FTF gezien deze kinderen zich bevinden in mensonwaardige omstandigheden, verschuilde ze zich in het verleden achter het gebrek aan rechtsmacht om dit recht te realiseren. Aangezien het Comité tegen Foltering uiteindelijk heeft bevolen om de terugkeer van een Belgische vrouwelijke FTF mogelijk te maken, kon het verschuilen achter gebrek aan rechtsmacht worden gekwalificeerd als verzuim inzake dit absoluut recht ook voor kinderen van Belgische FTF.

Recht op consulaire bijstand⁵³

Het recht op consulaire bijstand vormt een bijzonder relevant recht voor kinderen van Belgische FTF, omwille van het gegeven dat de problematiek van de rechtsmacht hier niet van toepassing is. Dit is het gevolg van de aanwezigheid van Belgische diplomatieke en consulaire ambtenaren die agenten van de Belgische Staat zijn.⁵⁴ Dit recht heeft binnen de gewezen rechtspraak een belangrijke positie ingenomen. Via het recht op consulaire bijstand trachten (voormalige) Belgische FTF hun andere (mensen)rechten en de rechten van hun kinderen af te dwingen. De Belgische Staat haalde veel argumenten aan waarom ze niet in de mogelijkheid verkeerde om aan deze kinderen consulaire bijstand te verlenen. Zo argumenteerde de Belgische Staat onder andere dat normale consulaire dienstverlening niet mogelijk is doordat de ambassade en het consulaat door de conflictsituatie niet meer operationeel zijn in Syrië.⁵⁵ Daarentegen oordeelde de rechtbank dat de afwezigheid van een werkende Belgische ambassade en van een werkend Belgisch consulaat in Syrië geen argument is voor de Belgische Staat om geen consulaire dienstverlening te verlenen.⁵⁶ Er dient wel opgemerkt te worden dat eigen diplomatiek en/of consulaire personeel inschakelen of dat van een andere EU-lidstaat een soevereine keuze blijft van het bestuur en niet kan worden afgedwongen voor de burgerlijke rechter.⁵⁷

51. Voorz. Rb Brussel (KG) (NI.), 11 december 2019, nr. 2018/75/C.

52. Art. 3. EVRM; Art. 7 BUPO-verdrag; VN Folterverdrag; art. 37 IVRK.

53. Verdrag van Wenen van 24 april 1963 inzake Consulaire Verkeer; Weens Verdrag van 18 april 1961 inzake Diplomatieke Bescherming Belgisch Consulaire Wetboek (15 juni 2014).

54. Wauters en Wouters, "Moeders en kinderen," 80-88.

55. Voorz. Rb Brussel (KG) (NI.) 26 december 2018, nr. 2018/75/C.

56. Voorz. Rb Brussel (KG) (NI.) 26 december 2018, nr. 2018/75/C.

57. Voorz. Rb Brussel (KG) 11 december 2019, nr. 2019/90/C.

Aanbevelingen en standpunten van intergouvernementele organisaties en nationale actoren

Vanuit de overtuiging dat kinderen in de eerste plaats als slachtoffers moeten worden behandeld, recommeren intergouvernementele organisaties⁵⁸ op internationaal niveau Staten om kinderen van FTF met een link met hun land te lokaliseren en te repatriëren. Een standpunt dat eveneens wordt ingenomen door nationale actoren.

Op internationaal niveau is er eensgezindheid over de vraag of kinderen van FTF samen met hun ouders gerepatriëerd moeten worden. De Raad van Europa dringt er expliciet op aan om eveneens de repatriëring van de moeders te overwegen.⁵⁹ De Verenigde Naties en zijn Kinderrechtencomité (hierna: CRC)⁶⁰ verwijzen bovendien niet alleen naar de repatriëring van de moeders, maar bevelen ook de repatriëring van gezinnen aan waar dat mogelijk is.⁶¹

De aanbevelingen van repatriëring (van kinderen van FTF) van intergouvernementele organisaties zijn gesteund op verschillende rechtsgronden. Zo verwijzen de Secretaris-Generaal van de VN,⁶² de Raad van Europa⁶³ en de EU⁶⁴ naar 'het belang van het kind' als belangrijkste overweging om kinderen samen met hun ouders te repatriëren. De VN Veiligheidsraad⁶⁵ en de CRC⁶⁶ verwijzen daarnaast expliciet naar artikel 9 IVRK⁶⁷ om kinderen niet van hun ouders te scheiden. De Secretaris-Generaal van de VN geeft echter ook aan dat een scheiding tussen ouders en kind mogelijk is indien dit in het belang van het kind is of mits vrije en geïnformeerde toestemming van de ouders.⁶⁸

Op nationaal niveau is er daarentegen minder eensgezindheid over het terughalen van kinderen van FTF samen met hun ouders. In de beslissing van de Nationale

58. O.a. Secretaris-Generaal van de Verenigde Naties: Antonio Guterres, *Key Principles*; De Veiligheidsraad van de Verenigde Naties: Resolutie 2178 van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties (24 september 2014), UN Doc. S/RES/2178 (2014); Resolutie 2396 van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties (21 december 2017), UN Doc. S/RES/2396 (2017); Resolutie 2427 van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties (9 juli 2018), UN Doc. S/RES/2427 (2018); Comité van de Rechten van het Kind van de Verenigde Naties, *Concluding observations on the combined fifth and sixth report of Belgium – advance united version* (1 February 2019), UN Doc. CRC/C/BEL/CO/5-6 (2019); UNICEF, UNICEF, *Statement, Protect the rights of children of foreign fighters stranded in Syria and Iraq, 21.05.2019, geraadpleegd 07.02.2020, <https://www.unicef.org/press-releases/protect-rights-children-foreign-fighters-stranded-syria-and-iraq>*; Raad van Europa, *Statement 'Member states should urgently repatriate their under-age nationals stranded in Northern Syria'*, 28.05.2019, geraadpleegd 07.02.2020, <https://www.coe.int/en/web/commissioner/-/council-of-europe-member-states-should-urgently-repatriate-their-under-age-nationals-stranded-in-northern-syria>; Europese Unie, *Resolutie over kinderrechten naar aanleiding van het dertigjarig bestaan van het VN-verdrag inzake de rechten van het kind van het Europees Parlement van de Europese Unie* (26 november 2019), 2019/2879 (RSP).

59. Raad van Europa, *Statement*.

60. Committee on the Rights of the Child (United Nations).

61. UN Doc. CRC/C/BEL/CO/5-6 (2019).

62. Antonio Guterres, *Key Principles*.

63. Raad van Europa, *Statement*.

64. *Resolutie over kinderrechten naar aanleiding van het dertigjarig bestaan van het VN-verdrag inzake de rechten van het kind van het Europees Parlement van de Europese Unie* (26 november 2019), 2019/2879 (RSP).

65. Resolutie 2178 van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties (24 september 2014), UN Doc. S/RES/2178 (2014); Resolutie 2396 van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties (21 december 2017), UN Doc. S/RES/2396 (2017); Resolutie 2427 van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties (9 juli 2018), UN Doc. S/RES/2427 (2018).

66. UN Doc. CRC/C/BEL/CO/5-6 (2019).

67. Deze bepaling luidt als volgt: "De Staten die partij zijn, waarborgen dat een kind niet wordt gescheiden van zijn of haar ouders tegen hun wil, tenzij de bevoegde autoriteiten onder voorbehoud van de mogelijkheid van rechterlijke toetsing, in overeenstemming met het toepasselijk recht en de toepasselijke procedures, beslissen dat deze scheiding noodzakelijk is in het belang van het kind."

68. Antonio Guterres, *Key Principles*.

Veiligheidsraad werd enkel een 'automatisch terugkeerrecht' gecreëerd voor minderjarigen.⁶⁹ Deze beslissing heeft niet de intentie om de ouders van deze kinderen, namelijk de FTF zelf, te repatriëren. Het NCRK neemt omtrent deze kwestie een genuanceerder standpunt in.⁷⁰ Het is van mening dat geval per geval moet beoordeeld worden of de scheiding tussen ouder en kind in het belang van het kind is. Vermeldenswaardig is dat het NCRK zich in zijn aanbeveling niet enkel beperkt tot de moeders maar eveneens verwijst naar het gezin.⁷¹

De aangenomen beslissing van de Nationale Veiligheidsraad vormt een discussiepunt in de rechtsleer. Naast de discussie of deze beslissing van de Nationale Veiligheidsraad al dan niet bindend is of in overeenstemming met mensen- en kinderrechtenverdragen, is er een discussie over de naar voren geschoven leeftijd van tien jaar. Dit leeftijdscriterium dat de Nationale Veiligheidsraad naar voren schuift, strookt niet met de aanbevelingen op internationaal en nationaal niveau. Organisaties van de VN, namelijk CRC en UNICEF, sporen lidstaten aan om hun verantwoordelijkheden op te nemen overeenkomstig het IVRK voor alle kinderen die de leeftijd van achttien jaar nog niet hebben bereikt.⁷² De graad van betrokkenheid bij het gewapende conflict is hierbij irrelevant. Ook op nationaal niveau insisteert het NCRK op de bescherming van alle kinderen, zonder onderscheid naar leeftijd.⁷³ Ten slotte kunnen vragen worden gesteld met betrekking tot de effectiviteit van dit 'automatisch terugkeerrecht'. De voorwaarden waaraan moet worden voldaan vooraleer op dit recht beroep kan worden gedaan, zoals het zich aanmelden bij een Belgische ambassade, zijn praktisch onmogelijk rekening houdend met de leefomstandigheden en de verblijfplaats van deze kinderen.

Veiligheid van de staat: een vaak ingeroepen argument

Het al dan niet terughalen van kinderen van Belgische FTF loopt soms hoog op tot een buitengewoon delicaat debat. Naast de juridische, ethische en morele argumenten is het argument van de veiligheid van de staat eveneens een argument dat zowel door pleitbezorgers als tegenstanders wordt ingeroepen. Deze laatsten noemen het terughalen van deze kinderen een potentieel risico voor onze staatsveiligheid. Ze zijn van mening dat deze kinderen geïndoctrineerd zijn.⁷⁴ Echter kunnen veel van deze kinderen, die vaak de leeftijd van 12 jaar nog niet hebben bereikt, moeilijk gekwalificeerd worden als een veiligheidsprobleem op korte termijn. Het argument van indoctrinatie is net een argument om toch voor de terugkeer van kinderen van Belgische FTF te pleiten. De indoctrinatie van deze kinderen tegengaan kan namelijk niet worden bewerkstelligd door deze kinderen in Koerdische gevangenkampen aan hun lot over te laten. Integendeel, mogelijk kunnen haatgevoelens ten opzichte van het Westen worden ontwikkeld, wat een goede bodem vormt voor rekrutering op lange termijn. Veiligheid van de staat kan daarentegen meer

69. Deze beslissing van de Nationale Veiligheidsraad is niet publiek toegankelijk.

70. Adviesorgaan van de Nationale Commissie voor de Rechten van het Kind (NCRK), *Het Adviesorgaan van de nationale commissie voor de rechten van het kind (NCRK) verzoekt België*.

71. Adviesorgaan van de Nationale Commissie voor de Rechten van het Kind (NCRK), *Het Adviesorgaan van de nationale commissie voor de rechten van het kind (NCRK) verzoekt België*.

72. *UN Doc.* CRC/C/BEL/CO/5-6 (2019) juncto UNICEF, *Statement, Protect the rights of children*.

73. Adviesorgaan van de Nationale Commissie voor de Rechten van het Kind (NCRK), *Het Adviesorgaan van de nationale commissie voor de rechten van het kind (NCRK) verzoekt België*.

74. Inge Bosschaerts, "Jihadexpert over IS-weduwen en hun kinderen: 'Haat is hen met de paplepel ingegeven'." *De Morgen*, 28.12.2018, geraadpleegd 07.02.2020. <https://www.demorgen.be/binnenland/jihadexpert-over-is-weduwen-en-hun-kinderen-haat-is-hen-met-depaplepel-ingegeven-b8da1f23/>.

gerandeerd worden door kinderen die mogelijk geïndoctrineerd zijn van nabij op te volgen in België. Opvolging door socio-preventieve organisaties en deradicaliseringsambtenaren kunnen een belangrijke rol spelen in het herstel en de re-integratie van deze kinderen in België. Eveneens op korte termijn zijn er argumenten voor de terugkeer van deze kinderen in het kader van de staatsveiligheid. OCAD heeft zowel deze argumenten op korte termijn als op lange termijn grondig toegelicht in de Commissie van Buitenlandse betrekkingen op 16 oktober 2019.⁷⁵

Praktijkgerichte manieren om rechten van kinderen van Belgische FTF te realiseren

Rechten van kinderen van Belgische FTF kunnen op uiteenlopende manieren worden geconcretiseerd. Een eerste belangrijke stap is voor de Belgische Staat, overeenkomstig internationale aanbevelingen, het identificeren en lokaliseren van kinderen met een link met België. Eenmaal de Belgische Staat deze kinderen met een link naar België heeft geïdentificeerd, is het aangewezen te controleren welke kinderen recht hebben op de Belgische nationaliteit, gezien het beschikken over de Belgische nationaliteit of de mogelijkheid in de toekomst de Belgische nationaliteit te verkrijgen relevant is wat betreft de engagementen van de Belgische Staat ten aanzien van deze kinderen. Vervolgens wordt de Belgische Staat aangespoord om een akkoord omtrent deze kinderen te bereiken met de lokale autoriteiten. In vele aanbevelingen wordt bij Staten aangedrongen om deze kinderen te repatriëren. Met betrekking tot de invulling van het begrip 'repatriëring' is er tot op heden nog onduidelijkheid. In de praktijk kan een onderscheid gemaakt worden tussen 'actieve repatriëring' en 'passieve repatriëring'. Onder 'passieve repatriëring' kan worden begrepen dat Belgische ambassades en consulaten de repatriëring faciliteren.⁷⁶ Onder 'actieve repatriëring' kan worden verstaan dat de Belgische Staat zelf ter plaatse gaat via **boots on the grounds** en dus op deze manier de kinderen van Belgische FTF gaat terughalen onder begeleiding van politie of veiligheidsdiensten.⁷⁷

Voor het verkrijgen van paspoort en reisdocumenten moet volgens de regel de nationaliteit van het kind in kwestie vaststaan, waardoor procedures voor een geboortakte en procedures met betrekking tot de afstamming een belangrijke relevantie hebben. Deze twee laatste procedures zijn eveneens essentieel om herstel en re-integratie in België mogelijk te maken.

75. Commissie voor Buitenlandse Betrekkingen, *Hoorzitting*.

76. Deze definitie is een zelf geformuleerde definitie die gebaseerd is op informatie uit volgend krantenartikel: Kristien Bonneure, "Terugkeer jonge kinderen van Belgische IS-strijders stapje dichterbij," *VRT NWS*, 28.10.2018, geraadpleegd 08.02.2020, <https://www.vrt.be/vrtnws/nl/2018/10/28/terugkeer-jonge-kinderen-van-belgische-is-strijders-stapje-dicht/>.

77. Deze definitie is een zelf geformuleerde definitie die gebaseerd is op informatie uit volgend krantenartikel: Bonneure, "Terugkeer jonge kinderen."

Conclusie

In de titel van dit artikel werd het gezegde 'Eigen schuld, dikke bult?' als vraag wat provocerend gesteld. Het weerspiegelt wellicht een bepaalde publieke opinie, waarbij vragen gesteld kunnen worden. Kinderen van Belgische FTF worden vaak onterecht benaderd vanuit het perspectief van de daden van hun ouders. Maar welke keuzes hun ouders maken, welke daden zij plegen en welke posities ze innemen, kinderen zijn kinderen en kunnen juridisch dan ook niet burgerlijk of strafrechtelijk de gevolgen dragen voor de daden van hun ouders.

Bij de studie van een aantal behandelde rechten is gebleken dat hoewel rechten ingeschreven zijn in zowel verschillende gezaghebbende internationale verdragen als in nationale wetgeving, veel rechten van kinderen van (Belgische) FTF in het gedrang komen. Sommige rechten worden zelfs flagrant geschonden. Deze destructieve situatie heeft een directe invloed op de bescherming, de ontwikkeling en het welzijn van deze kinderen.⁷⁸ Dit is onder andere te wijten aan de leefomstandigheden waarin deze kinderen zich bevinden. Terugkeer naar België zou in vele gevallen een einde kunnen betekenen aan de schendingen van hun rechten.

In de conclusie van dit artikel mag echter niet voorbijgegaan worden aan het gegeven dat de Belgische Staat zowel in 2019⁷⁹ als in 2020⁸⁰ al stappen heeft ondernomen om minderjarigen te repatriëren uit Koerdische gevangenkampen. De eigen argumentatie die de Belgische Staat gedurende vele rechtszaken aanhaalde, namelijk het ontbreken van rechtsmacht, leek in deze situaties niet meer te gelden. Deze stappen tonen aan dat indien België het wil, het zeker in de mogelijkheid verkeert om kinderen van Belgische FTF terug te laten keren en zelfs actief te repatriëren. Bij één minderjarige betrof het zelfs een repatriëring waarbij de moeder in het Koerdische gevangenkamp achterbleef. In casu betrof het een zaak van internationale kinderontvoering. De kinderen in al deze gevallen waren in België geboren, waardoor ze de Belgische nationaliteit hadden. Dit gegeven vormde een belangrijke hindernis minder bij de repatriëring van deze kinderen van Belgische FTF. Uit de rechtspraakanalyse op het niveau van het Hof van Beroep volgt namelijk duidelijk dat de afwezigheid van de Belgische nationaliteit de voornaamste reden vormt tot weigering van repatriëring.

Door de weigering van de Belgische Staat om – in andere casussen – kinderen van Belgische FTF naar België te repatriëren, zien voormalige FTF dikwijls geen andere uitweg dan via illegale en criminele kanalen in Turkije te geraken.⁸¹ Ze hopen zo de kans te vergroten om hun kinderen in een veilige omgeving te laten opgroeien.

In dit onderzoek is vastgesteld dat er een grote discrepantie bestaat tussen het recht zoals ingeschreven in de vele internationale verdragen en nationale normen – namelijk de *law in books* - en de rechten die effectief in de realiteit gerealiseerd worden – namelijk de *law in action*. Vele rechten die opgenomen zijn in gezaghebbende internationale verdragen lijken in de realiteit minder afdwingbaar, zeker voor kinderen van FTF. ■

78. UNICEF, *Syria Crisis Situation Report 2017 year end External*, geraadpleegd 08.02.2020, https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/UNICEF_Syria_Crisis_Situation_Report_2017_year_end_External.pdf.

79. "Repatriëring 6 Belgische kinderen van IS-strijders uit Syrië is al volop aan de gang: wie zijn ze?", *VRT NWS*, 13.06.2019, geraadpleegd 08.02.2021, <https://www.vrt.be/vrtnws/nl/2019/06/13/is-kinderen-2/>.

80. "Kind uit Koerdisch kamp in Syrië gerepatriëerd", *De Standaard* 26.12.2020, geraadpleegd 08.02.2021, https://www.standaard.be/cnt/dmf20201225_97437453.

81. Turkije onder leiding van President Erdogan heeft de gewoonte om FTF die in Turkije aankomen of in Turkse gevangnissen vastzitten, terug te sturen naar hun land van herkomst.

BIBLIOGRAFIE

Wetgeving, internationale, nationale rapporten, adviezen en dossiers

- *Concluding observations on the combined fifth and sixth report of Belgium – advance united version Committee on the Rights of the Children (1 February 2019)*. UN Doc. CRC/C/BEL/CO/5-6 (2019). New York: Comité van de Rechten van het Kind van de Verenigde Naties, 2019.
- “Consulair Wetboek van 21 december 2013.” In *BS* (21.01.2014).
- “Decreet Vlaams Parlement van 12 juli 2013 betreffende integrale jeugdhulp.” In *BS* (13.09.2013).
- *Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens van 4 november 1950*. In *European Treaty Series*, No. 005 (1950).
- “Gecoördineerde Grondwet van 7 februari 1831.” In *BS* (17.02.1994).
- Guterres, Antonio. *Key Principles for the Protection, Repatriation, Prosecution, Rehabilitation and Reintegration of Women and Children with Links to United Nations Listed Terrorist Groups*. New York: United Nations, 2019.
- *Handbook Children affected by the foreign-fighter phenomenon: ensuring a child rights-based approach*. New York: United Nations Office of Counter-Terrorism, Un Counter-Terrorism Centre, 2019.
- “Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie van 7 december 2000.” In *P. B. C* 364, 1 (08.12.2000).
- *Het Adviesorgaan van de nationale commissie voor de rechten van het kind (NCRK) verzoekt België om alle Belgische kinderen en alle kinderen die onder zijn jurisdictie vallen en betrokken zijn bij gewapende conflicten in Syrië en Irak, onverwijld te repatriëren*. Brussel: Adviesorgaan van de Nationale Commissie voor de Rechten van het Kind (NCRK), 13.05.2019. Geraadpleegd 05.02.2020. <https://ncrk-cnde.be/nl/adviezen/article/verzoek-tot-onverwijld-repatriering-van-alle-belgische-kinderen-en-alle>.
- *Hoorzitting over de veiligheidssituatie van de gevangenkampen in Noord-Syrië en het lot van de Belgische Foreign Terrorist Fighters, gelet op de Turkse invasie*. Brussel: Commissie voor Buitenlandse Betrekkingen, 15.10.2019. Geraadpleegd 05.02.2020. <https://www.lachambre.be/doc/CCRI/html/55/ic032x.html>.
- “Internationaal Verdrag betreffende de status van Staatlozen van 28 september 1954.” In *BS* (12.05.1960).
- “Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke rechten van 16 december 1966.” In *United Nations Treaty Series* vol. 999 (1966).
- *Resolutie over kinderrechten naar aanleiding van het dertigjarig bestaan van het VN-verdrag inzake de rechten van het kind van het Europees Parlement van de Europese Unie (26 november 2019)*. 2019/2879 (RSP). Brussel: Europees Parlement van de Europese Unie, 2019.
- *Resolutie 2178 van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties (24 september 2014)*. UN Doc. S/RES/2178 (2014). New York: Veiligheidsraad van de Verenigde Naties, 2014.

- *Resolutie 2396 van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties (21 december 2017). UN Doc. S/RES/2396 (2017).* New York: Veiligheidsraad van de Verenigde Naties, 2017.
- *Resolutie 2427 van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties (09 juli 2018). UN Doc. S/RES/2427 (2018).* New York: Veiligheidsraad van de Verenigde Naties, 2018.
- *Statement 'Member states should urgently repatriate their under-age nationals stranded in Northern Syria'. Brussel:* Council of Europe, 28.05.2019. Geraadpleegd 07.02.2020. <https://www.coe.int/en/web/commissioner/-/council-of-europe-member-states-should-urgently-repatriate-their-under-age-nationals-stranded-in-northern-syria>.
- *Statement, Protect the rights of children of foreign fighters stranded in Syria and Iraq.* Unicef, 21.05.2019. Geraadpleegd 23.04.2021. <https://www.unicef.org/press-releases/protect-rights-children-foreign-fighters-stranded-syria-and-iraq>.
- *Syria Crisis Situation Report 2017 year end External.* Unicef, 2018. Geraadpleegd 08.02.2020. https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/UNICEF_Syria_Crisis_Situation_Report_2017_year_end_External.pdf.
- *Syrian Arab Republic – North East Syria: Al Hol Camp.* United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, 21.11.2019. Geraadpleegd 06.02.2020. https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/al_hol_snapshot_21nov2019.pdf.
- *Universele Verklaring van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties inzake de Rechten van de Mens van 10 december 1948. UN Doc. A/RES/217.* New York: Algemene Vergadering van de Verenigde Naties inzake de Rechten van de Mens, 1948.
- *Verdrag inzake de Rechten van het Kind van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties van 20 november 1989. UN Doc. A/RES/44/25.* New York: Algemene Vergadering van de Verenigde Naties, 1989.
- "Verdrag tegen foltering en andere wrede, onmenselijke of ontorende behandeling of bestraffing van 10 december 1984." In *BS* (28.10.1999).
- "Verdrag van de Verenigde Naties tot beperking der Staatloosheid van 30 augustus 1961." In *BS* (04.11.2014).
- "Verdrag van Wenen inzake Consulair Verkeer van 24 april 1963." In *United Nations Treaty Series* vol. 596 (1963).
- "Waarom bekommert Child Focus zich om het lot van kinderen van IS-strijders?" Child Focus, 27.12.2018. Geraadpleegd 05.02.2020. <http://www.childfocus.be/nl/nieuws/waarom-bekommert-child-focus-zich-om-het-lot-van-kinderen-van-is-strijders>.
- "Wet tot wijziging van het Consulair Wetboek van 9 mei 2018." In *BS* (01.06.2018).
- "Wetboek van de Belgische Nationaliteit van 28 juni 1984." In *BS* (28.06.1984).

Mediabronnen

- Alde'emeh, Montasser. "Ook in Koerdische kampen heerst de angst voor het virus: 'Vroeg of laat zal de hel uitbreken'." *De Morgen*, 15.04.2020. Geraadpleegd 06.02.2020. <https://www.demorgen.be/nieuws/ook-in-koerdische-is-kampen-heerst-de-angst-voor-het-virus-vroeg-of-laat-zal-de-hel-uitbreken~b8791ffe/>.
- Bonneure, Kristien. "Terugkeer jonge kinderen van Belgische IS-strijders stapje dichterbij." *VRT NWS*, 28.10.2018. Geraadpleegd 08.02.2020. <https://www.vrt.be/vrtnws/nl/2018/10/28/terugkeer-jonge-kinderen-van-belgische-is-strijders-stapje-dicht/>.
- Bosschaerts, Inge. "Jihadexpert over IS-weduwen en hun kinderen: 'Haat is hen met de paplepel ingegeven'." *De Morgen*, 28.12.2018. Geraadpleegd 07.02.2020. <https://www.demorgen.be/binnenland/jihadexpert-over-is-weduwen-en-hun-kinderen-haat-is-hen-met-depaplepel-ingegeven-b8da1f23/>.
- De Greef, Jos. "Koen Geens over kinderen van IS-strijders: 'België moet enkel papieren en consulaire bijstand verlenen volgens de rechter'." *VRTNWS*, 12.12.2019. Geraadpleegd 07.02.2020. <https://www.vrt.be/vrtnws/nl/2019/12/12/minister-geens-over-is-kinderen-staat-moet-enkel-papieren-en-c/>.
- "ISIS defeated, US-backed Syrian Democratic Forces announce." *The Guardian*, 23.03.2019. Geraadpleegd 05.02.2020. <https://www.theguardian.com/world/2019/mar/23/isis-defeated-us-backed-syrian-democratic-forces-announce>.
- "Kinduitkoerdischkamp in Syrië gerepatrieerd." *DeStandaard*, 26.12.2020. Geraadpleegd 08.02.2021. https://www.standaard.be/cnt/dmf20201225_97437453.
- Merlevede, Tom. "IS, ISIL, ISIS of DAESH, what's in a name? Waarom we IS moeten erkennen." *KULeuven Blogt*, 30.05.2015. Geraadpleegd 05.02.2020. <https://kuleuvenblogt.be/2015/03/30/is-isil-isis-of-deash-whats-in-the-name-waarom-we-is-moeten-erkennen/>.
- Merckx, Vincent en Vranckx Rudi. "Het kalifaat vergaat." *VRT NWS, 2018*. Geraadpleegd 05.02.2021. <https://interactief.vrtnws.be/verhalen/hetkalifaatvergaat/watvoorafkwam/>.
- "Open brief: 'Pas kinderrechtenverdrag toe, haal Belgische kinderen nu terug'." *De Morgen*, 10.05.2019. Geraadpleegd 06.02.2020. <https://www.demorgen.be/meningen/open-brief-pas-kinderrechtenverdrag-toe-haal-belgische-kinderen-nu-terug~bf1ef8cb/>.
- "Repatriëring 6 Belgische kinderen van IS-strijders uit Syrië is al volop aan de gang: wie zijn ze?" *VRT NWS*, 13.06.2019. Geraadpleegd 08.02.2021. <https://www.vrt.be/vrtnws/nl/2019/06/13/is-kinderen-2/>.
- Winckelmans, Wim. "Vlaanderen verdeeld over lot kinderen Syriëstrijders." *De Standaard*, 18.12.2018. Geraadpleegd 02.02.2021. http://www.standaard.be/cnt/dmf20181217_04042150?_section=67251385&utm_source=standaard&utm_medium=newsletter&utm_campaign=ochtendupdate&adh_i=ed1cbed9ab28f2c7d76ccb0b7466a94&imai=&M_BT=181715855938.
- Ziarczyk, Erik. "IS ruikt kans op comeback door Westerse corona-angst." *De Tijd*, 06.08.2020. Geraadpleegd 05.02.2020. <https://www.tijd.be/politiek-economie/internationaal/algemeen/is-ruikt-kans-op-comeback-door-westerse-corona-angst/10225327.html>.

Rechtspraak

- Brussel (KG) (Fr.) 5 maart 2020, nr. 2019/KR/20.
- Brussel (NI.) 22 mei 2019, nr. 2019/KR/5.
- Brussel (NI.) 27 februari 2019, nr. 2019/KR/4.
- Brussel (NI.) 12 september 2018, nr. 2018/KR/45.
- Voorz. Rb. Brussel (KG) (NI.) 25 februari 2020, (rolnummer is geanonimiseerd).
- Voorz. Rb. Brussel (KG) (NI.) 11 december 2019, nr. 2019/90/C.
- Voorz. Rb. Brussel (KG) (Fr.) 2 december 2019, nr. 19/87/C.
- Voorz. Rb. Brussel (KG) (Fr.) 30 oktober 2019, nr. 19/129/C
- Voorz. Rb. Brussel (KG) (NI.) 26 december 2018, nr. 2018/75/C.
- Voorz. Rb. Brussel (KG) (NI.) 19 december 2018, nr. 18/72/C.
- Voorz. Rb. Brussel (KG) (NI.) 19 juli 2018, nr. 18/28/C.

Secundaire literatuur

- De Brucker, Laurens. "Noot – Het recht op consulaire bijstand vanuit nationaal-, Europees- en internationaalrechtelijk perspectief. Naar een subjectief recht op repatriëring voor kinderen van Syriëstrijders?" *TJK 3* (2020): 194-210.
- De Bont, Roel en Daniels Ian. "Jihadistische foreign fighters uit België: dreiging en beleid." *Internationale Spectator 7* (2015). Geraadpleegd 05.02.2021. https://spectator.clingendael.org/pub/2015/7/belgische_jihadisten_dreiging_en_beleid/#.
- Renard, Thomas en Coolsaet Rik. "Children in the Levant: Insights from Belgium on the dilemmas of repatriation and the challenges of reintegration." *Security Policy Brief* (2018): 1-11. Brussel: Egmont Instituut.
- Wauters, Evelien en Wouters Jan. "Moeders en kinderen van Syriëstrijders: over de volkenrechtelijke verplichtingen van de Belgische Staat." *TJK 1* (2019): 80-88.

Persoonlijk onderhoud en lezingen

- Meegedeeld op 21 februari 2020 op de sessie students@cuta.

MULTI-AGENCY WORKING

to prevent violent radicalisation^a

Multi-agency working (MAW) has increasingly been considered a promising approach to preventing violent radicalisation, allowing early and effective identification of individuals who may be at risk of violent radicalisation, and breaking down historical silos between agencies.

This article provides an overview of the MAW approaches in the context of violent radicalisation in three countries: Belgium, the Netherlands and Germany. Although these countries are neighbouring, the MAW approach is very different in each, in terms of legislation (e.g., on information sharing), structure (e.g., level of organisation, key actors), procedures (e.g., case management) and goals (e.g., target groups, role and function). There does not seem to be one general MAW approach in the field. This article identifies the goals, partnership, governance, information sharing, and other issues that can strengthen local MAW approaches.

Through the 'Evaluation and Mentoring of the Multi-Agency approach to violent radicalisation' (EMMA) project, the question 'What works under what conditions?' will be assessed in each country by means of a realist process evaluation. As part of the project, a practical self-evaluation tool is being developed for local officials that will be widely applicable across different MAW approaches in Europe.

Wim Hardyns, Janne Thys, Lien Dorme, Noel Klima, Lieven Pauwels (Faculty of Law and Criminology, Ghent University)

The EMMA project is funded by the European Union's Internal Security Fund – Police. The content of this article represents the views of the authors only and is their sole responsibility. The European Commission does not accept any responsibility for use that may be made of the information it contains.

Key words

prevention;
multi-agency;
violent radicalization;
extremism;
terrorism

.....

.....

a. Acknowledgements: We are grateful to our partners in the EMMA project – VVSG (Association of Flemish Cities and Municipalities), RadarAdvies and Violence Prevention Network – for providing us with valuable input on the MAW structures in, respectively, Belgium, the Netherlands and Germany. We would also like to thank the Advice Centre on Radicalisation Prevention at the Federal Office for Migration and Refugees in Germany for providing us with relevant information on the German context, and the process coordinators from the Care and Safety Houses, Haaglanden and Brabant-Zuidoost, for providing information and operational details about the Care and Safety Houses in the Netherlands.

Introduction

The problem of preventing and tackling violent radicalisation is very similar to the problem of crime prevention in general: there is no shortage of risk and protective factors, and there is robust discussion on the importance of each risk factor. This risk factor approach has led to a wide variety of theoretical models so far.¹ Despite the fact that various models of violent radicalisation have been developed over the years,² there is no single answer to the question of why a person becomes radicalised – violent extremists and terrorists do not have one specific profile. However, scientists do agree on the process-oriented nature of violent radicalisation, in which committing a terrorist act is the final step.³

As a consequence, efforts have focused on trying to prevent violent radicalisation rather than attempting to stop a terrorist attack.⁴ Preventing violent radicalisation is not a task that can be successfully undertaken by one actor, as there is no generalisable and identifiable terrorist profile, and the violent radicalisation process, which includes various individual and group processes (in-group and out-group processes) playing a role, is very complex.⁵ In recent years, the focus has concentrated on bringing together different actors to prevent violent radicalisation through a multi-agency approach.⁶

According to the RAN policy paper (2018),⁷ multi-agency structures and working processes are crucial in the early and effective identification of individuals who are at risk of violent radicalisation. Multi-agency working (MAW) breaks down traditional silos between agencies, and creates cooperation rather than a fragmentation of services, improved information sharing, joint decision-making and coordinated efforts. An important factor here is the involvement of the local level in the preventive approach to violent radicalisation. Local actors (e.g., cities or municipalities) are the closest to citizens, have access to most information, and are therefore in the best position to identify vulnerable individuals and to develop and implement a tailor-made approach.⁸

-
1. Per-Olof H. Wikström and Noémie Bouhana, "Analyzing radicalization and terrorism: A situational action theory," In *The Handbook of the Criminology of Terrorism*, eds Gary LaFree & Joshua Freilich (New York: John Wiley & Sons, 2017), 175-86; Per-Olof H. Wikström and Kyle Treiber, "Beyond risk factors: An analytical approach to crime prevention," In *Preventing Crime and Violence* (Cham: Springer, 2017), 73-87; Per-Olof H. Wikström, "Does everything matter? Addressing the problem of causation and explanation in the study of crime," In *When Crime Appears: The role of emergence*, eds Jean McGloin, Christopher Sullivan and Leslie Kennedy (New York: Routledge, 2011), 53-72.
 2. Stéphanie De Coensel, "Processual models of radicalization into terrorism: A best fit framework synthesis," *Journal for Deradicalization* (2018) 17: 89-127; Gary LaFree and Joshua Freilich, *The Handbook of the Criminology of Terrorism* (New York: John Wiley & Sons, 2016).
 3. Keiran Hardy, "Comparing theories of radicalization with countering violent extremism policy," *Journal for Deradicalization* 15 (2018): 78-81; Amy Thornton and Noémie Bouhana, "Preventing radicalization in the UK: Expanding the knowledge-base on the Channel programme," *Policing: A journal of policy and practice* (2019): 13(3), 331-44.
 4. Isabelle Pistone et al., "A scoping review of interventions for preventing and countering violent extremism: Current status and implications for future research," *Journal for Deradicalization* (2019) 19: 1-5.
 5. Kees Van den Bos, *Why People Radicalize: How unfairness judgments are used to fuel radical beliefs, extremist behaviors, and terrorism* (Oxford: Oxford University Press, 2018).
 6. Alejandro Beutel and Peter Weinberger, "Public-private partnerships to counter violent extremism: Field principles for action," *Final Report to the U.S. Department of State* (2016): 5.
 7. Magnus Ranstorp and Umair Ahmed, "Developing a local prevent framework and guiding principles-Part 2," *RAN Policy Paper* (2018): 5-8.
 8. Sue Roberts, "Detecting radicalisation in communities: The role of multi-agency partnership and the power of local information," *RAIS* (2018): 42.

This article presents an overview of different MAW practices in three neighbouring countries: Belgium, the Netherlands and Germany. We start with a description of LISC-R (Local Integrated Security Cell – Radicalism), the Belgian multi-agency platform that works to prevent violent radicalisation, and detail its legislation, structure and information sharing. We then compare it with MAW in the Netherlands and Germany. In the final section, we outline the EMMA project.⁹ This project, funded by the European Union's Internal Security Fund – Police, focuses on MAW in Belgium, the Netherlands and Germany and aims to develop a self-evaluation toolkit for these agencies, to enhance the self-reliance of local actors in improving the existing structures. Information on the Belgian, Dutch and German structures was primarily collected by consulting experts in the field (EMMA project partners, data protection officer and relevant MAW actors from the three countries) and supplemented with relevant literature and legal documents. A concise overview of the MAW approaches in these three countries can be found in the appendix.

The LISC-R in Belgium

Origins

European countries have followed a trend of taking a multi-agency approach to the prevention of violent radicalisation. This can be seen in the Danish use of info-houses and the United Kingdom's use of Luton Family Safeguarding. From 2012, cities and municipalities across Europe started developing strategies to deal with the problem of combatants leaving for Syria, the so-called foreign terrorist fighters (FTFs). In Belgium, there was an increasing need for an adapted approach to this complex situation. It is for this reason that in 2015 the Belgian Minister for Security and Home Affairs, Jan Jambon, and the Minister of Justice, Koen Geens, sent out a circular (*omzendbrief/circulaire*) in which a multi-agency approach was referred to for the first time, in the context of '*Local Integrated Security Cells*' (in Dutch: *Lokale Integrale Veiligheidscellen* – LISC).¹⁰

After a series of terrorist attacks in Belgium and other countries in 2016, policy-makers became increasingly aware of so-called homegrown terrorist fighters (HTFs) who were being radicalised on Belgian soil. In addition to focusing on FTFs, policy-makers now had to develop an approach to prevent violent radicalisation locally.¹¹ More and more municipalities established a LISC, but the lack of a legal framework created problems with respect to professional secrecy, information sharing and other issues relating to the organisation of the LISC.

-
9. The Evaluation and Mentoring of the Multi-Agency approach to violent radicalization (EMMA) project is coordinated by the Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten (VVSG, Belgium) in collaboration with Ghent University (Belgium), RadarAdvies (the Netherlands) and the Violence Prevention Network (VPN, Germany).
 10. *Omzendbrief betreffende de informatie-uitwisseling rond en de opvolging van foreign terrorist fighters afkomstig uit België en de inperkingen van de dreiging die ervan uitgaan* (21 augustus 2015), (Brussel: Minister van Binnenlandse zaken en Minister van Justitie); *Circulaire relative à l'échange d'informations et au suivi des foreign terrorist fighters* (21 août 2015), (Bruxelles: Ministre de l'intérieur et du Ministre de la Justice).
 11. Nathan Irwin, "The complexity of responding to home-grown terrorism: radicalization, deradicalization and disengagement," *Journal of Policing, Intelligence and Counter Terrorism* (2015) 2: 167-68.

Legislation

Eventually, on 13 July 2018, legislation for the LISC-R came into effect. From that point on, municipalities were obliged to establish or join a LISC-R. The 'R' was added to the name to emphasise the focus of this MAW structure on radicalism and its objective as the prevention of terrorist crimes.¹² This general objective can be divided into two aims: (1) the early detection of individuals vulnerable to violent radicalisation; and (2) the development of a personalised/tailor-made approach.¹³ By setting up a MAW structure consisting of local actors, each with their own information and expertise, policymakers hope to ensure that individuals are thoroughly screened and any issues are efficiently followed up.¹⁴

Structure and actors involved

Despite the existence of a legal framework, the Belgian LISC-R landscape is characterised by a wide range in how LISC-Rs are interpreted, set up and organised. In practice, every municipality deals with a highly specific context and needs to be able to adapt their LISC-R to these local needs. Municipalities can choose to develop their own LISC-R or to join one from the overarching police district. There is no universal approach for the MAW structure. CUTA (Coordination Unit for Threat Analysis in Belgium) have therefore proposed a standard model, where a distinction is made between a strategic and an operational structure. The strategic structure (from now on referred to as the 'strategic roundtable') should make it possible to draw up policy lines and make agreements on the management of cases by the operational structure (the 'operational roundtable').¹⁵ The operational roundtable, in turn, is responsible for bringing together local partners for the early detection and discussion of radicalised persons. In addition, it is the task of the partners in the operational roundtable to implement the strategic policy lines within their local reality. Alternatively, the strategic and operational roundtables can be combined in an 'integrated' roundtable. A study by VVSG indicates that this is the most common structure in Flanders. No less than 67% of the surveyed LISC-Rs consist of one roundtable where both the strategic objectives are determined and the operational case management is carried out.¹⁶

However, the LISC-R law (13 July 2018) imposes a number of obligations on the composition of the MAW structure. Article 3 describes the mandatory actors who must participate in the LISC-R. The first of these is the **mayor**, who is responsible for establishing the LISC-R. In addition, the mayor should compile a list of cases of individuals who show signs of radicalisation and are possibly in need of a follow-up. The LISC-R must screen these cases and determine whether or not a tailor-made

-
12. *Wet tot oprichting van lokale integrale veiligheidscellen inzake radicalisme, extremisme en terrorisme* (30 juli 2018), (Brussel: Minister van Binnenlandse zaken en Minister van Justitie).
 13. *Bijlage omzendbrief van de minister van veiligheid en binnenlandse zaken en de minister van justitie betreffende de informatie-uitwisseling rond en de opvolging van terrorist fighters en haatpropagandisten* (22 mei 2018), (Brussel: Minister van Binnenlandse zaken en Minister van Justitie).
 14. On the fifth anniversary commemoration of the Brussels attacks on 22 March 2021, Minister of Justice Van Quickenborne proposed a new interpretation of the LISC-R, namely the LISC-P. The Minister wants to use this agency to establish multi-agency working in various penitentiary institutions. This MAW agency is intended to guarantee early detection and a tailor-made approach. The ultimate purpose of this LISC-P is the reintegration of the individual into society. "Meer controle op radicalisering in gevangenis," *De Morgen*, 19.03.2021, Accessed 19.04.2021, <https://www.demorgen.be/nieuws/meer-controle-op-radicalisering-in-gevangenis~b-256d2a4/>.
 15. *Plan R: verduidelijkende nota over de LIVC-R*, (Brussel: Orgaan voor de Coördinatie en Analyse van de Dreiging, 2019), 6.
 16. Maarten De Waele, *Bevraging radicalisering en polarisering 2020*, (Brussel: VVSG, 2020), 26-27.

approach should be developed. In order for this screening to be reliable, Article 3 of the LISC-R law recommends the inclusion of municipal social actors who, through their function and expertise, can contribute to this analysis and the follow-up of the individual. As a result of the varied social structures of Belgian municipalities, a great diversity of social actors could be represented in the MAW structure, such as probation and education stakeholders, health care professionals, welfare institutions, youth centres, social workers, social housing agencies and many others. It is the mayor's responsibility to invite these key partners to the roundtable. The second required actor within the LISC-R is the **information officer**. This role is taken by a local police officer, who is responsible for the exchange of information between the LISC-R and the Local Task Force (LTF).¹⁷ The latter platform is part of a vertical structure, implemented in 2013 by the Federal Action Plan – Radicalism (Plan R).¹⁸ This action plan aims to reduce radicalism and extremism in society through integrated collaboration between the various governments in Belgium. The LTF discusses cases with increased public security risks, and notifies LISC-Rs of possible cases within the municipality. A third required actor is the **municipal official as the coordinator** of the LISC-R. This function can be assigned from any department. It is, however, recommended that the municipal official has worked in the area of prevention before. It is the coordinator's task to steer the LISC-R in the right direction and to build bridges between all actors (i.e., police and social actors).

Case management and information sharing

In general, there are two ways in which an individual case can be raised for discussion at the LISC-R. The first is through the vertical top-down information flux with the LTF, in which the information is passed on from the LTF to the mayor through the information officer. Alternatively, a case can be submitted bottom-up, either via signalling structures for citizens and organisations within the municipality, or directly via a participating MAW actor.¹⁹

In order to obtain a complete, holistic view of each case, participating partners are expected to share all the necessary, available information on the case. However, many participating actors are bound to professional secrecy, as described in Article 458 of the Belgian Criminal Law. This makes it difficult, and even in some cases prosecutable, to share information under secrecy. In order to facilitate information sharing, Article 5 of the LISC-R law states that this body can be understood as a case consultation, as defined in Article 458 ter of the Criminal Code. This Article allows for an exception to be made to professional secrecy in order for actors to temporarily relinquish their own obligation of secrecy.²⁰

17. *Wet tot oprichting van lokale integrale veiligheidscellen inzake radicalisme, extremisme en terrorisme*, art. 4.

18. *Plan R: verduidelijkende nota over de LIRC-R*, (Brussel: Orgaan voor de Coördinatie en Analyse van de Dreiging, 2019), 14.

19. Maarten De Waele, *Hoe een lokale integrale veiligheidscel uitbouwen?* (Brussel: Politea, 2018), 72-79.

20. *Strafwetboek*, art.458 ter.

The Care and Safety Houses (CSH) in the Netherlands

In the Netherlands, the responsibility for developing a preventive approach to violent radicalisation lies with local authorities. Municipalities can rely on the facilitating support of the Care and Safety Houses (in Dutch: *Zorg- en Veiligheidshuizen*, CSH) as a multi-agency working unit for a number of elements of this preventive approach, such as case management. To obtain this support, the local authorities can join the regional CSH.

The philosophy of the multi-agency approach in the Netherlands is the same as in Belgium, namely, to facilitate cooperation between different actors and disciplines to ensure the prevention of violent radicalisation. As with the Belgian LISC-Rs, this prevention practice consists of identifying individuals who are at risk on the one hand, and developing a person-centred approach on the other hand.

How it started

The structure of CSHs originated in the 1990s as 'Safety Houses'. These were used when local authorities wanted to create a partnership between different justice actors to develop approaches to complex, multi-faceted problems faced by individuals in multiple life domains that required a multi-actor response. Over the years, these structures have been adapted to fit the needs of the local partners, for example with the addition of social partners to the MAW structure. These adaptations not only resulted in a name change to 'Care and Safety Houses', they also led to a proliferation of CSHs, each with their own structure and organisation, partners and working methods.²¹ CSHs tackle these complex problems with cooperation between the criminal justice system, the care sector and municipal authorities.

Differences in legislation

A first difference between the Belgian and the Dutch approach can be found in the legal framework. At the moment, the CSH system lacks a national legal framework in the context of violent radicalisation, such as the legislation for the Belgian LISC-R that defines its general purpose and structure. However, on the 13 February 2020 a legislative proposal was introduced that would include the legal obligation of mayors and aldermen to use a case management approach in matters concerning a radicalising individual. This legislative proposal also lays down the exchange of information between the participating actors. The legislator defines the goal of the case management as promoting coordination of measures with regard to persons who reside or have resided in the city and can be linked to radicalising activities. The intention is to develop an effective approach tailored to the individual. The permanent actors – the mayor/the Board of Mayor and Aldermen, police, public prosecutor's office, the Ministry of Justice and Security, probation institutions, and the Child Protection Board – are also described, each with a specific role in the case management.²²

21. *Landelijk kader: Veiligheidshuizen, vóór en dóór partners (januari 2013)*, (Den Haag: Ministerie van Veiligheid en Justitie), 11.

22. *Wetsvoorstel persoonsgerichte aanpak en meldingen over radicalisering en terroristische activiteiten (13 februari 2020)*, (Den Haag: Ministerie van Veiligheid en Justitie).

Differences in the scope of the MAW structure

A second notable characteristic and contrast with the LISC-R is the scope of the Dutch MAW structure. In the LISC-R, discussion of cases is only permitted if it concerns the prevention of terrorist acts or crimes committed within the framework of criminal organisations.²³ This is not the case for the CSH, where all complex problems that meet predetermined criteria can be discussed.²⁴ Four specific themes have been defined and are believed to cover a substantial proportion of these complex problems, including radicalisation and violent extremism. The other themes covered are domestic violence and child abuse, re-integration of ex-prisoners posing a security threat, and persons with confused behaviours posing a security threat. However, these four themes are not exhaustive and do not cover all 'complex problems'. Other complex problems that are not covered by these themes could thus also fall under the care of the CSH. In principle, a separate roundtable could be organised for each theme, consisting of professionals with expertise that is valuable to the intervention needed in a particular case.²⁵

Differences in the structure and level of organisation

The third difference concerns the level of organisation. The CSH structure is organised on a regional level, per safety region (there are 25 safety regions in the Netherlands),²⁶ while in Belgium the LISC-R structure is organised on a municipal level (there are 581 municipalities in Belgium). On 1 September 2020 the Netherlands had 30 CSHs,²⁷ and Belgium had 272 LISC-Rs.²⁸

Dutch municipalities and cities have the opportunity to join and be supported by the CSH structure when a complex problem arises in their local area. To join these structures, local administrations must sign a covenant. This covenant regulates the legal embedding of the cooperation structure and the agreements at the organisational level, namely the purpose of the structure and the participating partners, clarification of a number of terms, the structure of the CSHs and their role, and the manner of decision-making and partner consultation. It also contains agreements on data collection and processing. A separate covenant was drawn up for the issue of radicalisation, with a clear definition of radicalisation, extremism and case management, among other things.²⁹

-
23. *Wet tot oprichting van lokale integrale veiligheidscellen inzake radicalisme, extremisme en terrorisme*; Maarten DeWaele, *Hoe een lokale integrale veiligheidscel uitbouwen?*, 41-44; *Wetsontwerp tot oprichting van Lokale Integrale veiligheidscellen inzake radicalisme, extremisme en terrorisme* (2 juli 2018), (Brussel: Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers), Art. 3, 17.
 24. These criteria are: problems impacting multiple life domains that have impact on, or are impacted by, the direct social environment; and require a multi-actor collaboration OR problems causing a severe security threat.
 25. Landelijk kader: *Veiligheidshuizen, vóór en dóór partners* (januari 2013), (Den Haag: Ministerie van Veiligheid en Justitie).
 26. The country is divided into 25 safety regions (in Dutch: *veiligheidsregios*). Each safety region has at least one CSH, which any municipality in the safety region can join. Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid, "Veiligheidshuizen," Accessed 22.03.2021, <https://hetccv.nl/onderwerpen/veiligheidsbeleving/praktijkvoorbeelden/alle-praktijkvoorbeelden/veiligheidshuizen/#:~:text=Veiligheidshuizen%20zijn%20netwerksamenwerkingsverbanden%2C%20die%20partners,op%20dit%20moment%2038%20veiligheidshuizen.>
 27. Zorg- en Veiligheidshuizen, "Zoek een zorg- en veiligheidshuis," Accessed 22.03.2021, <https://www.veiligheidshuizen.nl/veiligheidshuizen>.
 28. FOD Binnenlandse Zaken, "Cartografie van de LIVC-R," Accessed 04.03.2021, <https://www.besafe.be/nl/veiligheidstemas/radicalisme/lokale-integrale-veiligheidscel>.
 29. *Convenant: Persoonsgerichte aanpak voorkoming radicalisering en extremisme*, (Den Haag: Nationaal coördinator terrorismebestrijding en veiligheid).

Looking in more detail at the structure of the organisation, there are a number of key covenant actors (in Dutch: *convenantpartijen*) – the so-called 'triangle': the municipality, the police and the public prosecutor's office. In addition, the 'case actors' (in Dutch: *casuspartijen*) consist of 'the Board of Child Protection' and 'probation service Netherlands'. In addition, 'external case actors' can join the consultation. These are actors that are necessary for the development of a person-oriented approach, or have specific expertise. Since this differs for each case, these are ad hoc contributors who only join the consultations when their expertise is required.

A noteworthy difference between the LISC-R in Belgium and the CSHs in the Netherlands is the role of the public prosecutor's office. In the Dutch structure, the public prosecutor's office is one of the major actors, while the LISC-R law in Belgium stipulates that this office is not authorised to participate in the operational roundtable. This is to safeguard the preventive purpose of the LISC-R; the link with the security services in Belgium has already been guaranteed by including both the police and the information officer in the roundtable. However, the Belgian public prosecutor's office can, subject to approval, participate in the strategic roundtable.³⁰

Differences and similarities in case management

The Dutch and the Belgian MAW approaches share the same goal for case management, namely, to identify and analyse cases, and to elaborate a person-centred integral approach.

In the Netherlands, the case management procedure varies from region to region, but it can generally be grouped into several steps, starting with (1) registration and case intake, followed by (2) the selection, (3) the individual case approach, and finally (4) the conclusion. In terms of case intake, only covenant actors are entitled to register cases. These agencies are alerted about possible concerns on the basis of their own available information, or by a contact point where family and friends, social organisations and agencies such as youth work can voice their concerns about a potentially radicalising individual. After receiving information about a concern, (a team of) case management workers consisting of the structure's core actors determines, by means of a framework, whether the case is admissible for case management or not.³¹ This is the selection phase. If the case is admissible, the necessary partners will be identified. In the individual case approach phase, an integrated approach is set up and the case is followed up until the concerns about an individual subside. If no further actions are required after an additional follow-up time, the case is closed.³²

Note that in the case of Belgium, the first two phases are merged into the MAW structure of the LISC-R. Furthermore, there are no fixed rules for the termination of a case follow-up. Decision rules and timings for the closing of a case can thus differ from MAW to MAW in Belgium.

To steer their operation, CSHs have an actor similar to the coordinator in the Belgian LISC-R, namely the process coordinator. This individual is responsible for the preparation of both the selection table and the case management, for recording

.....

30. De Waele, *Hoe een lokale integrale veiligheidsceel uitbouwen?*, 83.

31. Note that although a triage phase itself occurs in every region, it is not necessarily carried out by a separate team of triage workers, but can also take place as an internal procedure with the CSH. This depends from region to region.

32. *Landelijk kader: Veiligheidshuizen, vóór en dóór partners* (januari 2013), (Den Haag: Ministerie van Veiligheid en Justitie).

the decisions of this structure, requesting further information and informing the persons involved. A case coordinator can be appointed to coordinate and follow up the actions resulting from the action plan.³³

A varied approach of MAW in Germany

Germany also tackles the complex problem of violent radicalisation through a variety of MAW cooperative approaches. Unlike in Belgium and the Netherlands, there is no legislation on the issue at the federal or state level, and no overarching national framework to describe the structure and organisation of the MAW approach in the field of prevention work to tackle violent radicalisation. It would be difficult to introduce such legislation and framework, as there are 16 different Federal State Data Protection Acts that apply to all government agencies in the *Bundesländer* (federal states) and specify the EU General Data Protection Regulation.

To deal with this fragmentation, in 2004 the GTAZ (*Gemeinsame Terrorismusabwehrzentrum, Joint Counter-Terrorism Centre*) was established as a community platform of police and intelligence services from federal and state level and others, who specialise in the area of Islamist terrorism and extremism.³⁴ The aim of this platform is to pool and consolidate information, minimising the loss of information and errors through cross-border and cross-agency exchange, bundling the expertise of 40 German security authorities in compliance with the principle of separation between the police and the intelligence service. In 2012 the GETZ (*Gemeinsame Extremismus- und Terrorismusabwehrzentrum*) was established in line with these principles. GETZ is responsible for dealing with right-wing, left-wing and foreigner extremism and terrorism, as well as espionage. Recently, right-wing extremism has been the highest political priority.³⁵ Several policy documents have outlined strategic aspects of the German approach for combating extremist radicalisation, such as the 'National prevention programme against Islamist extremism'³⁶ and 'Guidelines for a holistic approach for dealing with returning FTFs',³⁷ which refers to a strong, coordinated approach that includes relevant actors on the level of the states, municipalities and civil society.

In contrast to Belgium and Netherlands, in Germany the organisation of local MAW structures is not fixed at the local/municipal level (Belgium) or the supra-local/regional level (the Netherlands). Instead, the level of organisation differs across the country. Some MAW networks are organised at municipality level, while others are part of regional networks.³⁸ As a result, there are major regional and local differences in German MAW structures in the context of violent radicalisation, and even within

-
33. *Persoonsgerichte aanpak voorkoming radicalisering en extremisme: Handleiding voor gemeenten, politie, Openbaar Ministerie en ketenpartners* (mei 2017), (Den Haag: Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid), 8-10.
 34. *Gemeinsames Terrorismusabwehrzentrum (GTAZ) Rechtsgrundlagen und Vergleichbarkeit mit anderen Kooperationsplattformen* (December 2018), (Deutscher Bundestag).
 35. In March 2020 the federal government sent a strong signal by founding a Cabinet Committee (*Kabinettausschuss*) to act against several forms of extremism, giving highest priority to combatting right-wing extremism and other forms of racial discrimination. As a follow-up, a 'catalogue of measures' (*Maßnahmenkatalog*) was recently published by the federal government; *Maßnahmenkatalog des Kabinettausschusses zur Bekämpfung von Rechtsextremismus und Rassismus* (november 2020), (Berlin: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung), 1-11.
 36. *Nationales Präventionsprogramm gegen islamistischen Extremismus* (April 217), (Bundesministerium des Innern, für Bau and Heimat).
 37. *Leitlinien zum ganzheitlichen Umgang mit Rückkehrerinnen und Rückkehrern* (September 2019), (Bundesministerium des Innern, für Bau and Heimat).
 38. Milena Uhlmann, *Evaluation of the Advice Centre on Radicalisation*, (Nuremberg: BAMF, 2017), 21.

the same region (*Bundesland*) the MAW approach can differ greatly. The huge variety of approaches and structures makes it challenging to provide a comprehensive description of the German situation within the scope of this article. Instead, we will outline the complex German MAW landscape by briefly describing some of the ways MAW structures are organised in several cities.

Scope

Unlike Belgium (radicalism) and the Netherlands (complex problems in four themes), the MAW structures across Germany have no fixed role and function. Instead, they determine their own scope and objectives, whether focusing on operational aspects, strategic aspects or a combination of the two.³⁹ The general objectives of the MAW structures can vary, from building trusting relationships between actors and promoting democratic values by connecting meaningful actors, to raising awareness, supporting information exchange, or discussing recent trends and developments in the radicalisation field. Also, the target groups vary substantially. Some structures cover the prevention of specific forms of radicalisation, such as right-wing extremism or Islamist extremism, while others have an extremely specialised focus on a subgroup that is specific to the local context (e.g. young, radicalised females). There is a focus on exit work, de-radicalisation, and even on victim support. One advantage of this is that the MAW structure can be established according to the needs of the level of the structure.

Actors

The key actors involved vary across regions and localities.⁴⁰ In many cases, we find similar key actors are involved, such as the municipality, police, local and regional non-governmental organisations (NGOs), and social actors. Actors from the prison administration or youth sector can also be included, depending on the case or situation under discussion. In rare instances, experts from academic institutions take on a facilitating role. Furthermore, the 'lead' of the German MAW structure is not a 'fixed' actor from the municipality (Belgium) or organisation (the Netherlands), but can vary. They may be someone who has been found/chosen by the municipality, with particular expertise, from an advice or coordination centre, or some other person.

Information sharing

In Germany, as in the rest of Europe, the sharing of information is controlled by data protection laws. Which law applies depends on the specific actor within the MAW structure. Two main pieces of legislation may apply: the EU General Data Protection Regulation, which applies to NGOs across Germany,⁴¹ and special data protection laws that apply to security services, which are Bundesländer specific.⁴² In general, the government agencies are allowed to handle data if this is necessary to fulfil their legal duties. They are permitted to share this information with other government agencies if the receiving agencies need those to fulfil their own legal duties.

39. Milena Uhlmann, *Evaluation of the Advice Centre on Radicalisation*, 23.

40. Milena Uhlmann, *Evaluation of the Advice Centre on Radicalisation*, 21.

41. NGOs: General Data Protection Regulation (GDPR) specified by the Federal Data Protection Act (*Bundesdatenschutzgesetz*, BDSG). Important regulations for data handling are for example: Art. 6 Sect. 1 lit. f GDPR and Art. 9 Sect. 2 lit. g GDPR read in conjunction with § 22 Sect. 1 Number 1 lit. d and § 24 Sect. 1 Number 1 BDSG.

42. The following regulations apply for Federal and Federal State security authorities: Directive (EU) 2016/680 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 (on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data by responsible authorities for the purposes of the prevention, investigation, detection or prosecution of criminal offences or the execution of criminal penalties, and on the free movement

But there are several area-specific exceptions. For example, particularly restrictive regulations apply to information obtained by intelligence or youth welfare services.

Apart from the valid general rules of data protection, there are no specific legal frameworks, platforms or covenants in place that regulate, guide or facilitate the sharing of sensitive information in the context of a MAW structure for preventing violent radicalisation. Every MAW structure therefore has its own method of dealing with data protection, which in some cases can cause discrepancies among actors. MAW actors report difficulties with data protection due to competing regulations concerning information sharing.

Not all MAW structures necessarily deal with individual case management, as happens in Belgium and the Netherlands. Some German MAW structures only discuss action plans or strategies for dealing with certain situations or groups (situation analyses). In some structures, the focus is on information exchange, trends and developments in the radicalisation field being discussed, rather than concrete cases, groups or situations. However, in the large federal coordination centres, case information is exchanged among police and intelligence services.

The EMMA project: evaluation of multi-agency working in Belgium, the Netherlands and Germany

It is clear that the MAW structures in Belgium and the Netherlands vary in a number of aspects. One thing that they have in common is that evaluation of the MAW approach is not structurally embedded in their operations. However, local MAW actors are keen to know how they are performing and how they can improve, as local actors face many challenges in their MAW networks, such as difficulties with information sharing, building trust and dealing with legislation. Despite this, local actors are willing to learn and implement good practices that can help overcome these challenges.

This need to evaluate the performance of the multi-agency operation has repeatedly been emphasised by MAW officials, but it is not an easy exercise given the variety of MAW contexts. Evaluations of MAW approaches in the context of preventing violent radicalisation are currently scarce.⁴³ Local actors must rely on independent evaluators, and opportunities for such independent evaluations are limited. Local MAW actors could perform an evaluation of their own multi-agency working, but they struggle to do this, as there are currently no blueprints on how to perform such evaluation.

.....

of such data, and repealing Council Framework Decision 2008/977/JHA). This directive gets specified by Federal and Federal State laws; other Federal State government agencies: General Data Protection Regulation specified by the Federal State Data Protection Acts and several area-specific legislations (for example social security data protection legislations). Important regulations for data handling are for example: Art. 6 Sect. 1 lit. e GDPR; other federal government agencies: General Data Protection Regulation specified by the Federal Data Protection Act and several area-specific legislations; important regulations for data handling are for example: Art. 6 Sect. 1 lit. e GDPR read in conjunction with § 3 BDSG.

43. Amy-Jane Gielen, *Cutting Through Complexity: Evaluating Countering Violent Extremism (CVE)*. PhD thesis (Universiteit van Amsterdam, 2020), 23.

EMMA-project: Towards a self-assessment tool

To overcome these challenges, the EU-funded so-called EMMA project was established in January 2020. EMMA is the acronym for '**Evaluating and mentoring of the Multi-Agency approach to violent radicalisation**'. One of the principle aims of this project is to develop a practical self-evaluation tool for local officials. This self-evaluation tool needs to support all local actors involved in MAW to assess their role, service delivery, and indicates the shortcomings. To develop this tool, a process evaluation will be performed according to the realist evaluation principle, a method originally developed for the evaluation of complex social programs where there is an "interplay between individual and institution, agency and structure, and micro and macro social processes."⁴⁴

A realistic process evaluation

Outcome evaluation is probably the most well-known form of evaluation. It measures results – in this case, whether the evaluated approach or programme is effective, i.e. whether it is successful in fulfilling its predefined objectives. Specifically in the context of preventing violent radicalisation, toolkits for such evaluations are becoming increasingly available. Think about the RAND Corporation's Program Evaluation Toolkit for Countering Violent Extremism⁴⁵ or the IMPACT Toolkit.⁴⁶ However, outcome evaluation does not provide information on why and how an intervention was effective, and hence it is not very useful in developing a self-evaluation tool. This is where process evaluation can prove helpful. Process evaluation can be used to identify the effective key components of an intervention and thus can help explain why a programme is successful (or not), in which context and under what circumstances. By understanding how MAW actors and structures try to achieve their objectives, and which processes are set in motion in each of these contexts, we can explore what works, whether it is promising, and under what context or conditions it works. A variety of qualitative methods are used to perform a process evaluation, such as interviews with key actors, participatory observations from MAW roundtables and focus groups to identify missing elements and to develop the self-evaluation tool in collaboration with local MAW actors.

Practical tools and a digital platform for peer-to-peer exchange

The EMMA project aims to create a simple and user-friendly evaluation toolkit that will allow local officials to perform a self-assessment of their approach. It will be specifically tailored to actors in multi-agency networks in the context of violent radicalisation.

In addition to the scientific evaluation component, the project includes a mentoring package whose focus is to offer practical support to the 15 MAW cities in the EMMA sample and to improve MAW practices through advice, guidance and peer-to-peer assessment. In addition to the toolkit, EMMA aims to deliver a platform where local MAW officials learn from each other by sharing best practices. The impact of the project will not be limited to the three project countries, as the tools that are created will be available for use by local professionals throughout Europe.

44. Gielen, *Cutting Through Complexity: Evaluating countering violent extremism (CVE)*.

45. Todd C.T Helmus et al., *RAND Program Evaluation Toolkit for Countering Violent Extremism* (Santa Monica: RAND Corporation, 2017).

46. IMPACT Europe consortium. "Online evaluation toolkit." Impact Europe, accessed 09.03.2021, <http://impact-europe.eu/online-evaluation-toolkit/>.

Conclusion

Multi-agency working has proven to be a powerful approach in combating and preventing violent radicalisation, due to its multidisciplinary collaboration and focus on the local level. However, for a MAW approach to remain effective in the ever-evolving dynamics of violent radicalisation, it is important for the actors to take the time to collectively reflect on its functioning from time to time. It is only possible to remain vigilant against the changing context of violent radicalisation and other challenges that will eventually arise in the local MAW through taking an approach that is open-minded, with a willingness to be open to change, and by reflecting on one's own functioning as an actor. By opening themselves up a discussion on goals, partnership, governance, information sharing, and so on, local MAW actors will be able to develop and enhance their professional approach.

Finally, it is important to stress that there is no single, right, '*one size fits all*' approach to MAW. By comparing the Belgian LISC-R, the Dutch CSHs and some German MAW approaches, we have shown that there are different ways in which MAW can be structured, organised and interpreted. Despite all this variety, the EMMA project aims to identify the practices that 'work' and the initial conditions associated with them, to adequately translate these into a practical toolkit that is useful in a variety of contexts and that will enable local MAW officials to be self-reliant in taking an evidence-based approach to assessing their work. ■



BIBLIOGRAPHY

- Beutel, Alejandro en Weinberger, Peter. "Public–private partnerships to counter violent extremism: Field principles for action." *Final report to the U.S. Department of State* (2016): 1-21.
- *Bijlage omzendbrief van de minister van veiligheid en binnenlandse zaken en de minister van justitie betreffende de informatie-uitwisseling rondende opvolging van terrorist fighters en haatpropagandisten* (22 mei 2018). Brussel: Minister van Binnenlandse zaken en Minister van Justitie.
- Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat. "PreVal – Evaluationsdesigns für Präventionsmaßnahmen." Accessed 16.03.2021. <https://preval.hsfk.de/>.
- Centrum voor Criminaliteitspreventie en veiligheid, "Veiligheidshuizen". Accessed on 22.03.2021. <https://hetccv.nl/onderwerpen/veiligheidsbeleving/praktijkvoorbeelden/alle-praktijkvoorbeelden/veiligheidshuizen/#:~:text=Veiligheidshuizen%20zijn%20netwerksamenwerkingsverbanden%2C%20die%20partners,op%20dit%20moment%2038%20veiligheidshuizen.>
- *Convenant: Persoonsgerichte aanpak voorkoming radicalisering en extremisme*. Den Haag: Nationaal coördinator terrorismebestrijding en veiligheid.
- De Coensel, Stéphanie. "Processual models of radicalization into terrorism: A best fit framework synthesis." *Journal for Deradicalization* 17 (2018): 89-127.
- De Waele, Maarten. *Bevraging radicalisering en polarisering 2020*, Brussel: VVSG, 2020.
- De Waele, Maarten. *Hoe een lokale integrale veiligheidscel uitbouwen?* Brussel: Politea, 2018.
- Expertise-unit Sociale Stabiliteit. "Toolkit Evidence-Based Werken bij de preventie van radicalisering." Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Accessed 16.03.2021. <https://www.socialestabiliteit.nl/si-toolkit>.
- FOD Binnenlandse zaken. "Cartografie van de LIVC-R." Accessed 04.03.2021. <https://www.besafe.be/nl/veiligheidsthemas/radicalisme/lokale-integrale-veiligheidscel>.
- Gemeinsames Terrorismusabwehrzentrum (GTAZ). *Rechtsgrundlagen und Vergleichbarkeit mit anderen Kooperationsplattformen* (December 2018). Deutscher Bundestag.
- Gielen, Amy-Jane. *Cutting Through Complexity: Evaluating Countering Violent Extremism (CVE)*. PhD Thesis, Universiteit van Amsterdam, 2020.
- Hardy, Keiran. "Comparing theories of radicalization with countering violent extremism policy." *Journal for Deradicalization* 15 (2018): 76-110.
- Helmus, Todd C., Matthews, Miriam, Ramchand Rajeev, Beaghley, Sina, Stebbins, David, Kadlec, Amanda, Brown, Michael A., Kofner, Aaron and Acosta, Joie D. RAND Program Evaluation Toolkit for Countering Violent Extremism. Santa Monica: RAND Corporation, 2017.

- *Het Plan R: Het actieplan radicalisme (2016)*. Brussel: FOD Binnenlandse Zaken.
- IMPACT Europe consortium. "Online evaluation toolkit." Impact Europe. Accessed 09.03.2021. <http://impacteurope.eu/online-evaluation-toolkit/>.
- Irwin, Nathan. "The complexity of responding to home-grown terrorism: Radicalization, deradicalization and disengagement." *Journal of Policing, Intelligence and Counter Terrorism 2* (2015): 167-68.
- LaFree, Gary and Freilich, Joshua. *The Handbook of the Criminology of Terrorism*. New York: John Wiley & Sons, 2016.
- *Landelijk kader: Veiligheidshuizen, vóór en dóór partners* (januari 2013). Den Haag: Ministerie van Veiligheid en Justitie.
- *Leitlinien zum ganzheitlichen Umgang mit Rückkehrerinnen und Rückkehrern* (September 2019). Bundesministerium des Innern, für Bau and Heimat.
- *Nationales Präventionsprogramm gegen islamistischen Extremismus* (April 2017). Bundesministerium des Innern, für Bau and Heimat.
- *Omzendbrief betreffende de informatie-uitwisseling rond en de opvolging van Foreign terrorist Fighters afkomstig uit België en de inperkingen van de dreiging die ervan uitgaan* (21 augustus 2015). Brussel: Minister van Binnenlandse zaken en Minister van justitie.
- *Persoonsgerichte aanpak voorkoming radicalisering en extremisme: Handleiding voor gemeenten, politie, Openbaar Ministerie en ketenpartners* (mei 2017). Den Haag: Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid.
- Pistone, Isabelle, Erik Eriksson, Ulrika Beckamn, Christer Mattson en Morten Sager. "A scoping review of interventions for preventing and countering violent extremism: Current status and implications for future research." *Journal for Deradicalization 19* (2019): 1-84.
- *Plan R: verduidelijkende nota over de LIVC-R (2019)*, Brussel: Coördinatieorgaan voor de dreigingsanalyse.
- Ranstorp, Magnus, and Ahmed, Umair. "Developing a local prevent framework and guiding principles-Part 2." *RAN Policy Paper* (2018): 1-37.
- Roberts, Sue. "Detecting radicalization in communities: The role of multi-agency partnership and the power of local information." *RAIS* (April 2018): 42-57.
- *Maßnahmenkatalog des Kabinettsausschusses zur Bekämpfung von Rechtsextremismus und Rassismus* (november 2020). Berlin: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung.
- Thornton, Amy and Bouhana, Noémie. "Preventing radicalization in the UK: Expanding the knowledge-base on the Channel programme." *Policing: A Journal of Policy and Practice 13* (2019): 331-44.
- Uhlmann, Milena. *Evaluation of the Advice Centre on Radicalisation*. Nuremberg: BAMF, 2017.
- Van den Bos, Kees. *Why People Radicalize: How unfairness judgments are used to fuel radical beliefs, extremist behaviors, and terrorism*. Oxford: Oxford University Press, 2018.

- *Wet bescherming persoonsgegevens* (6 juli 2000). Den Haag: Ministerie van Veiligheid en justitie.
- *Wetsontwerp tot oprichting van Lokale Integrale veiligheidscellen inzake radicalisme, extremisme en terrorisme* (2 juli 2018). Brussel: Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers.
- *Wet tot oprichting van lokale integrale veiligheidscellen inzake radicalisme, extremisme en terrorisme* (30 juli 2018). Brussel: Minister van Binnenlandse zaken en Minister van Justitie.
- *Wetsvoorstel persoonsgerichte aanpak en meldingen over radicalisering en terroristische activiteiten* (13 februari 2020). Den Haag: Minister van Justitie en Veiligheid.
- Wikström, Per-Olof H. "Does everything matter? Addressing the problem of causation and explanation in the study of crime." In *When crime appears: The role of emergence*, eds Jean McGloin, Christopher Sullivan en Leslie Kennedy, 53-72, New York: Routledge, 2011.
- Wikström, Per-Olof H. and Bouhana, Noémie. "Analyzing radicalization and terrorism: A situational action theory." In *The handbook of the criminology of terrorism*, eds Gary LaFree and Joshua Freilich, 175-86, New York: John Wiley & Sons, 2017.
- Wikström, Per-Olof H. and Treiber, Kyle. "Beyond risk factors: An analytical approach to crime prevention." In *Preventing Crime and Violence*, 73-87, Cham: Springer, 2017.
- Zorg- en Veiligheidshuizen. "Zoek een zorg-en veiligheidshuis." Accessed on 22.03.2021. <https://www.veiligheidshuizen.nl/veiligheidshuizen>.

Appendix: Overview table of the MAW approach in Belgium, the Netherlands and Germany

	BELGIUM	THE NETHERLANDS	GERMANY
National framework (legislation)	<p>Legislation: Law LISC-R 30 July 2018.⁴⁷</p> <p>Obligation to organise an LISC-R on local level. Mandatory actors (LIVC-R law): mayor, information officer and municipal official.</p>	<p>Legislation proposal specific for the person-oriented approach and notification of radicalisation and terroristic activity.⁴⁸</p> <p>National framework for function and objectives of the Care and Safety Houses (CSH).⁴⁹</p>	<p>No overarching national framework describing the structure and organisation of the MAW in the field of prevention work regarding violent radicalisation.</p> <p>Complex legislation on federal and state level (Bundesländer).</p>
Information sharing (How? What are the regulations?)	<p>Artikel 458 ter Sw.: Shared professional secrecy within the LISC-R.</p> <p>Vertical information flow: LTF; database FTF/HTF/HP – LISC-R.</p>	<p>Covenant template for local actors for information sharing - Under which conditions can information be shared and with whom?</p>	<p>Regulations depend on state and federal law, as well as special legislation and data protection laws concerning actors' backgrounds (social security data protection e.g. for youth welfare services).</p> <p>No specific legal frameworks, platforms, or covenants in place that regulate, guide, or facilitate the sharing of sensitive information.</p> <p>Which data protection laws apply depends on the specific actor in a MAW structure. EU Data protection law is to be applied to NGOs across Germany. Special data protection laws apply for security services, which are Bundesländer-specific.⁵⁰</p> <p>Exceptions to existing data protection law can only be made in exceptional circumstances, which are specified within these laws, e.g. when national security is at stake. Otherwise, actors generally need the individual's consent to share information.</p>

-
47. *Wet tot oprichting van lokale integrale veiligheidscellen inzake radicalisme, extremisme en terrorisme* (30 juli 2018) (Brussel: Minister van Binnenlandse zaken en Minister van Justitie).
 48. *Wetsvoorstel persoonsgerichte aanpak en meldingen over radicalisering en terroristische activiteiten* (13 februari 2020) (Den Haag: Minister van Justitie en Veiligheid).
 49. *Landelijk kader: Veiligheidshuizen, vóór en dóór partners* (januari 2013) (Den Haag: Ministerie van Veiligheid en Justitie), 11.
 50. NGOs: General Data Protection Regulation specified by the Federal Data Protection Act (Bundesdatenschutzgesetz, BDSG), important regulations for data handling are for example: Art. 6 Sect. 1 lit. f GDPR and Art. 9 Sect. 2 lit g GDPR read in conjunction with § 22 Sect. 1 Number 1 lit. d and § 24 Sect. 1 Number 1 BDSG.
 50. For Federal and Federal State security authorities the following regulations apply; DIRECTIVE (EU) 2016/680 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 27 April 2016 (on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data by responsible authorities for the purposes of the prevention, investigation, detection or prosecution of criminal offences or the execution of criminal penalties, and on the free movement of such data, and repealing Council Framework Decision 2008/977/JHA) this directive gets specified by Federal and Federal State laws; other Federal State government agencies: General Data Protection Regulation specified by the Federal State Data Protection Acts and several area-specific legislations (for example social security data protection legislations), important regulation for data handling is for example: Art. 6 Sect. 1 lit. e GDPR; Other Federal government agencies: General Data Protection Regulation specified by the Federal Data Protection Act and several area-specific legislations; important regulations for data handling are for example: Art. 6 Sect. 1 lit. e GDPR read in conjunction with § 3 BDSG.

STRUCTURE

<p>Organised at what level?</p>	<p>The MAW approach can be organised at different local levels: municipal level or police district level.</p>	<p>Care and Safety Houses are organised at regional (safety region) level. Municipalities can join this structure.</p>	<p>Level of organisation differs across the country. Different structures depending on region and city.</p> <p>Some take place at city-level (e.g. Augsburg, Düsseldorf, Chemnitz). Others are part of regional networks that have local NGO-cooperation partners (e.g. Wegweiser in North Rhine-Westphalia). Different structures exist for right-wing extremism and for Islamist extremism.</p>
<p>Key actors involved in the MAW</p>	<p>Required actors: - Mayor, - Information officer (as link between LISC-R and LTF), - Municipal officer (as coordinator).</p> <p>Recommended actors: - Social actors (youth services, schools, public centres for social welfare, etc.).</p>	<p>Three key actors (in Dutch: <i>convenantpartijen</i>):⁵¹</p> <ul style="list-style-type: none"> - Municipality (mayor), - Police, - Public prosecution service (OM). <p>Other actors:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Child services (Raad voor de Kinderbescherming), - National coordinator for Counterterrorism and Security (NCTV), - Probation services, - Care and Safety Houses (Zorg- en Veiligheidshuizen). 	<p>Actors vary according to region. MAW bodies can include:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Municipality, - Local police, - Security actors, - NGOs, - Civil society (sport clubs, mosques, etc.). <p>If applicable:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Prison / probation, - Youth services (Jugendamt). <p>In rare instances:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Universities, - (e.g. Chemnitz) - Psychologists. <p>Depending on the security threat coming from a case, the roundtables are organised by security services or law enforcement or by NGOs and civil society if there are more general/less dangerous cases or trends to discuss.</p>
<p>Frequency</p>	<p>MAW structures choose their own frequency (structural or ad hoc).</p>	<p>MAW structures choose their own frequency (structural or ad hoc).</p>	<p>MAW structures chose their own frequency, often depending on number of active cases and local situation / mandate.</p>

.....

51. *Persoonsgerichte aanpak voorkoming radicalisering en extremisme: Handleiding voor gemeenten, politie, Openbaar Ministerie en ketenpartners* (mei 2017) (Den Haag: Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid), 8-10.; Wetsvoorstel persoonsgerichte aanpak en meldingen over radicalisering en terroristische activiteiten (13 februari

OBJECTIVES

Scope and focus, target group(s)	Focus on violent radicalisation. Target group: Individuals at risk of violent radicalisation.	Focus of the CSH is on complex problems : multi-problems that can only be solved through collaboration between partners and problems that have an impact on family or direct environment of the individual. Radicalisation is part of this focus.	MAW structures determine their own scope and objectives. Target groups vary substantially according to the MAW structure.
Role and function	Strategic function - Coordination and agreement making for operational roundtable, - Trust building between municipality, police and other local actors. Operational function: - Case management: early detection, follow-up and implementation of a tailor-made approach.	Two main functions of CSH ⁵² : advising local authorities on complex problems and case management (follow-up and implementation of a tailor-made approach).	No fixed role and function. Varies depending on specific focus and mandate: case management, decision on follow-up measures, discussing local developments that already pose or will pose a problem in the future, gathering knowledge on phenomena, creating awareness, etc.

EVALUATION

Evaluation	Evaluation is not legally established. Responsibility of the local MAW structure.	Responsibility of the local MAW structure. MAW structures are encouraged to carry out evaluations by the Dutch government and are supported / facilitated to do so, for example by the Toolkit Evidence Based Werken. ⁵³	No obligation for evaluation, but interest to do so to secure long-term establishment of the MAW structure. A nationwide structure in the area of evaluation is currently being designed (PreVal project). ⁵⁴
-------------------	--	--	---

.....

52. Landelijk kader: *Veiligheidshuizen, vóór en dóór partners* (januari 2013) (Den Haag: Ministerie van Veiligheid en Justitie), 14.
53. Expertise-unit Sociale Stabiliteit, "Toolkit Evidence-Based Werken bij de preventie van radicalisering," Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, accessed on 16.03.2021, <https://www.socialestabiliteit.nl/si-toolkit>.
54. Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat, "*PreVal – Evaluationsdesigns für Präventionsmaßnahmen*", accessed on 16.03.2021, <https://preval.hsfk.de/>.

LA SPORULATION DU MARTYRE (XVII^e ET XXI^e SIÈCLES)

Le martyr constitue un sujet omniprésent dans notre actualité. Or le discours sur la mort pour une cause vise de tout temps à promouvoir le caractère exemplaire du sacrifice. Cette donnée pose la question de la propagation de cette conception : comment le martyr se diffuse-t-il et de quelles représentations sa transmission fait-elle l'objet ? Cet article propose un examen des modalités de « sporulation » du martyr à la fois dans la confession protestante au XVII^e siècle et de nos jours à travers le cas du terroriste d'extrême droite Anders Behring Breivik. À l'instar de la littérature en histoire moderne parue à la suite des récents attentats de Paris et de Bruxelles, il s'agira de mettre en lumière, au départ de son étude dans le passé, un schéma de compréhension de nos phénomènes contemporains

Aurélien Bourgaux (Département des Sciences historiques, Service d'Histoire moderne ULiège)

Introduction

À la suite des attentats perpétrés aux États-Unis en 2001, à Paris en 2015 et à Bruxelles en 2016, plusieurs historiens ont entrepris d'éclairer, à travers l'étude de leurs domaines respectifs, les rapports entre violence et religion.¹ En évitant les filets tendus par l'anachronisme et la tentation d'un comparatisme simpliste, ces démarches ont prouvé leur pertinence en incitant, entre autres, à une prise de champ sur ces faits d'actualité. Elles visent de plus à épinglez des « motifs » conceptuels qui, s'ils ne se répètent pas, trouvent des échos dans le temps présent. C'est le cas, par exemple, de l'eschatologie en tant que facteur explicatif des « guerres de religion » du XVI^e siècle, pensée dont l'analogie avec la théologie djihadiste ne saurait nous laisser indifférents.² C'est le cas, également, de la propagation de la figure du martyr, motif qui nous retiendra ici.

La présente contribution s'inscrit en marge d'une recherche en cours sur le martyr réformé.³ Elle s'attachera à l'analyse de la perception du martyr en tant qu'« outil

Boursier FRESH (FNRS) à l'Université de Liège (UR Transitions – Moyen Âge et Première Modernité, Département des Sciences historiques, Service d'Histoire moderne)

Mots-clés :

martyr ;
exemplarité ;
histoire de la Réforme ;
seizième siècle ;
histoire des représentations ;
analogie ;
terrorisme ;
islam ;
extrême droite ;
Anders Behring Breivik

1. Élie Barnavi, *Les religions meurtrières* (Paris: Flammarion, 2006) ; Élie Barnavi et Anthony Rowley, *Tuez-les tous ! La guerre de religion à travers l'histoire, VII^e-XXI^e siècle* (Paris: Perrin, 2006) ; Denis Crouzet et Jean-Marie Le Gall, *Au péril des guerres de Religion ; Le fanatisme religieux du XVII^e siècle à nos jours : étudier, comprendre, prévenir*, éd. Charles Coutel (Arras: Artois Presses Université, 2017) ; Ralph Dekoninck, *Horreur sacrée et sacrilège. Image, violence et religion (XVI^e et XXI^e siècles)*. (Bruxelles: Académie royale de Belgique), 2018.
2. Crouzet et Le Gall, *Au péril des guerres de Religion*. Voir les réserves émises sur l'opuscule par Ralph Dekoninck. (Dekoninck, *Horreur sacrée et sacrilège*, 12-13). Sur la pertinence de l'appellation « guerres de religion » et de sa sollicitation pour éclairer notre actualité, voir François Brizay, « Fondamentalisme et intolérance : le regard d'historiens des guerres de Religion sur le djihadisme contemporain ». *Annales de Bretagne et des Pays de l'Ouest. Anjou. Maine. Poitou-Charente. Touraine* 125, no 1 (2018) ; Monique Weis, « Des guerres de religion hier et aujourd'hui », *L'Artichaut* 33, no 4 (2016): 13-20 ; Weis, « De quelques spécificités des « guerres de religion » ».
3. Aurélien Bourgaux, *Changer la lumière en ténèbres. Martyr et anti-martyr dans l'œuvre de Théodore de Bèze (ca 1544-1603)* [titre temporaire], thèse de doctorat en cours, dir. Annick Delfosse, Université de Liège. J'adresse mes vifs remerciements à l'équipe Outreach pour m'avoir invité à contribuer au premier numéro de Radices et pour nos riches échanges au sujet de cet article.

de communication prosélyte »⁴ dans le royaume de France au XVI^e siècle, ainsi qu'à ses résonances avec certaines de nos « cultures du martyr »⁵ contemporaines. Une brève présentation de la réalité du martyr réformé au XVI^e siècle attirera tout d'abord l'attention sur son exemplarité dans les mentalités de l'époque ainsi que sur le « théâtre » dont elle fait l'objet. Cette mise en scène laissera envisager les modalités de la reproduction foisonnante et multidirectionnelle du martyr par « sporulation », illustrée dans les sources par les modèles figuratifs de la semence et du phénix. Enfin, ce principe sera mis à l'épreuve de notre époque à travers un cas d'étude spécifique : le manifeste du terroriste norvégien d'extrême droite Anders Behring Breivik.

Le martyr réformé au XVI^e siècle

L'étude du martyr protestant dans l'espace français au siècle des Réformes s'avère particulièrement propice à l'identification de motifs conceptuels du fait de son omniprésence dans la culture protestante, dans laquelle il fait office de ciment à la construction d'une identité confessionnelle. À cette époque en effet, le déchirement de la chrétienté occidentale suscite de vives tensions envers le catholicisme romain en crise et les confessions protestantes émergentes. Les protestants, minoritaires, sont pourchassés par les autorités fidèles à l'Église romaine et forcés d'abjurer leur foi jugée hérétique. Ceux qui s'y refusent sont convaincus de crime de religion et condamnés au bûcher. Les coreligionnaires des victimes entreprennent ensuite de mettre en récit leur mort, en vantant leur constance face aux châtiments corporels encourus.⁶ Dans ces textes, la « cause » légitime le martyr : c'est parce qu'il meurt pour la (vraie) foi que le supplicié peut être reconnu parmi les élus. Les auteurs tant protestants que catholiques répètent à l'envi l'adage d'Augustin : *Martyrem non facit poena, sed causa*, « ce n'est pas la peine qui fait le martyr, mais la cause ». La martyrologie chrétienne emprunte en effet au domaine juridique le terme grec *martus* qui recouvre à l'origine le sens de « témoin ».⁷

Parce qu'elle loue la cause des suppliciés et leur constance sur le bûcher, la martyrologie réformée, au sens large de discours sur le martyr, repose sur un « culte » de l'exemplarité, entendu comme système référentiel de figures qui ont pour vertu d'inspirer le fidèle : il est attendu de ce dernier qu'il imite les martyrs.⁸ Or le culte martyriel réformé puise dans les racines du christianisme : la Réforme se revendique de l'Église des premiers chrétiens persécutés par la Rome païenne. Se crée ainsi un dialogue entre les protestants du XVI^e siècle et les martyrs des premiers siècles, que Frank Lestringant appelle « conférence des martyrs ».⁹ De plus, les fi-

-
4. Laetitia Bucaille, « Martyr », *Dictionnaire de la violence*, (Paris: Quadrige – PUF), 2011, 874.
 5. L'expression est de Peter Burschel, *Sterben und Unsterblichkeit. Zur Kultur des Martyriums in der frühen Neuzeit* (Munich: R. Oldenbourg Verlage, 2004).
 6. Sur le martyr et la martyrologie chez les réformés, voir principalement David El Kenz, *Les bûchers du roi : la culture protestante des martyrs (1523-1572)*. (Seyssel: Champ Vallon), 1997 ; Frank Lestringant, *Lumières des martyrs. Essai sur le martyr au siècle des Réformes*. (Paris: Honoré Champion), 2004.
 7. Sur le formalisme juridique augustinien, voir Henri Meylan, « Martyrs du diable », *Revue de théologie et de philosophie* 9, no 2 (1959): 118 ; El Kenz, *Les bûchers du roi*, 127 ; Lestringant, *Lumières des martyrs*, 15 et 63 n. 7. Sur l'emploi originel du terme *martus* dans les Écritures et dès le récit homérique, voir Biet et Fragonard, « Introduction. » In *Tragédies et récits de martyrs en France (fin XVI^e-début XVII^e siècle)*, éd. Christian Biet et Marie-Madeleine Fragonard, 56-59 ; Margo Kitts, « Introduction on Death, Religion, and Rubrics for Suicide » In *Martyrdom, Self-Sacrifice, and Self-Immolation: Religious Perspectives on Suicide*, éd. Margo Kitts, 8-11, (New York: Oxford), 2018.
 8. Le « culte de l'exemplarité » protestant est à distinguer de la vénération culturelle des saints de l'Église catholique romaine. Pour une analyse anthropologique de l'exemplarité dans la culture martyrielle protestante, voir i.a. Gottfried Hammann, « Sainteté et martyr selon la tradition protestante », *Saints, sainteté et martyr : la fabrication de l'exemplarité*, éd. Pierre Centlivres, (Paris: Maison des sciences de l'homme), 2001.
 9. Lestringant, *Lumières des martyrs*, 41-46 et 194.

dèles réformés, comme les premiers chrétiens à leur époque, tendent à opérer l'analogie entre le supplice et la geste de la Passion : symboliquement, lorsqu'un réformé meurt pour sa foi, c'est le Christ que l'on crucifie de nouveau.¹⁰ *L'imitatio* martyrielle présente donc une épaisseur temporelle tant synchronique (des fidèles vers leurs martyrs contemporains) que diachronique (des fidèles vers les anciens martyrs et le Christ). Elle s'opère dans une urgence eschatologique car le réformé garde toujours à l'esprit l'imminence de la fin des temps.¹¹

Le théâtre du martyre

L'inspiration martyrielle (qui procède en fait pour le réformé de sa *vocation*, Dieu l'ayant « élu » dans ce rôle) s'opère à deux niveaux. Tout d'abord, elle se marque sur le lieu même du martyre. Face à une foule généralement hostile, la fermeté dont fait preuve le supplicié peut toutefois émouvoir le spectateur et entraîner sa conversion à la confession adverse.¹² Le spectacle de l'exécution embrase chez qui le contemple le désir de le reproduire. La victime ne se contente pas de subir le supplice, elle en est elle-même l'actrice par sa lutte, sa persévérance ; à son tour, elle incite à l'action.

L'efficacité du martyre ne s'exprime pas qu'en direct. L'événement est relaté *a posteriori* par les coreligionnaires de la victime dans leur correspondance, dans des poèmes, dans des ouvrages polémiques et, plus spécifiquement, dans des compilations normées de récits de martyrs, les martyrologes. Le texte, instrumentalisé à des fins de propagande confessionnelle,¹³ est diffusé grâce à l'imprimerie. À la Renaissance, la révolution de la presse typographique permet aux idées de voyager à une vitesse et sur des distances encore inédites.¹⁴ *Mutatis mutandis*, cette nouvelle technologie peut être rapprochée du développement d'Internet qui connecte notre monde d'un bout à l'autre.¹⁵ Et de même que les martyrologes n'auraient jamais connu pareil succès au XVI^e siècle sans le support de l'imprimerie, de même nos martyrs contemporains se nourrissent de l'ultra-connectivité offerte par l'ère numérique.

Comme dans le cas de l'observation oculaire directe, le récit de l'exécution imprime dans la mémoire du lecteur une image flamboyante ; le moment venu, si l'occasion se présente, le texte inspirera le fidèle à faire preuve de la même constance en refusant l'abjuration. Le spectateur, médiat ou immédiat, devient à son tour *martyr* (« témoin »).¹⁶ Tant sur la tribune du bûcher que dans le texte martyrologique, le martyre est un théâtre (*theaomai*), au sens étymologique de « dispositif permettant d'assister à une représentation ». ¹⁷ Il se renouvelle incessamment dans la cendre : la

10. Voir David El Kenz, « Des bûchers des protestants à la Passion au XVI^e siècle : une nouvelle analogie ? » *Parentés. Actes du colloque doctoral de Prešov (16-18 septembre 2009)*, éd. Zuzana Malinová, 11-27. (Prešov: Service de coopération et d'Action culturelle de l'Ambassade de France en Slovaquie), 2009.

11. Sur cette urgence eschatologique, voir surtout Denis Crouzet, *Les Guerriers de Dieu. La violence au temps des troubles de religion (vers 1525-vers 1610)*, 2 vol. (Seyssel: Champ Vallon, 1990). Cette dernière dimension a été mise en corrélation avec l'apocalyptisme qui anime les djihadistes. (Crouzet et Le Gall, *Au péril des guerres de Religion*).

12. Nicholls, « The Theatre of Martyrdom in the French Reformation », 72 ; El Kenz, *Les bûchers du roi*, 63.

13. Sur la « politique du martyre », voir Lestringant, *Lumières des martyrs*, 114.

14. Les historiens s'accordent sur le fait que sans cette révolution technologique, « il n'y aurait pas eu de crise religieuse ». (Nicolas Le Roux, *Les guerres de Religion*, (Paris: PUF, 2016), 8).

15. Renaud Adam, *Le théâtre de la censure (XVI^e et XXI^e siècles) : de l'ère typographique à l'ère numérique*. (Bruxelles: Académie royale de Belgique), 2020, 17-18.

16. Lestringant, *Lumières des martyrs*, 142-43.

17. Lestringant, *Lumières des martyrs*, 140. Sur le dispositif du « théâtre du martyre », voir David Nicholls, « The Theatre of Martyrdom in the French Reformation », *Past & Present*, no 121 (1988) ; Lestringant, *Lumières des martyrs*, 137-76.

relève lors de la prochaine représentation est assurée.

De la spore à la cendre : une répllication « infinie » et multi-directionnelle

Le feu du martyr s'allume d'un foyer à un autre ; là, il irradie de nouveau et tire son efficacité de ce rayonnement. Afin de décrire la transmission du martyr, Frank Lestringant, spécialiste de la littérature française de la Renaissance et l'une des figures de référence dans l'étude de la martyrologie du XVI^e siècle, a formulé le concept de « transductilité », dérivé du terme « transduction » emprunté à la biologie :

*Plutôt que de transitivité, il faudrait ici parler de transductilité. [...] Illustrant la loi de la transduction, il [le martyr] se propage de proche en proche, transformant chaque point irradié en un nouveau centre d'irradiation. Le spectateur confronté au bûcher du martyr est touché par la grâce du témoignage et devient martyr à son tour, suscitant d'autres témoins, et ainsi de suite. Telle est du moins l'efficacité idéale recherchée par le théâtre des martyrs, catholique ou protestant.*¹⁸

La formulation du principe de transductilité puise ses racines dans les premiers siècles du christianisme. Sans rien ôter à la pertinence du terme choisi par Frank Lestringant, on aurait pu lui préférer celui de « sporulation ». Depuis la « souche » de son bûcher, le martyr « sporule » : il forme et libère son énergie, les spores (du grec *spora*, « ensemencement, semence »¹⁹). La « sporulation » rend mieux compte, il me semble, de la profondeur historique du concept. En effet, la propriété reproductive du martyr est déjà théorisée par les Pères de l'Église. Elle est énoncée, dès l'origine, sous forme de métaphore végétale, ce qui n'a pas lieu d'étonner compte tenu de la récurrence de cette figure d'expression pour évoquer la Résurrection. En émondant les rameaux morts d'un cep de vigne, expose Justin Martyr au milieu du II^e siècle, d'autres viennent à germer et donner du fruit en plus grand nombre ; de même en va-t-il du martyr.²⁰ Au début du III^e siècle, l'axiome de Tertullien fait date : ***Sanguis martyrum, semen christianorum***, « le sang des martyrs est la semence des chrétiens ».²¹ Enfin, au siècle suivant, l'image du grenadier qu'Ambroise de Milan assimile à l'Église peut être lue avec la même sémantique.²²

La diffusion des spores se rattache également au champ de la maladie. L'analogie des « semences » de la maladie remonte à Anaxagore (Ve siècle AEC) mais trouve sa formulation la plus poussée dans la théorie galienne de la contagiosité au II^e

-
18. Lestringant s'inspire de la définition de « transduction » de Gilbert Simondon, *L'individu et sa genèse physico-biologique* (Grenoble: Jérôme Million, 1995 [1964]), 30 : « Nous entendons par transduction une opération, physique, biologique, mentale, sociale, par laquelle une activité se propage de proche en proche à l'intérieur d'un domaine, en fondant cette propagation sur une structuration du domaine opérée de place en place : chaque région de structure constituée sert à la région suivante de principe de constitution, si bien qu'une modification s'étend ainsi progressivement en même temps que cette opération structurante ». (Lestringant, *Lumières des martyrs*, 143).
 19. En botanique, la sporulation signifie la reproduction de spores, corpuscules qui ont comme propriété de pouvoir « donner naissance sans fécondation à un nouvel individu ». La spore désigne également une « membrane capsulaire » qui protège une bactérie de la chaleur ou d'agents chimiques. (« Spore », *Trésor de la Langue française informatisé*, consulté le 14 mars 2021).
 20. *Dialogue avec Tryphon*, 110. (Sur la rhétorique de la résistance qui découle de cette conception chez Justin Martyr, voir i.a. Gail P. Streete, « Performing Christian Martyrdoms », in *Martyrdom, Self-Sacrifice, and Self-Immolation: Religious Perspectives on Suicide*, éd. Margo Kitts (New York: Oxford, 2018), 40-53).
 21. Apologétiques, L, 13. (Lestringant, *Lumières des martyrs*, 164).
 22. *Commentaire sur le Cantique des cantiques, IV, 3 et VII, 13*. (Michèle Pellegrino, « Le sens ecclésial du martyr », *Revue des Sciences religieuses* 35, no 2 (1961): 151).

siècle EC : sous la forme de « graines », le mal se répand dans l'air et infecte les humains. La justification que donne Vivian Nutton de l'analogie de l'ensemencement selon Galien me paraît également pertinente pour le martyre. Un seul martyr recèle ainsi le potentiel d'une épidémie :

*The aptness of the seed analogy lies in the fact that it emphasizes three things: that the object posited is a living entity; that it is in origin very small; and that it contains within itself the potentiality for growth.*²³

Au XVI^e siècle, si cette énergie vive réjouit les coreligionnaires du martyr, ses adversaires, au contraire, s'en effraient et cherchent à prévenir que la contagion se répande comme une traînée de cendres : l'hérésie est une peste qui met en péril le corps de l'Église²⁴. En outre, certains réformés n'hésitent pas à rapprocher, voire à confondre les souffrances endurées sous l'emprise de la maladie et sous l'assaut des flammes.²⁵ De la sorte, le principe de sporulation rend compte de la porosité entre les corpus martyriel et pestifère à la Renaissance.

L'alchimie de l'émulation du martyr sourd avec récurrence dans la littérature réformée du XVI^e siècle. Exposée à la chaleur des bûchers, la spore devient cendre. Cette dernière forme le terreau propice à l'éclosion d'« un million de fleurs ».²⁶

Un second modèle soutient la transductibilité du martyr : la figure flamboyante du phénix. Récupérée de la mythologie égyptienne par les chrétiens à la fin du I^{er} siècle, l'image de cet oiseau sacré renvoie pleinement à la Résurrection à partir de Tertulien.²⁷ Durant la seconde moitié du XVI^e siècle, les réformés reprennent régulièrement le motif du phénix pour symboliser le martyr.²⁸ À titre d'exemple, on en trouve une énonciation très aboutie en conclusion de l'Apologie pour Hérodote d'Henri II Estienne (1528-1598) parue en 1566. Selon Estienne, le phénix ne se contente pas de renaître de ses cendres :

-
23. Vivian Nutton, « The seeds of disease: an explanation of contagion and infection from the Greeks to the Renaissance », *Medical History* 27, no 1 (1983): 2.
 24. Sur l'association hérésie-maladie dans les pamphlets des catholiques zélés à la fin du XVI^e siècle, voir Anne-Marie Brenot, « La peste soit des huguenots. Étude d'une logique d'exécution au xv^e siècle ». *Histoire, Économie et Société* 11, no 4 (1992): 557-59. La représentation d'un groupe social comme « corps » apparaît de façon rémanente à notre époque. Elle est en fait largement transhistorique. Dans la tradition chrétienne, la communauté des fidèles (*Ecclesia*) est régulièrement assimilée au corps du Christ (notamment dans les épîtres de Paul, Col. I, 18).
 25. Voir Brenton Hobart, *La peste à la Renaissance. L'imaginaire d'un fléau dans la littérature au XVI^e siècle*. (Paris: Classiques Garnier), 2020, 331-34 ; Aurélien Bourgaux, « De la peste au bûcher. La réinterprétation de l'ode *Seché de douleur* de Théodore de Bèze (1551) », *Au-delà de la pandémie : formes et pouvoirs de la littérature dans l'espace méditerranéen. Actes de l'e-Colloque coorganisé par les universités de Bucarest et de Bordeaux Montaigne*, éd. Mounira Chatti, Larissa Luică, Simona Neucula, à paraître 2021.
 26. Calvin écrit dans une lettre à l'Église de Paris en 1557 : « [...] car Dieu fera toujours fructifier les cendres de ses serviteurs [...] ». (Cité in El Kenz, *Les bûchers du roi*, 111). Les vers des *Tragiques* d'Agrippa d'Aubigné rapprochent cendre et graine en vue de cette éclosion : « Les cendres bruslez sont pretieuses graines / Qui apres les hyvers noirs d'orage et de pleurs / Ouvrent au doux printemps d'un million de fleurs / Le baume salutaire, et sont nouvelles plantes / Au milieu des parvis de Sion florissante ». (III, v. 654-658. Cité in Lestringant, *Lumières des martyrs*, 26).
 27. Voir Laurence Gosserez, « Le phénix, exemple de résurrection dans l'apologétique », *Le Phénix et son autre. Poétique d'un mythe des origines au XVI^e siècle*, éd. Laurence Gosserez, (Rennes: PUR), 2013 ; Laurence Gosserez, « Le phénix, exemple de résurrection dans l'apologétique », *Le Phénix et son autre. Poétique d'un mythe des origines au XVI^e siècle*, éd. Laurence Gosserez, (Rennes: PUR), 2013.
 28. L'image du phénix occupe par exemple une place importante dans la théologie du martyr de Théodore de Bèze (1519-1605), dans laquelle elle se trouve souvent associée à la métaphore florale. C'est le cas, entre autres, dans ses *Icones* (1580) : « On dit que le Phoenix vie en mort va reprendre, / Si qu'un mesme bucher est sa vie et sa mort. / Bourreaux, bruslez les saints : vain sera vostre effort. / Ceux qu'estaindre voulez renaissent de leur cendre ». (Bèze, *Les vrais portraits des hommes illustres en piété et doctrine...*, emblème VI, 246).

Car nostre Seigneur Jésus Christ a donné aux cendres de ses martyrs la vertu qu'on dit estre ès cendres du phoenix mais l'a donnée en beaucoup plus grande abondance, veu que les cendres d'un phoenix ne produisent qu'un phoenix, les cendres d'un fidèle serviteur de Jésus Christ produisent un nombre infini d'autres.²⁹

Le théâtre réformé des martyrs ne reçoit pas, bien entendu, le même accueil de l'autre côté de la frontière confessionnelle. Son efficacité est telle que ses détracteurs en font état.³⁰ Ceux-ci ont soin de présenter la réplique de l'hérétique dans la cendre comme le fait du diable. Face à ces velléités, tant les catholiques romains que les réformés majoritaires développent une anti-martyrologie qui vise à imposer leur prétention à l'orthodoxie et à l'exclusivité de la mort pour la (vraie) foi.³¹ Parallèlement, une martyrologie en suscite une autre : afin de contrer les discours protestants et d'exploiter à leur compte l'efficacité du théâtre des martyrs, les catholiques romains le mimétisent.³² En outre, divers groupes « radicaux » persécutés tant par les catholiques romains que par les réformés, tels les anabaptistes, se constituent à leur tour une martyrologie propre.³³ À une époque plus rapprochée de la nôtre, dans le cadre de la guerre d'Afghanistan, le régime communiste de Kaboul imite le culte du martyr des rebelles afghans.³⁴ Ces récupérations attestent l'efficacité du théâtre des martyrs dans les mentalités de leurs époques respectives et participent de ce que Frank Lestringant appelle la « guerre des martyrs ».³⁵

La transductibilité ne consiste pas en une chaîne de maillons, mais en une toile organique : au-delà de son cadre géographique et confessionnel initial, un même foyer contient le potentiel de charger une multitude d'autres catalyseurs qui, à leur tour, sporulent cette énergie par « rebonds ». Le martyre essaime ; multidirectionnel, il peut franchir de larges espaces et susciter de nouvelles vocations dans des contextes variés.

Le martyre islamiste

Qu'il soit permis à présent à l'historien de s'aventurer en dehors de son domaine de prédilection, bien loin des bûchers du siècle des Réformes, afin d'évoquer la résonance du motif de la sporulation du martyr à notre époque. Dans cette démarche, une brève introduction au martyr dans l'islam et à ses récentes déclinaisons s'avère essentielle.

Dans l'islam moderne, la martyrologie ne provient pas prioritairement de la lecture

29. Estienne, L'introduction au traité de la conformité, 680.

30. C'est par exemple le cas de l'anti-martyrologue Florimond de Raemond en 1605 : « Si qu'il sembloit que tant plus on en envoyoit au feu, d'autant plus on en voyoit renaître de leurs cendres ». (Florimond de Raemond, *L'Histoire de la naissance, progrès et decadence de l'heresie de ce siecle* (Paris: veuve G. de la Noue, 1605), 864. Cité in Meylan, « Martyrs du diable, » 117).

31. Sur l'anti-martyrologie, voir surtout Meylan, « Martyrs du diable. »

32. Il s'agit en fait d'un réinvestissement de la tradition du martyrologue romain. Le « culte » protestant des martyrs, quoique cherchant à s'en dissocier radicalement, ne parvient pas à s'affranchir totalement du culte des saints, en particulier dans son rapport à l'exemplarité des martyrs. (Voir Hammann, « Sainteté et martyr selon la tradition protestante. »).

33. Sur la martyrologie anabaptiste, voir notamment Olivier Donneau, « Le martyr et le temps : Tieleman Jansz van Braght, le martyrologue mennonite et l'histoire, » (mémoire de licence en Histoire, Université de Liège, 1998).

34. « L'effet légitimant et exemplaire du martyr est tel que le gouvernement communiste de Kaboul a tenté de tirer parti de ce capital religieux en reprenant et le terme de *shahid*, et l'iconographie des martyrs pour ses propres officiers tombés au combat contre la résistance islamique ». (Pierre Centlivres, « Sainteté, martyr et exemplarité dans la crise afghane ». *Saints, sainteté et martyr : la fabrication de l'exemplarité*, éd. Pierre Centlivres, (Paris: Maison des Sciences de l'Homme), 2001, 180).

35. Lestringant, *Lumières des martyrs*.

du Coran, dans lequel le mot *shahid* (« témoin ») ne revêt pas le sens de « celui qui meurt pour la foi ». Le fondamentalisme salafiste en fait cependant une interprétation figurative (*ta'wil*) par laquelle il justifie les « opérations martyres ».³⁶ Le propos sur le martyr se concentre surtout dans les *hadiths*, textes ultérieurs qui relatent la vie de Mahomet et de ses successeurs. Dès lors, les *shuhada'* (pl. de *shahid*) sont ceux qui meurent en menant le *jihad*, la guerre sacrée. Le culte du martyr joue un rôle prééminent dans la révolution islamique en Iran (1978-1979), puis dans le conflit irano-irakien qui suit (1980-1988). Lors de la formation du groupe terroriste Al-Qaïda, l'« opération sacrifice » devient le moyen privilégié de mener le *jihad*. La culture du martyr d'Al-Qaïda engendre une iconographie riche à des fins de propagande et d'inspiration;³⁷ les autres cultes martyriels islamistes comme ceux du Hamas ou de Daech s'en nourrissent abondamment.³⁸ Sont pour partie en cause l'exemplarité du martyr et l'efficacité de sa représentation qui se font l'écho, à la fois proche et lointain, de la scène des bûchers au siècle des Réformes : comme l'énonçait Brian M. Jenkins dans son rapport pionnier en 1974, « terrorism is theater ».³⁹

Dans le terrorisme moderne, le *suicide bombing* fait donc l'objet d'une justification théologique. La globalisation du « nouveau martyr » a suscité la fusion du terrorisme et du sacrifice de soi prôné dans la tradition coranique sous la forme d'attentats-suicide.⁴⁰ Ce mode opératoire constitue un « martyr offensif »⁴¹ dont la réalité et l'imaginaire diffèrent sensiblement de celles de la mort pour la foi au XVI^e siècle. Cependant, il s'avère possible de dégager plusieurs schémas communs. La sporulation du martyr est l'un d'entre eux : mourir pour la cause a comme « pouvoir » de susciter de nouveaux martyrs.⁴²

Un exemple contemporain : le cas d'Anders Behring Breivik

Je ne m'attarderai pas davantage sur le martyr islamiste et retiendrai plutôt un cas d'étude issu de l'extrême droite. L'omniprésence de la culture islamiste du martyr dans notre actualité et dans la bibliographie fait écran à d'autres réalités contemporaines : s'en dégager momentanément incite à décentrer le regard. Sans doute, cette dépréciation est due pour partie au manque d'institutionnalisation de l'extrême droite, dont les rassemblements prennent aujourd'hui la forme de groupuscules, au

36. Mohammed M Hafez, « Apologia for Suicide: Martyrdom in Contemporary Jihadist Discourse », *Martyrdom, Self-Sacrifice, and Self-Immolation: Religious Perspectives on Suicide*, éd. Margo Kitts, (New York: Oxford), 2018, 131 sqq.

37. Voir i.a. Abdelasiem El Difraoui, *Al-Qaïda par l'image*. (Paris: PUF), 2013.

38. Une littérature foisonnante a paru sur le martyr islamiste. On se référera entre autres à Asma Afsaruddin, *Striving in the Path of God: Jihad and Martyrdom in Islamic Thought* (New York: Oxford University Press, 2013).

39. Une littérature foisonnante a paru sur le martyr islamiste. On se référera entre autres à Asma Afsaruddin, *Striving in the Path of God: Jihad and Martyrdom in Islamic Thought* (New York: Oxford University Press, 2013). « Terrorist attacks are often carefully choreographed to attract the attention of the electronic media and the international press. Holding hostages increases the drama. [...] Terrorism is aimed at the people watching, not at the actual victims. Terrorism is theater ». (Brian Jenkins, «International Terrorism: A New Kind of Warfare,» (Santa Monica: The Rand Corporation), 24 juin 1974, 4. Voir l'actualisation de Gabriel Weimann et Conrad Winn, *The theater of terror: Mass Media and International Terrorism* (New York: Longman, 1994)).

40. Voir *Root Causes of Suicide Terrorism: Globalization of Martyrdom*, éd. Ami Pedahzur (New York: Routledge, 2006).

41. Durand, Emmanuel, « Faut-il repenser la qualification chrétienne du martyr ? », *Transversalités* 118, no 2 (2011): 167. La principale différence entre le XVI^e siècle et les XX-XXI^e siècles réside dans l'offensivité du martyr terroriste ; en ce qui concerne les martyrs chrétiens traditionnels, la mort ne découle pas d'une initiative de la victime mais de l'autorité persécutrice. (Crouzet et Le Gall, *Au péril des guerres de Religion*, 67).

42. Pierre Centlivres épingle cette vertu comme l'une des caractéristiques du martyr afghan au cours de la période 1985-1992. (Centlivres, « Sainteté, martyr et exemplarité dans la crise afghane, » 179).

mieux de partis, mais jamais d'un État ou d'une Église comparable aux cas islamistes. L'étude des représentations martyrielles des extrêmes droites s'avère d'autant moins évidente que le potentiel terroriste réside principalement dans des individus isolés ou **lone actors**, dont la radicalisation procède amplement d'Internet. S'adaptant à cet éclatement, l'extrême droite trouve désormais ses martyrs non plus tant parmi ses leaders institués qu'au sein de ses membres, laissant de la sorte la prééminence aux initiatives individuelles.⁴³ Dans tous les cas, il importe de ne pas se focaliser sur le terrorisme d'extrême droite indépendamment de son équivalent djihadiste car tous deux constituent « un système de vases communicants ».⁴⁴ Comme nous l'avons vu plus haut, le propre de la sporulation du martyr est de franchir les frontières idéologiques. La conception martyrielle du terroriste norvégien Anders Behring Breivik l'illustre parfaitement.⁴⁵

Le 22 juillet 2011, Anders Breivik distribue massivement par e-mails son manifeste long de 1500 pages, **2083 – A European Declaration of Independence**, et incite à sa diffusion via YouTube.⁴⁶ Le texte, imprégné de théories complotistes, poursuit comme objectifs avoués de débarrasser l'Europe (« Eurabia ») de l'islam d'ici l'an 2083 et de mettre fin à la « doctrine » du « multiculturalisme » (ou « marxisme culturel ») responsable de cette « islamification ». Un peu plus d'une heure après l'envoi, l'auteur fait exploser une bombe à Oslo, causant huit morts. Plus tard dans la journée, il se rend sur l'île d'Utøya où il se livre à un massacre qui totalise 69 victimes. Le terroriste est arrêté. Au cours du procès qui s'ensuit, il reconnaît s'être inspiré du « culte du martyr » d'Al-Qaïda qu'il qualifie de « force révolutionnaire la plus aboutie au monde ».⁴⁷ Cette déclaration n'a pas lieu d'étonner si l'on se réfère à la conception du martyr qu'il déploie abondamment dans son manifeste.

Malgré son anti-islamisme marqué, Breivik se reconnaît une véritable fascination pour le martyr islamiste. Dans son exposé sur l'islam et la menace qu'il constitue pour l'Europe, l'auteur s'intéresse de près aux mécanismes du néo-martyr proche-oriental et cite fréquemment des extraits des hadiths afin de les mettre en lumière.⁴⁸ Il déclare ainsi que, parmi les fondamentalistes musulmans, un grand nombre souhaitent mourir en martyrs, à tel point que « les bombes manquent pour équiper les candidats ».⁴⁹

À la culture islamiste du sacrifice, l'auteur juxtapose une histoire victimaire de la Chrétienté. La couverture de **2083** est frappée de la croix de saint George, que Breivik présente comme symbole du Christ et du martyr.⁵⁰ L'emblème se trouve réactualisé dans la pseudo-refondation de l'ordre du Temple sous le nom de **Pauperes commilitones Christi Templique Solomonici** (PCCTS) dont se revendique le terroriste norvégien.⁵¹ À travers la Croix et l'histoire revisitée des Templiers, Breivik sollicite l'exemple du Christ qui inspire le sacrifice des « chevaliers-justiciers » du PCCTS pour la cause. Au long du

43. D'après Ari Ben Am et Gabriel Weimann. « Fabricated Martyrs: The Warrior-Saint Icons of Far-Right Terrorism, » *Perspectives on Terrorism* 14, no 5 (2020): 134-35.

44. « Rapport annuel VSSE 2019, » 12.

45. Je ne poursuis pas ici l'ambition d'une étude exhaustive sur la conception du martyr selon Breivik et m'en tiendrai au phénomène de sporulation. Mon propos apportera quelque complément à l'étude d'Am et Weimann, « Fabricated Martyrs, » qui s'intéresse à la place qu'occupe le « martyr » de Breivik sur la toile mais sans entrer en profondeur dans le texte de son manifeste.

46. Matthew Taylor, « Breivik sent 'manifesto' to 250 UK contacts hours before Norway killings, » *The Guardian*, 26 juillet 2011. Le manifeste est signé du pseudonyme de Breivik, « Andrew Berwink ». Sur le recours du terrorisme d'extrême droite, et plus spécialement de Breivik, à la propagande numérique, voir Am et Weimann, « Fabricated Martyrs, » 133-34 et 136.

47. Daniel Fisher, « Norway killer Anders Behring Breivik trial, » *The Telegraph*, 17 avril 2012.

48. Breivik, **2083**, 102-31.

49. « There are not enough bombs to fulfil the applicants ». (Breivik, 111).

50. Breivik, 812-13. « Myths and martyrdom are well connected in propaganda and so is symbolism ». (Am et Weimann, « Fabricated Martyrs, » 132).

51. Sur la construction complotiste dans le manifeste de Breivik, voir : Jelle van Buuren. « Spur to Violence?: Anders Behring Breivik and the Eurabia conspiracy, » *Nordic Journal of Migration Research* 3, no 4 (1 décembre 2013): 688.

traité, Breivik dresse le portrait d'une Église idéale dans laquelle le martyre et son étude tiennent une place absolument centrale :

*The Church should enter into solidarity with persecuted Christians wherever they are found. The Church should center its life, not around sacraments, or dogmas, (though these should never be done away with), but on the experiences and the cause of the martyred, and the oppressed, and suffering Christian. Christians should come together and study and support one another in tackling persecution and oppression of Christians. Theology should be rooted in the experiences of the persecuted*⁵².

À en croire le manifeste, l'expulsion des musulmans hors d'Europe ne pourra aboutir que si l'on se dote des moyens politiques et militaires nécessaires. Et pour les obtenir, il faut « contribuer à créer plus de combattants de la résistance en propageant la vérité ».⁵³ Le principe de sporulation est sollicité clairement lorsque Breivik s'adresse aux aspirants-chevaliers :

*You will forever be celebrated by your people as a martyr for your country, protecting your culture and fighting for your kin and for Christendom. [...] You will become a role model for hundreds, perhaps thousands of new emerging martyrs fighting the good fight, our fight.*⁵⁴

Par la diffusion de son manifeste et l'application de ses préceptes, Breivik s'inscrit pleinement dans une démarche d'exemplarité qui poursuit l'ambition d'inspirer parmi les Européens de nouveaux martyrs pour la cause du PCCTS. Car toute recrue doit se tenir prête au sacrifice, c'est la condition *sine qua non*.⁵⁵ Le rite initiatique du PCCTS dont Breivik décrit précisément chaque étape revêt en effet une forme contractuelle qui vise à s'assurer la détermination de l'aspirant. Celui-ci doit prêter serment comme suit :

*I acknowledge and agree to follow and embrace the road of ultimate sacrifice and martyrdom should the situation require it. Under such circumstances I will not fear death but I will embrace it. [...] How blessed to die there as a martyr!*⁵⁶

Breivik veille à la mise en place des conditions de la transductibilité. De la sorte, les semences donneront du fruit. Le candidat peut prêter serment en totale indépendance, sans aucun contact direct avec les membres du PCCTS.⁵⁷ La sporulation du martyre s'accommode de la réalité du *homegrown fighter*.

Après avoir exposé les traditions proche-orientale et occidentale du martyre, Breivik explicite que les « néo-Templiers » doivent s'inspirer de la culture du martyre islamiste :

It is essential and extremely important to honour living heroes of our struggle and to ensure that fallen martyrs are commemorated. [...] The Muslim world is a good example. [...] Every single Jihadi martyr who dies in the struggle against Christendom or

52. Breivik, 2083, 688.

53. « The only way of achieving this is to take individual responsibility and to contribute to create more resistance fighters by spreading the truth ». (Breivik, 720).

54. Breivik, 940.

55. « Let us be perfectly clear; if you are unwilling to martyr yourself for the cause, then the PCCTS, Knights Templar is not for you ». (Breivik, 934, voir également 818 *sqq.*).

56. Breivik, 1117.

57. Breivik prend soin de préciser : « If the candidate is alone with no other Justiciar Knights present; he makes a small cut in his finger, and from the drops of blood (a few drops is sufficient), signs the document, and then burns it using the flame from the candle ». (Breivik, 1117). Le feu scelle le contrat.

*the Jews (and historically, many other wars) have received financial support (given to the martyr's family) and other commendations. We must do the same.*⁵⁸

Les actes et les mots de Breivik ont pu entraîner un tournant dans la martyrologie d'extrême droite.⁵⁹ La figure de ce candidat est l'objet d'un paradoxe : il n'a pas trouvé la mort dans l'entreprise. Mais cet inachèvement paraît secondaire aux yeux de ses admirateurs⁶⁰ : le « croisé » avait rassemblé toutes les conditions nécessaires à son sacrifice et le décès des victimes cibles supplante en importance celui du bourreau. Le « chevalier-justicier » norvégien est désormais un « saint »⁶¹ dont l'exemplarité évoque celle du Christ. La publicité de son opération sacrifice le porte au pinacle du martyr. Breivik offre dès lors le témoignage vivant de la promesse aux aspirants du PCCTS, laquelle était annoncée comme de façon prophétique dans son manifeste :

*Partial immortality (an individual who has embraced martyrdom and death cannot be killed, all martyrs in protection of Christendom are granted a place in Heaven).*⁶²

Si l'engouement pour la figure de Breivik enregistre ensuite une perte de vitesse, vraisemblablement en raison d'un manque de contenu visuel (pas de vidéo filmée à la première personne, par exemple), il est réactivé dès l'opération de son émule néo-zélandais Brenton Tarrant, auteur du massacre de Christchurch en mars 2019 (51 musulmans assassinés).⁶³

Conclusion

Bien que recouvrant des réalités sémantiques diverses, les martyres du XVIe et des XXe-XXIe siècles partagent, au moins en partie, certains motifs. La sporulation est l'un d'entre eux. Appliquée au martyr, elle désigne son mécanisme de transmission multidirectionnelle dans des contextes variés, fondé sur l'exemplarité ou sur la contre-exemplarité de son théâtre. Le phénomène charrie des implications politiques et ecclésiologiques : toute émulation dans la cendre peut faire l'objet d'une instrumentalisation. Le concept, à rapprocher de celui de « transductilité » théorisé par Frank Lestringant, comporte l'avantage de filer les métaphores végétale et pestifère historiques, images auxquelles s'ajoute le mythe flamboyant du phénix.

L'opération martyr de Breivik et les représentations que convoque son manifeste témoignent de l'actualité de ce phénomène. Une culture du martyr sporule, elle essaime dans plusieurs directions, par-delà les frontières géographiques, confessionnelles et idéologiques. L'ultra-connectivité de l'information et les ressources inépuisables d'Internet allongent la portée de la spore. La flamme liquide s'écoule dans des vases communicants : Breivik récupère les cultures du martyr d'Al-Qaïda et de la tradition chrétienne pour fonder sa propre conception ; son action contamine d'autres lone actors tel Brenton Tarrant, qui offrent à leur tour autant d'exemples à suivre. Le principe de sporulation s'avère ainsi pleinement compatible avec le processus d'autoradicalisation des lone actors. Il ne saurait être résumé, toutefois, par

58. Breivik, 1074-75.

59. Ari Ben Am et Gabriel Weimann parlent en tout cas de « tournant » sur les scènes européenne et mondiale du terrorisme d'extrême droite. (Am et Weimann, « Fabricated Martyrs », 137).

60. « In contrast to Salafi Jihadism, dying as the result of a successful terrorist attack is not a key requirement to becoming a martyr for the Far-Right movement – carrying out the attack and being jailed for it is sufficient ». (Am et Weimann, « Fabricated Martyrs », 143).

61. Sur la « sainteté » de Breivik, voir Am et Weimann, « Fabricated Martyrs », 136-37.

62. Breivik, 2083, 1114.

63. Sur la « canonisation » de Tarrant, voir Am et Weimann, « Fabricated Martyrs », 139-43.

le simple *copycat*⁶⁴, qui ne tient compte *a priori* ni de *l'activité* (déploiement d'action efficace) ni des *intentionnalités* du théâtre des martyrs.

Le phénomène de sporulation du martyr n'est pas confiné aux périodes et aux contextes retenus dans ces lignes. Peut-être ces réflexions inspireront-elles d'autres recherches dans le futur. La spore, en effet, se diffuse également à travers le temps, par l'histoire et ses réinvestissements, selon le phénomène de « conférence des martyrs » théorisé par Frank Lestringant : la martyrologie protestante « forme suture » entre les réformés et les premiers chrétiens martyrisés.⁶⁵ Le même principe apparaît chez Breivik dans sa réappropriation, très déformée, d'une large culture martyrielle de tradition chrétienne, et plus spécialement propre à l'ordre du Temple, afin de légitimer celle du PCCTS.

La menace du terrorisme d'extrême droite ne cesse de croître.⁶⁶ L'attentat perpétré par Tarrant en mars 2019 « a signé une accélération de la violence de l'extrême droite dans le monde occidental » et constitue une source sporagiqueuse d'inspiration et d'incitation. Parallèlement, le salafisme, l'une des branches les plus rigoureuses de l'islam extrémiste, ne faiblit pas et continue de se caractériser par son prosélytisme.⁶⁷ Le martyr n'a pas fini de sporuler. ■



64. Ramón Spaaij et Jelle Van Buuren ont souligné l'inscription des *loners* dans une communauté virtuelle qui les influencent et qu'ils sont susceptibles d'influencer en retour. (Buuren, « Spur to Violence? », 205. Voir Ramón Spaaij, « The Enigma of Lone Wolf Terrorism: An Assessment », *Studies in Conflict & Terrorism* 33, no 9 (2010): 854-70 ; Jelle van Buuren, « Performative violence? The multitude of lone wolf terrorism », *Terrorism: A Electronic Journal and Knowledge Base* 1, no 1 (2012): 1-25).

65. Lestringant, *Lumières des martyrs*, 194, voir aussi 41-46.

66. Voir Am et Weimann, « Fabricated Martyrs », 133.

67. « Rapport annuel VSSE 2019 », 11 et 16.

BIBLIOGRAPHIE

- Adam, Renaud. *Le théâtre de la censure (XVIe et XXIe siècles) : de l'ère typographique à l'ère numérique*. Bruxelles: Académie royale de Belgique, 2020.
- Am, Ari Ben, et Gabriel Weimann. « Fabricated Martyrs: The Warrior-Saint Icons of Far-Right Terrorism. » *Perspectives on Terrorism* 14, no 5 (2020): 130-47.
- Bèze, Théodore de. *Icones id est verae imaginis virorum doctrina simul et pietate illustrium*. Genève: Jean de Laon, 1580.
- Biet, Christian et Fragonard, Marie-Madeleine. « Introduction. » In *Tragédies et récits de martyres en France (fin XVIe-début XVIIe siècle)*, éd. Christian Biet et Marie-Madeleine Fragonard, 9-116. Paris: Classiques Garnier, 2009.
- Bourgaux, Aurélien. « De la peste au bûcher. La réinterprétation de l'ode Seché de douleur de Théodore de Bèze (1551). » In *Au-delà de la pandémie : formes et pouvoirs de la littérature dans l'espace méditerranéen. Actes de l'e-Colloque coorganisé par les universités de Bucarest et de Bordeaux Montaigne*, éd. Mounira Chatti, Larissa Luică, Simona Necula, à paraître 2021.
- Breivik, Anders Behring [pse. Berwink, Andrew]. 2083 – *A European Declaration of Independence*. Londres: De Laude Novae Militiae Pauperes commilitiones Christi Templique Solomonici, 2011.
- Brenot, Anne-Marie. « La peste soit des huguenots. Étude d'une logique d'exécration au XVIe siècle. » In *Histoire, Économie et Société* 11, no 4 (1992): 553-70.
- Brizay, François. « Fondamentalisme et intolérance : le regard d'historiens des guerres de Religion sur le djihadisme contemporain. » *Annales de Bretagne et des Pays de l'Ouest. Anjou. Maine. Poitou-Charente. Touraine* 125, no 1 (2018): 137-50.
- Bucaille, Laetitia. « Martyre. » In *Dictionnaire de la violence*, 873-78. Paris: Quadrige – PUF, 2011.
- Buuren, Jelle van. « Spur to Violence?: Anders Behring Breivik and the Eurabia conspiracy. » *Nordic Journal of Migration Research* 3, no 4 (1 décembre 2013): 205-15.
- Centlivres, Pierre. « *Sainteté, martyre et exemplarité dans la crise afghane.* » In *Saints, sainteté et martyre : la fabrication de l'exemplarité*, éd. Pierre Centlivres, 175-82. Paris: Maison des Sciences de l'Homme, 2001.
- Crouzet, Denis et Le Gall, Jean-Marie. *Au péril des guerres de Religion*. Paris: PUF, 2015.
- Dekoninck, Ralph. *Horreur sacrée et sacrilège. Image, violence et religion (XVIe et XXIe siècles)*. Bruxelles: Académie royale de Belgique, 2018.
- Durand, Emmanuel. « Faut-il repenser la qualification chrétienne du martyre ? » *Transversalités* 118, no 2 (2011): 161-75.
- El Difraoui, Abdelasiem. *Al-Qaida par l'image*. Paris: PUF, 2013.
- El Kenz, David. « Des bûchers des protestants à la Passion au XVIe siècle : une nouvelle analogie ? » In *Parenté/s. Actes du colloque doctoral de Prešov (16-18 septembre 2009)*, éd. Zuzana Malinovská, 11-27. Prešov: Service de coopération et d'Action culturelle de l'Ambassade de France en Slovaquie, 2009.

- El Kenz, David. *Les bûchers du roi : la culture protestante des martyrs (1523-1572)*. Seyssel: Champ Vallon, 1997.
- Estienne, Henri II. *L'introduction au traité de la conformité des merveilles anciennes avec les modernes. Ou traité préparatif à l'Apologie pour Herodote*. 2 vol. [Genève]: [François II Estienne], 1566.
- Gosserez, Laurence. «Le phénix, exemple de résurrection dans l'apologétique. » In *Le Phénix et son autre. Poétique d'un mythe des origines au XVIe siècle*, éd. Laurence Gosserez, 83-90. Rennes: PUR, 2013.
- Gosserez, Laurence. « Le phénix, le temps et l'éternité ». In *Le Phénix et son autre. Poétique d'un mythe des origines au XVIe siècle*, éd. Laurence Gosserez, 21-45. Rennes: PUR, 2013.
- Hafez, Mohammed M. « Apologia for Suicide: Martyrdom in Contemporary Jihadist Discourse. » In *Martyrdom, Self-Sacrifice, and Self-Immolation: Religious Perspectives on Suicide*, éd. Margo Kitts, 126- 39. New York: Oxford, 2018.
- Hammann, Gottfried. « Sainteté et martyre selon la tradition protestante. » In *Saints, sainteté et martyre : la fabrication de l'exemplarité*, éd. Pierre Centlivres, 27-68. Paris: Maison des sciences de l'homme, 2001.
- Hobart, Brenton. *La peste à la Renaissance. L'imaginaire d'un fléau dans la littérature au XVIe siècle*. Paris: Classiques Garnier, 2020.
- Jenkins, Brian M. « International Terrorism: A New Kind of Warfare. » [Rapport soumis au Subcommittee on the Near East and South Asia, au Committee on Foreign Affairs, à la House of Representatives et au Congress of the United States]. Santa Monica: The Rand Corporation, 24 juin 1974.
- Kitts, Margo. « Introduction on Death, Religion, and Rubrics for Suicide. » In *Martyrdom, Self-Sacrifice, and Self-Immolation: Religious Perspectives on Suicide*, éd. Margo Kitts, 1-17. New York: Oxford, 2018.
- Le Roux, Nicolas. *Les guerres de Religion*. Paris: PUF, 2016.
- Lestringant, Frank. *Lumières des martyrs. Essai sur le martyre au siècle des Réformes*. Paris: Honoré Champion, 2004.
- Meylan, Henri. « Martyrs du diable. » *Revue de théologie et de philosophie* 9, no 2 (1959): 114-30.
- Nicholls, David. « The Theatre of Martyrdom in the French Reformation. » *Past & Present*, no 121 (1988): 49- 73.
- Nutton, Vivian. « The seeds of disease: an explanation of contagion and infection from the Greeks to the Renaissance. » *Medical History* 27, no 1 (1983): 1- 34.
- Pellegrino, Michèle. « Le sens ecclésial du martyre. » *Revue des Sciences religieuses* 35, no 2 (1961): 151-75.
- « Rapport annuel 2019. » Bruxelles: Veiligheid van de Staat. Sûreté de l'État, 2020.
- Weis, Monique. « De quelques spécificités des « guerres de religion ». » *Morale laïque* 205, no 4 (2020): n.p.

ILLEGALE HANDEL

van cultuurgooderen als financieringsbron van terrorisme

De systematische plunderingen die landen als Irak, Afghanistan en Syrië al decennialang moeten ondergaan, zijn gelinkt aan een vorm van transnationale georganiseerde misdaad die enorme opbrengsten kan opleveren: illegale handel in cultuurgooderen. Ook terroristische organisaties zagen daarin een lucratieve mogelijkheid om hun oorlogsvoering te financieren. Cultuurgooderen werden massaal uit musea en archeologische sites geplunderd en het land uit gesmokkeld. Door de grootschalige vernielingen, plunderingen en verhandeling van cultuurgooderen waar Islamitische Staat zich in Syrië en Irak schuldig aan maakte, kwam er meer aandacht voor dit criminaliteitsfenomeen. Dit behoeft echter nog verder onderzoek met het oog op beleidsvorming. Naast de organisatorische kenmerken van dat criminaliteitsfenomeen is het in grote mate onbekend wat de opbrengsten waren die terreurbewegingen daaruit gehaald hebben. Zeer uiteenlopende, vaak verkeerde, cijfers doen daarover de ronde en maken de nood aan diepgaand empirisch onderzoek duidelijk – ook in België.

Mathias Desmet (Faculteit Recht & Criminologie, UGent)

Illegale handel van cultuurgooderen als financieringsbron van terrorisme

De vernieling en plundering van cultuurgooderen zoals kunst en antiquiteiten zijn in de hele wereld al decennialang een gekend fenomeen, maar met de opkomst van Islamitische Staat kregen ze de laatste jaren meer aandacht. Vooral media en academici trokken massaal aan de alarmbel en wezen op de catastrofale gevolgen voor het cultureel erfgoed van Syrië en Irak. De vernielingen en plunderingen kunnen als iconoclasme aanzien worden: het was de gemotiveerde vernietiging van de macht en identiteit die door symbolen of beelden gecommuniceerd werden of daarin vevat zat.¹ Het was namelijk een manier om vormen van *shirk* (i.e. geloofsovertuigingen of praktijken die als afgoderij beschouwd worden omdat ze afwijken van de aanbidding van één onstoffelijke en niet-representabele God) te elimineren en zo de tegengestelde identiteit en machtsstructuren te deconstrueren die de vestiging van het waarheidsideaal van Islamitische Staat in de weg stonden.² Het was een vorm van ethnocide waarbij Islamitische Staat de culturele aanwezigheid van niet-soennieten probeerde uit te wissen door onder andere hun cultureel erfgoed te vernietigen.

1. Nathalie May, "Iconoclasm and text destruction in the Ancient Near East," *Iconoclasm and text destruction in the Ancient Near East and beyond*, ed. Nathalie May (Chicago: The Oriental Institute of the University of Chicago, 2012), 6.
2. Finbarr Barry Flood, "Debate: Religion and Iconoclasm. Idol-breaking as Image-Making in the 'Islamic State'," *Religion and Society* 7 (2016): 117-9; Galen Tsongas, "Iconoclasm: ISIS and Cultural Destruction," *Global Societies Journal* 6, nr. 1 (2018): 16-7.

Institute for International Research on Criminal Policy (IRCP) - Universiteit Gent - Belgian Intelligence Studies Centre (BISC)

Sleutelwoorden:

fianciering;
terrorisme;
kunsthandel;
plunderen;
cultuurgooderen ;
Syrië;
Irak

Deze bijdrage zal echter stilstaan bij het financiële gewin dat de terreurorganisatie uit de plunderingen trachtte te halen. Islamitische Staat plunderde niet alleen uit ideologische, politieke en militaire overwegingen, maar ook uit economische. Met de illegale verhandeling van cultuurgoederen³ (vooral antiquiteiten) slaagde de terreurbeweging er namelijk in om inkomsten te verwerven die, naast de oorlog in Syrië en Irak, mogelijk ook aanslagen in Europa konden bekostigen. De toename van het aantal geplunderde cultuurgoederen zorgde ervoor dat de levensvatbaarheid van de illegale kunstmarkt toenam. Crimineel geld kan daarin bewaard worden door de aankoop van cultuurgoederen en op die manier mogelijks zelfs witgewassen worden. Musea en privéverzamelaars van westerse landen zullen de komende decennia waakzaam moeten zijn voor de talloze voorwerpen die met valse herkomstpapieren zullen opduiken. Na een afkoelingsperiode waarin de geplunderde cultuurvoorwerpen verborgen werden gehouden, zullen ze namelijk opnieuw naar boven komen in een poging om op de legale markt gebracht te worden.

De illegale antiquiteitenmarkt nam de voorbije jaren dus ongekende proporties aan. Dat mag hier gelezen worden in termen van zowel grootte als van onbekendheid. Het staat namelijk vast dat er veel geld te verdienen valt met illegale handel van antiquiteiten en andere cultuurgoederen, maar zoals elke criminele markt is de precieze omvang ervan onmogelijk vast te stellen. Door plundering intensief aan te wenden als inkomstenbron vestigde Islamitische Staat de aandacht van de wereld op de illegale handel in cultuurgoederen. Toch tasten we ook vandaag nog al te vaak in het duister als we dit onderbelichte criminaliteitsfenomeen willen aanpakken. Verder onderzoek naar zowel de omvang als de organisatie erachter is essentieel zodat het beleid en de wetgeving erop afgestemd kunnen worden. De nood aan onderzoek naar illegale handel in cultuurgoederen – en bij uitbreiding ook naar andere vormen van kunstcriminaliteit – is ook in België hoog aangezien het een belangrijke plaats in de (onder)wereld van de kunst inneemt. Het Belgisch strafrechtelijk beleid en de wetgeving ter zake hinken echter achterop en dat maakt van ons land een zwakke schakel in de strijd tegen dit criminaliteitsfenomeen.

Dit artikel zal verduidelijken hoe de illegale handel van cultuurgoederen een mogelijke rol kan spelen in de financiering van terrorisme. Vooreerst zullen enkele historische voorbeelden aangehaald worden waar plundering van cultuurgoederen ter financiering van staten diende en later ook door terreurorganisaties werd aangewend. Daarna zal, als voorbeeld dat nog vers in eenieders geheugen zit, de illegale handel van antiquiteiten door Islamitische Staat uitgebreid uitgewerkt worden. Tot slot zal aangegeven worden dat de omvang en precieze werking van de illegale handel in cultuurgoederen niet genoeg gekend is om een duidelijk beeld te krijgen van de mate waarin terreurgroepen ervan profiteren. Het gebrek aan cijfers belemmert bijgevolg een adequate beleidsvorming.

Plundering door staten en autoritaire regimes

De geschiedenis toont aan dat expansionistische staten en regimes in plundering van cultuurgoederen niet alleen een symbool zagen voor de macht die ze als overwinnaar over andere staten of naties hadden, maar ook een rendabele opportuniteit om hun oorlogsvoering te financieren.⁴ Hieronder volgt een greep uit de talrijke

-
3. In deze bijdrage wordt onder de term 'cultuurgoed' elk voorwerp begrepen dat van belang is voor de archeologie, prehistorie, geschiedenis, literatuur, kunst of wetenschap en behoort tot bijlage 1 van de Verordening (EG) nr. 116/2009 van 18 december 2008 betreffende de uitvoer van cultuurgoederen genoemde categorieën. Daaronder vallen bijvoorbeeld oudheidkundige voorwerpen of antiquiteiten, schilderijen, boeken, mozaïeken, etc.
 4. Noah Charney, "Kenmerken van kunstcriminaliteit," *Justitiële verkenningen* 46, nr. 4 (2020): 23-4.

voorbeelden sinds de 19e eeuw waarin staten cultuurgoederen plunderden met de expliciete bedoeling om ze te verkopen, met als gevolg dat cultuurgoederen op de internationale markt terechtkwamen. Toen bijvoorbeeld het Britse Rijk in 1868 Ethiopië, in 1874 Ashanti en in 1897 Benin binnenviel, bracht het uit die landen antiquiteiten mee die aan verzamelaars van cultuurgoederen verkocht werden om de kosten van die invasies te dekken.⁵ Het Sovjetregime plunderde in 1922 eigendommen van de Russisch-Orthodoxe Kerk, de Armeens-Apostolische Kerk, de Grieks-Orthodoxe Kerk en van joodse synagoges.⁶ Hetzelfde jaar verkocht het regime duizenden antiquiteiten aan buitenlandse verzamelaars, wat enorme bedragen opleverde voor de aankoop van wapens van Duitsland. Op die manier kwamen grote hoeveelheden gestolen cultuurgoederen op de internationale markt terecht.⁷

De nazi's plunderden tijdens de Tweede Wereldoorlog talloze kunstwerken – veelal van Joden – die deels naar de persoonlijke collecties van Hitler, Göring, Himmler en andere hooggeplaatsten binnen de nazipartij gingen, en deels verkocht werden om geld binnen te brengen. Een significant deel van de opbrengst ging naar het uitroeiingsprogramma. Toen de nazi's grote hoeveelheden gestolen Entartete kunst niet verkocht kregen en deze dreigden te vernietigen, sprongen buitenlandse musea en privéverzamelaars in de bres om ze 'te redden'.⁸ Zo verwierf de nazipartij toch de inkomsten die ze beoogde en geraakte de gestolen kunst in buitenlandse handen. Na de Tweede Wereldoorlog doken veel geplunderde kunstvoorwerpen op de zwarte markt op nadat ze door de zegevierende Sovjet-Unie in de jaren na de oorlog verkocht werden – zowel aan Duitsers met een naziverleden of -sympathie, als aan westerse kunstliefhebbers. De voormalige Oost-Duitse geheime dienst, de Stasi, had van de Sovjet-Unie namelijk de toestemming gekregen om de door het Rode Leger in beslag genomen nazikunst in het westen te verkopen via de dekman-organisatie *Kunst und Antiquitäten GmbH*.⁹ Veel van deze kunst circuleert nog steeds in het criminele milieu.

Sinds de jaren zeventig is ook Cambodja fel geplaagd als het op vernieling en plundering van cultuurgoederen aankomt. De Rode Khmer die toen over Cambodja heerste, plunderde samen met haar bondgenoten op quasi industriële wijze tempels om artefacten te kunnen verkopen.¹⁰ Niet alleen staten, maar ook burgers maakten zich toen schuldig aan plunderingen en deze trend zet zich ook op heden nog voort. Als gevolg van die massale plunderingen hebben alsmaar meer decoratieve friezen en sculpturen van Cambodjaanse tempels op bedenkelijke wijze hun weg naar westerse musea gevonden.¹¹ Na een 'afkoelingsperiode' probeert men de geplunderde goederen die voor tientallen jaren verborgen gehouden werden namelijk onder valse herkomstpapieren op de legale markt te brengen. Musea en privéverzamelaars die de legale herkomst van kunst- en archeologische voorwerpen (de provenance van een cultuurgoed) niet terdege nakijken of daar, al dan niet bewust, geen belang aan hechten, eindigen op die manier met geplunderde voorwerpen in hun collectie. Dezelfde trend zal binnen enkele decennia – in de mate waarin dat nu het geval nog niet is – ook te zien zijn bij cultuurgoederen afkomstig uit het Midden-Oosten.

5. Sam Hardy, "The conflict antiquities trade: a historical overview," in *Countering illicit traffic in cultural goods*, ed. France Desmarais (Parijs: International Council of Museums (ICOM), 2015), 22.

6. Hardy, "The conflict antiquities trade," 22.

7. Hardy, "The conflict antiquities trade," 27.

8. Hardy, "The conflict antiquities trade," 26.

9. Arthur Brand, *De paarden van Hitler* (Amsterdam: Boekery, 2019), 51.

10. Tess Davis en Simon Mackenzie, "Crime and conflict: temple looting in Cambodia," *Cultural property crime: An overview and analysis of contemporary perspectives and trends*, eds. Joris Kila en Marc Balcells (Leiden: Brill, 2014), 292-306.

11. Neil Brodie, Jenny Doole en Peter Watson, *Stealing history: The illicit trade in cultural material* (Cambridge: The McDonald Institute for Archaeological Research, 2000), 11.

Ook deze regio kampt al tientallen jaren met het probleem van grootschalige plunderingen en de daaruit voortvloeiende illegale verhandeling van cultuurgoederen.

Plundering door terroristische organisaties

De plundering van cultuurgoederen – vaak antiquiteiten – kan in bepaalde gevallen direct gelinkt worden aan terrorisme. Sinds het einde van de 20ste eeuw zien we dat ook terreurbewegingen in de verhandeling van cultuurgoederen een uitgelezen kans zagen om financiële middelen te vergaren. Uit Afghanistan kwamen bijvoorbeeld al in 1996 alarmerende berichten dat antiquiteiten door Moedjahedien-troepen opgegraven en verkocht werden om met de opbrengst wapens aan te kopen.¹² De plunderingen gingen de daaropvolgende jaren onverwijld door en creëerden in moeilijke oorlogstijden een lucratieve opportuniteit voor zowel de oorlogvoerende partijen als gewone burgers. 'Zakenmannen' die cultuurgoederen smokkelden en verhandelden, betaalden aan de Taliban een bijdrage om problemen onderweg te vermijden.¹³ Op die manier maakte de terreurorganisatie op een indirecte manier winst door de illegale handel van cultuurgoederen. Echter ook een directe invloed op de illegale handel was aanwezig. In Afghanistan en Pakistan ontstond een heus illegaal netwerk gelinkt aan de financiering van de Taliban – het Haqqani netwerk – dat zich onder andere bezighield met de smokkel van cultuurgoederen.¹⁴ De link met de Taliban bleek bijvoorbeeld duidelijk in de documentaire *Blood Antiquities*, waarin men met behulp van undercoveracties aantoonde hoe de Taliban antiquiteiten in Afghanistan plunderde en naar Europa smokkelde.¹⁵

De situatie van Afghanistan is in grote mate vergelijkbaar met die van Irak. Al sinds de Golfoorlog in de jaren negentig vinden er in Irak op grote schaal vernielingen en plunderingen van cultureel erfgoed plaats. De vraag naar Iraakse antiquiteiten steeg tijdens die oorlog dan ook enorm.¹⁶ Door de weinige bescherming die de centrale overheid aan archeologische sites en musea bood, werd gelijktijdig met een toename van het aantal geplunderde sites en musea een substantiële verhoging van het aantal Assyrische sculpturen en andere antiquiteiten op de internationale markt waargenomen.¹⁷ Dat liet zich ook in Europa voelen, zowel op de legale als op de illegale markt. Volgens een artikel dat *Der Spiegel* in 2005 publiceerde, benaderde Mohammed Atta, het Al-Qaeda lid dat met een vliegtuig in de noordelijke WTC-toren vloog, bijvoorbeeld een Duitse professor om antiquiteiten te verkopen.¹⁸ Volgens informatie van de Duitse inlichtingendiensten zocht de terrorist financiële middelen om een vliegtuig te kopen.¹⁹ Concrete informatie over deze zaak is echter niet (publiek) bekend, waardoor men dus niet meer voorhanden heeft dan de verklaring van de getuige in kwestie en een 'waar rook is, is vuur'-gevoel.

-
12. Neil Brodie, "Consensual relations? Academic involvement in the illegal trade in ancient manuscripts," *Criminology and archaeology*, eds. Penny Green en Simon Mackenzie (Oxford: Hart, 2009), 50.
 13. Gretchen Peters, *Crime and insurgency in the tribal areas of Afghanistan and Pakistan* (New York: West Point Combating Terrorism Center, 2010), 36.
 14. Peters, *Crime and insurgency*, 34-7.
 15. Peter Brems en Wim Van den Eynde, "Blood Antiquities", *Journeyman Pictures*, 2009.
 16. John Russell, "Efforts to protect archaeological sites and monuments in Iraq, 2003-2004," *Catastrophe! The Looting and Destruction of Iraq's Past*, eds. Geoff Emberling en Katharyn Hanson (Chicago: Oriental Institute Museum, 2008), 29.
 17. Brian Daniels en Katryn Hanson, "Archaeological site looting in Syria and Iraq: A review of the evidence," in *Countering illicit traffic in cultural goods*, ed. France Desmarais (Parijs: International Council of Museums (ICOM), 2015), 85.
 18. "Kunst als Terrorfinanzierung?" *Der Spiegel*, 18.07.2005.
 19. Charney, "Kenmerken van kunstcriminaliteit," 11; Matthew Bogdanos, "Thieves of Baghdad: and the terrorists they finance," *Art crime*, ed. Noah Charney (Londen: Palgrave Macmillan, 2016), 123.

De grootschalige plundering van Irak zette zich voort nadat de Verenigde Staten het land in 2003 binnenvielen. Aan de hand van satellietbeelden en (door de omstandigheden beperkte) in situ onderzoeken, vond men sporen van plundering in een enorm aantal archeologische sites. In één wetenschappelijk onderzoek was dit het geval in 604 sites, wat gelijkstond aan 41% van de totaal onderzochte sites.²⁰ Nog in 2003 bereikten ons de berichten van de vernieling en plundering van het Nationaal Museum van Bagdad en andere regionale musea en bibliotheken. Plunderaars arriveerden in bussen en leken goed uitgerust en voorbereid, wat eerder de indruk wekte dat ze in opdracht werkten dan uit wanhopige opportuniteit.²¹ Hoewel er uiteraard ook wel opportunistische plunderaars voor eigen rekening gehandeld zullen hebben, wijst het snelle opduiken van Iraakse cultuurgooederen op de Westerse online kunstmarkt erop dat de plunderaars mogelijk in opdracht van kunstverzamelaars of -handelaars ageerden. De Taliban bleek echter ook een hand in de plundering van het museum te hebben.

Na een inval van Amerikaanse troepen in een Talibanbunker werden vazen en standbeelden uit het Nationaal Museum van Bagdad teruggevonden.²² De link tussen plundering en financiering van terrorisme die al eerder in Afghanistan in beeld was gekomen, leek toen ook in Irak aanwezig. Hoewel de precieze smokkelactiviteiten van de Taliban niet gekend waren, was het zeer aannemelijk dat Iraakse cultuurgooederen het voorwerp uitmaakten van illegale verhandeling en dat ze op die manier de Taliban verrijkten. De *International Council of Museums* (ICOM) stelde daarom in 2003 een eerste rode lijst op met algemene types antiquiteiten die het meest in trek waren op de internationale markt zodat ze, wanneer ze opdoken, geïdentificeerd en in beslag genomen konden worden. Dit werd gecombineerd met een Europese verordening die de verhandeling van Iraakse cultuurgooederen verbood (Verordening (EC) nr. 1210/2003). De rode lijst werd in 2015 geüpdatet omdat de plunderingen in Irak onafgebroken doorgingen.²³ Onder het terreurbewind van Islamitische Staat, die vanaf 2014 Iraakse steden begon te veroveren, namen de plunderingen ongekende proporties aan.

Illegale handel in antiquiteiten door Islamitische Staat

Hoewel de plundering van antiquiteiten dus al decennialang een gekend fenomeen is en tijdens de oorlogen in Irak en Afghanistan nog in omvang toenam, was het niveau waarop Islamitische Staat dat vanaf 2014 deed ongekend.²⁴ De plunderingen van musea en vooral archeologische sites gebeurden systematisch, goed georganiseerd en op industriële schaal. Islamitische Staat had daarvoor namelijk een gespecialiseerde, gestructureerde organisatie: de *Diwan al-Rikaz* of 'afdeling van

-
20. Elizabeth Stone, "An update on the looting of archaeological sites in Iraq," *Near Eastern Archaeology* 78, nr. 3 (2015): 180.
 21. Robert Fisk, inleiding in *The destruction of cultural heritage in Iraq*, eds. Peter Stone en Joanne Farchakh Bajjalay (Woodbridge: The Boydell Press, 2008), xi-xiii; Valerie Higgings, "Plunder and looting: some historical reminders," *The palgrave handbook on art crime*, eds. Saskia Hufnagel en Duncan Chappell (Londen: Palgrave Macmillan, 2019), 429.
 22. Kimberly Alderman, "Honor amongst thieves. Organized crime and the illicit antiquities trade," *Indiana Law Review* 45, nr. 3 (2012): 611.
 23. *Emergency Red List of Iraqi Cultural Objects at Risk*, International Council of Museums, 2015, geraadpleegd 23.04.2021, <http://icom.museum>.
 24. Leila Amineddoleh, "Cultural heritage vandalism and looting. The role of terrorist organizations, public institutions and private collectors," *Santander Art and Culture Law Review* 2, nr. 1 (2015): 29-42.

(waardevolle) natuurlijke middelen'.²⁵ Die bestond uit verschillende subafdelingen, waaronder een specifieke afdeling voor de plundering van antiquiteiten die op haar beurt uit vijf kleinere departementen bestond die verantwoordelijk waren voor de 'opgraving', 'verkenning en identificatie van (nieuwe) sites', 'onderzoek van gekende sites', 'marketing' en 'administratie'.²⁶ De georganiseerde en professionele manier waarop Islamitische Staat de plundering van antiquiteiten aanpakte, getuigde dus van het belang dat de terreurbeweging daaraan hechtte. In tegenstelling tot olie en gas is de illegale verhandeling ervan dan ook minder kwetsbaar voor luchtaanvallen en embargo's en als dusdanig een handige diversificatie van inkomsten.²⁷

In mei 2015 vielen de U.S. Special Operation Forces het huis van Abu Sayyaf binnen, de financiële topambtenaar die verantwoordelijk was voor de inning van de inkomsten die Islamitische Staat uit olie, gas en antiquiteiten haalde.²⁸ Daarbij vond men, naast geplunderde juwelen, munten, aardewerk en een oude Assyrische bijbel, ook documenten waarop de verkoop van geplunderde antiquiteiten geregistreerd stond.²⁹ Uit bepaalde documenten viel af te leiden dat Islamitische Staat een vorm van belasting inde op opbrengsten uit de verkoop van antiquiteiten op hun territorium.³⁰ Daarnaast deelde de *Diwan al-Rikaz* ook vergunningen uit om in de door haar gecontroleerde gebieden opgravingen te verrichten.³¹ Met behulp van die vergunningen en de belofte om in de winst te delen, kon de terreurbeweging ook wanhopige burgers aansporen om archeologische sites te plunderen. Tijdens de moeilijke oorlogsperiode greep men namelijk elke kans om brood op tafel te krijgen – zelfs als men daar cultureel erfgoed voor moest plunderen. Deze 'zelfvoorzienende gravers' of '*subsistence diggers*' zijn gewone, opportunistische burgers die in de plundering of verkoop van archeologische voorwerpen een manier zien om in hun eigen levensonderhoud te voorzien.³²

Hetzelfde fenomeen werd al in de jaren negentig en 2000 in Irak waargenomen. De sancties die de Verenigde Naties oplegden, verarmden niet alleen het regime van Saddam Hoessein, maar ook – en vooral – de gewone burgers. Zij zagen in de plunderingen een manier om enerzijds het regime te raken (want die was de oorzaak van de sancties), maar anderzijds ook om geld te verdienen om hun familie te onderhouden. In de jaren negentig probeerde Saddam Hoessein de steun van de stammen in Irak terug te winnen door, naast hen volledige controle over hun grondgebied te geven, ook programma's te financieren om burgers gecontroleerde archeologische jobs te geven.³³ Dit gaf hen echter ook de kennis en ervaring om, wanneer er in 2003 opnieuw oorlog uitbrak, de onstabiele situatie in hun voordeel uit

-
25. Andrew Keller, *Documenting ISIL's Antiquities Trafficking: The Looting and Destruction of Iraqi and Syrian Cultural Heritage: What We Know and What Can Be Done*. Washington D.C.: U.S. Department of State, Bureau of Economic and Business Affairs, geraadpleegd 01.03.2021, <https://2009-2017.state.gov/e/eb/rls/rm/2015/247610.htm>; Patrick Blannin, "Islamic State's financing: sources, methods and utilization," *Counter Terrorist Trends and Analyses* 9, nr. 5 (2017): 16-8.
 26. Keller, "Documenting ISIL's antiquities trafficking."
 27. Matthew Sargent et al., *Tracking and disrupting the illicit antiquities trade with open-source data (Santa Monica: RAND, 2020)*, 15.
 28. Keller, "Documenting ISIL's antiquities trafficking."; Andrew Terrill, *Antiquities destruction and illicit sales as sources of ISIS funding and propaganda* (Charlisle: Strategic Studies Institute, US Army War College, 2017), 21.
 29. Terrill, *Antiquities destruction and illicit sales*, 21; Sargent et al., "Tracking and disrupting the illicit antiquities trade," 1.
 30. Keller, "Documenting ISIL's antiquities trafficking."; Sargent et al., "Tracking and disrupting the illicit antiquities trade," 15.
 31. Sargent et al., "Tracking and disrupting the illicit antiquities trade," 15.
 32. David Staley, "St Lawrence Island's subsistence diggers: a new perspective on human effects on archaeological sites," *Journal of Field Archaeology* 20, nr. 3 (1993): 347-55.
 33. Joanne Farchakh-Bajjal, "Who are the looters at archaeological sites in Iraq?" In *Antiquities under siege. Cultural heritage protection after the Iraq War*, ed. Lawrence Rothfield (Lanham: AltaMira Press, 2008), 53.

te spelen om extra inkomsten te vragen bij illegale opgravingen. Bepaalde stammen specialiseerden zich dan ook in het plunderen van archeologische sites, anderen in het smokkelen van geplunderde goederen. Wanneer zij uiteindelijk onder het bewind van Islamitische Staat opnieuw de mogelijkheid zagen om op die manier eten op tafel te krijgen, grepen ze die natuurlijk met beide handen. Smokkelnetwerken die gespecialiseerd waren in antiquiteiten werden ook nieuw leven in geblazen en aldus herleefde ook opnieuw de zwarte markt – ditmaal aangestuurd door Islamitische Staat.

Fluide netwerkstructuur van transnationale georganiseerde misdaad

Bepaalde actoren die in de activiteiten van Islamitische Staat een lucratieve opportuniteit zagen, terwijl ze er anders geen banden mee hadden, hielpen de terreurbeweging inkomsten vergaren omdat ze daar voor zichzelf de meerwaarde van inzagen. De illegale handel in antiquiteiten is namelijk een vorm van transnationale georganiseerde misdaad die een fluide netwerkstructuur aanneemt.³⁴ Georganiseerde misdaad kan op twee manieren begrepen worden: als een amalgaam van stabiele en vaak territoriale criminele groepen (bendes) met een commando- en controlehiërarchie waarbij één leider aan het hoofd staat, maar ook als een type criminele activiteit die gekenmerkt wordt door een opportunistische samenwerking van verscheidene individuen gericht op het plegen van criminaliteit voor geldelijk gewin.³⁵ Beide benaderingen van georganiseerde misdaad kunnen op de illegale handel in antiquiteiten toegepast worden. Onderzoeken in Cambodja, Egypte en Libanon, maar ook in Afghanistan, Syrië en Irak, toonden aan dat zowel opportunistische *ad hoc* plundering door burgers als georganiseerde plundering door bendes voorkomt.³⁶

Of de plunderingen gebeuren door verarmde burgers of door georganiseerde bendes die een vorm van (territoriale) controle uitoefenen, het zijn aparte en inwisselbare leden in een flexibel netwerk die elk voor zichzelf denken aan het rendement dat er voor hen kan uit voortvloeien.³⁷ De illegale handel in antiquiteiten kan opgedeeld worden in een keten die bestaat uit vier stadia: diefstal/plundering, transit (de smokkel van goederen), facilitatie (bijvoorbeeld namaak van herkomstdocumenten of witwassen) en koop/verkoop.³⁸ Een individuele actor voert een van de acties in de keten uit en haalt winst uit het enkele segment van de keten dat die actor voor zijn rekening neemt. Het is mogelijk dat dezelfde actor zich met twee stadia bezighoudt (bijvoorbeeld plundering en smokkel, of facilitatie en verkoop), maar de persoon die bijvoorbeeld een archeologische site plundert, zal zich niet inlaten met én de smokkel van het geplunderde goed én de namaak van de herkomstdocumenten én de verkoop ervan aan een museum of verzamelaar. Individuele actoren specialiseren

-
34. Blythe Bowman, "Transnational crimes against culture. Looting at archaeological sites and the 'grey' market in antiquities," *Journal of Contemporary Criminal Justice* 24, nr. 3 (2008): 225-42; Peter Campbell, "The illicit antiquities trade as a transnational criminal network: characterizing and anticipating trafficking of cultural heritage," *International Journal of Cultural Property* 20, (2013): 113-53; Jessica Dietzler, "On 'organized crime' in the illicit antiquities trade: moving beyond the definitional debate," *Trends in Organized Crime* 16 (2013): 329-42.
 35. Letizia Paoli, inleiding in *The Oxford handbook of organized crime*, ed. Letizia Paoli (Oxford: Oxford University Press, 2014), 1-12.
 36. Neil Brodie, "The criminal organization of the transnational trade in cultural objects: two case studies," *The palgrave handbook on Art Crime*, eds. Saskia Hufnagel en Duncan Chappell (Londen: Palgrave Macmillan, 2019), 439-41.
 37. Campbell, "The illicit antiquities trade," 114-25; Dietzler, "On 'organised crime'," 337; Brodie, "The criminal organization," 339-41.
 38. Dietzler, "On 'organised crime'," 337-9.

zich dus in een bepaald element van de criminaliteitsketen.

Het is gebruikelijk dat individuen in de keten ageren zonder dat ze lid zijn van een vaste groep, zoals bijvoorbeeld de *substinence diggers* die als gewone burgers een archeologische site plunderen. Aparte standvastige contacten tussen twee of meer schakels uit de keten zijn wel veelvoorkomend, bijvoorbeeld tussen smokkelaars en makelaars, of tussen smokkelaars en kunsthandelaars.³⁹ Zij houden er bestendige relaties op na die het voor hen gemakkelijker maken om hun specifieke actie in de keten succesvol te vervullen. Verschillende individuen kunnen dus in kleine clusters samenwerken onder het brede begrip georganiseerde misdaad en op zich een kleinere opportunistische structuur vormen.⁴⁰

De illegale handel in antiquiteiten kan dus gezien worden als een fluïde netwerk van inwisselbare componenten waar ook Islamitische Staat een rol in speelde. In tegenstelling tot de opportunistische *ad hoc* plundering van verarmde burgers of bendes, trachtte de terreurorganisatie echter aan de hand van een duidelijke organisatie en systematiek een monopolie op de plundering en smokkel van antiquiteiten te hebben.⁴¹ De mate van organisatie was een stuk groter dan normaal bij plunderingen waargenomen werd. Hun rol in de keten lag vooral in de diefstal/plundering en transit/smokkel van antiquiteiten. Een terreurgroep kan namelijk op een aantal manieren bijdragen tot de illegale handel: het kan overgaan tot de eerste plundering van antiquiteiten of daar toezicht en controle bij uitoefenen, het kan de smokkel of het vervoer van antiquiteiten tussen landen vergemakkelijken, aanmoedigen of belasten, of het kan reeds gekende antiquiteiten verwerven door diefstal of aankoop.⁴²

Onder toezicht van de hogervermelde *Diwan al-Rikaz* had de terreurgroep op een georganiseerde manier controle over de plunderingen en smokkel van antiquiteiten in Syrië en Irak – enerzijds door dat zelf te doen en anderzijds door anderen daartoe aan te moedigen of te dwingen. De terreurbeweging betaalde of dwong ook archeologen en museumcurators om waardevolle archeologische sites te identificeren en lokale graafteams te leiden.⁴³ Door hun toegevoegde kennis wist Islamitische Staat bijvoorbeeld perfect hoe ze eerst de Nabi Yunis moskee moesten opblazen om er nadien doelgericht tunnels onder te graven om toegang te krijgen tot het oude Assyrische paleis vol archeologische schatten.⁴⁴ De zoektocht naar archeologische voorwerpen gebeurde echter niet altijd even doelgericht. Op satellietbeelden is te zien hoe hectaren grond op en rond archeologische sites, gelegen in het gebied dat Islamitische Staat in handen had, volledig omgewoeld werden op zoek naar kostbare voorwerpen.⁴⁵ Een loterij met veel kans op een waardevolle prijs.

Met de hulp van smokkelaars en tussenpersonen die de nodige contacten en gespecialiseerde kennis hebben om kunstvoorwerpen te verkopen, werden de geplunderde antiquiteiten het land uit gesmokkeld. Islamitische Staat gebruikte daarvoor lokale tussenpersonen die reeds voordien in de regio actief waren als kunsthandelaar of makelaar en dus geschikte lokale en internationale contacten hadden.⁴⁶ Smokkelaars met banden in naburige landen als Turkije, Libanon, Iran en Jordanië waren daarbij van goudwaarde om de goederen uit Syrië en Irak te krijgen en van

39. Sargent et al., "Tracking and disrupting the illicit antiquities trade," 23-6.

40. Martin Bouchard en Carlo Morselli, "Opportunistic structures of organized crime," *The Oxford handbook of organized crime*, ed. Letizia Paoli (Oxford: Oxford University Press, 2014), 288-302.

41. Sargent et al., "Tracking and disrupting the illicit antiquities trade," 15.

42. Sargent et al., "Tracking and disrupting the illicit antiquities trade," 7.

43. Sargent et al., "Tracking and disrupting the illicit antiquities trade," 15.

44. Tom Westcott, "Destruction or theft? Islamic State, Iraqi antiquities and organized crime," *Global Initiative Against Transnational Organized Crime* (2020): 9-13.

45. Jesse Casana, "Satellite imagery-based analysis of archaeological looting in Syria," *Near Eastern Archaeology* 78, nr. 3 (2015): 144-7.

46. Sargent et al., "Tracking and disrupting the illicit antiquities trade," 23-9.

daaruit verder te verschepen.⁴⁷ Vanaf de goederen de grens over waren en Islamitische Staat daarvoor de opbrengst van die eerste verkoop kon opstrijken, was hun rol meestal uitgespeeld. De verdere stadia in de keten die een kunst- of archeologisch voorwerp doorliep (internationale smokkel, namaak van de documenten, verkoop aan een museum of privéverzamelaar etc.), werden veelal ingevuld door actoren die niets met de terreurgroep te maken hadden. De fluiditeit van de illegale handel in antiquiteiten zorgt er namelijk voor dat actoren in deze zwarte vrijmarkt-economie hun rol kunnen spelen waar de opportuniteit zich voordoet.

Het gebrek aan cijfers belemmert de beleidsvorming

Precieze cijfers over de opbrengst die Islamitische Staat uit de verhandeling van antiquiteiten haalde, zijn niet gekend. Niettemin werden er in pers- en academische artikels bedragen opgeworpen die tot in de hoge miljoenen dollars gingen. Na de publicatie van een krantenartikel waarin een anonieme inlichtingenofficier verklaarde dat Islamitische Staat in een bepaalde regio in Syrië voor ongeveer 36 miljoen dollar aan "goederen" gestolen had, namen andere bronnen dit geschatte cijfer bijvoorbeeld verkeerdelijk over als zijnde de opbrengst van gestolen antiquiteiten alleen.⁴⁸ Niet alleen met betrekking tot Islamitische Staat, maar ook wat betreft de wereldwijde illegale handel in antiquiteiten, alsook van cultuurogoederen in het algemeen, circuleren zeer uiteenlopende beweringen die slechts op schattingen gebaseerd zijn. Zo wordt er in diverse vakliteratuur dikwijls vermeld dat de illegale handel in antiquiteiten, na drugs en wapens, de derde grootste illegale handel ter wereld is.⁴⁹ Er zijn echter geen cijfergegevens voorhanden die deze bewering kunnen bevestigen. Niettemin namen zelfs Europese en internationale instanties deze stelling gretig over. De Europese Commissie vermeldde het in een van haar officiële documenten en tot maart 2019 stond het op de website van Interpol.⁵⁰

Hoewel dergelijke sensationele beweringen (politieke) aandacht trekken voor een traditioneel onderbelichte criminaliteitsvorm, is het gevaarlijk om verkeerd geïnterpreteerde of overdreven schattingen te formuleren zonder gegronde empirische data die dergelijke beweringen ondersteunen. De toegenomen plunderingen van antiquiteiten als mogelijke inkomstenbron van criminele organisaties wordt dikwijls naar voren gebracht, maar slechts weinig systematische analyses hebben het volledige proces van plundering en handel weten vast te stellen.⁵¹ Een studie van Deloitte op vraag van de Europese Commissie benadrukte dat, ondanks de vaak weerkerende link tussen de financiering van terrorisme en de illegale handel in cultuurogoederen die in diverse literatuur gelegd wordt, officieel cijfermateriaal bij over-

47. Terrill, *Antiquities destruction and illicit sales*, 18-20; Sargent et al., "*Tracking and disrupting the illicit antiquities trade*," 23-9.

48. Sargent et al., "*Tracking and disrupting the illicit antiquities trade*," 11; Zie bijvoorbeeld: Sheera Frankel, "How ISIS Became the Richest Terrorist Group in the World", *Buzzfeed*, 28.08.2014, geraadpleegd 05.03.2021, <https://www.buzzfeednews.com/article/sheerafrankel/how-did-isis-become-the-richest-terrorist-group-in-the-world>; Deborah Lehr en Peter Hardich, "Trading Treasure for Weapons: ISIS Campaign of Terror Strikes at Culture", *Huffington Post*, 10.09.2015, geraadpleegd 05.03.2021, https://www.huffpost.com/entry/trading-treasure-for-weap_b_5794902.

49. Zie bijvoorbeeld: Lisa Borokin, "The economics of Antiquities Looting and a Proposed Legal Alternative," *Columbia Law Review* 95, nr. 2 (1995): 377-417; Noah Charney, Paul Denton en John Kleberg, "Protecting Cultural Heritage from Art Theft," *FBI Law Enforcement Bulletin*, 01.03.2012, geraadpleegd 05.03.2021, <https://leb.fbi.gov/articles/featured-articles/protecting-cultural-heritage-from-art-theft-international-challenge-local-opportunity>.

50. Ivan Macquisten, "Fake news and the antiquities trade," *Cahn's Quarterly* 2 (2019): 5.

51. Sargent et al., "*Tracking and disrupting the illicit antiquities trade*," 2.

heidsinstanties ontbreekt.⁵² Met het oog op een concreet uitgewerkte aanpak van dit fenomeen is dat vanzelfsprekend belemmerend.

Er worden op internationaal en Europees niveau de laatste jaren enorme inspanningen geleverd om wetgeving en beleid inzake kunstcriminaliteit in zijn geheel, en illegale handel in cultuurgoederen in het bijzonder, te verbeteren, maar dat kan onmogelijk adequaat gebeuren zonder betrouwbaar cijfermateriaal. Dat deze illegale handel een belangrijke financieringsbron voor terroristen is, is een bewering die beleidsmakers wakker schudt, maar beleidsvorming op basis van ontoereikend of verkeerd bronnenmateriaal is niet wenselijk en riskeert als dusdanig gebrekkig te zijn.

Recente studies en rapporten betwijfelen namelijk dat de illegale handel in bijvoorbeeld antiquiteiten de proporties aanneemt die al te vaak in media en academische artikels terugkomen. Onderzoek toonde aan dat er onvoldoende betrouwbare cijfers voorhanden zijn om uitspraken te doen over de grootte van de illegale antiquiteitenmarkt en al zeker over de opbrengst die terroristische organisaties uit dergelijke handel halen.⁵³ Hoewel er in bepaalde periodes zoals tijdens de Golfoorlogen in Irak inderdaad een sterke toename van plunderingen in het Midden-Oosten te noteren viel, was de link met terroristische bewegingen niet altijd even goed begrepen. De precieze manier waarop de smokkelnetwerken opgebouwd waren, alsook de opbrengsten die eruit voortvloeiden en waar die naartoe gingen, waren slechts in beperkte mate gekend. Zelfs in de gevallen waar een duidelijke link te vinden was, zoals bij de activiteiten van Islamitische Staat vanaf 2014, duurde het lang vooraleer men concrete informatie over de handel kon vinden. De casus in verband met Islamitische Staat, zoals hierboven uitgewerkt, is slechts een fractie van het totale plaatje dat op heden nog steeds niet volledig opgehelderd is. Zo blijft het gissen naar de totale opbrengst die de terreurorganisatie uit antiquiteiten kon halen en is de manier waarop ze haar activiteiten organiseerde slechts deels bekend. Informatie die op computers en schriftelijke documenten werden gevonden tijdens invallen bij Abu Sayyaf en Abu Abdulrahman al-Bilawi, twee hooggeplaatste IS-leden die verantwoordelijk waren voor de plundering en smokkel van antiquiteiten, geven slechts een deel van het verhaal weer en zijn op zich onvoldoende om accurate vaststellingen te maken. Hetzelfde geldt bijvoorbeeld voor satellietbeelden. Die tonen aan dat bepaalde archeologische sites geplunderd werden, maar kunnen niet weergeven of en hoeveel antiquiteiten er gevonden werden, noch wat de waarde ervan was op de zwarte markt.

De World Customs Organization publiceerde in 2019 het 'Illicit Trade Report', een studie naar de illegale handel in cultuurgoederen, waaruit bleek dat slechts 0,2% van alle inbeslagnames door de douane illegale antiquiteiten zijn.⁵⁴ Dit rapport lijkt erop te wijzen dat antiquiteiten dan toch niet zo een groot deel van de zwarte markt innemen. Deze studie had echter enkel betrekking op cijfers van douane-instanties en het spreekt voor zich dat bijvoorbeeld ook politiediensten (op elk niveau) een inbreng in dergelijke cijfers kunnen hebben. Nog belangrijker is overigens dat, eigen aan een zwarte markt, het grootste deel van de eigenlijke illegale handel niet gekend is. De waargenomen criminaliteit is vanzelfsprekend niet gelijk aan de bestaande criminaliteit. De nood aan verder onderzoek om tot een genuanceerder, duidelijker beeld van dit criminaliteitsfenomeen te komen, is dus hoog.

52. *Fighting illicit trafficking in cultural goods: analysis of customs issues in the EU* (Brussel: Europese Commissie, 2017), 120.

53. Sargent et al., "Tracking and disrupting the illicit antiquities trade."

54. World Customs Organization, *Illicit Trade Report 2019*, geraadpleegd 24.02.2021, www.wcoomd.org

Diverse studies geven een indicatie van het grote probleem waar men op heden mee kampt: vanuit verschillende hoeken komen er stemmen dat de illegale handel in cultuuroederen (zoals bijvoorbeeld antiquiteiten) een directe link met georganiseerde misdaad, witwassen en terrorisme vertoont, maar concrete cijfers daarvoor ontbreken. Dit belemmert de beleidsvorming die dit criminaliteitsfenomeen poogt te reguleren omdat beleidsinstanties vanzelfsprekend niet mogen afgaan op incorrecte, vaak overdreven cijfers zoals hierboven aangegeven. Verder onderzoek is essentieel indien men op een adequate manier de illegale handel in cultuuroederen wil aanpakken.

Bij wijze van besluit: cijfers en beleid in België

Ook in België is er een gebrek aan betrouwbaar cijfermateriaal. Men beschikt slechts over beperkte data waarvan het niet geweten is of ze, gezien de weinige aandacht die aan consequente datavergaring op dit vlak besteed wordt, representatief zijn. In 2017 werden er bijvoorbeeld slechts twee politiezaken en dertig douanezaken gerapporteerd die met illegale handel in cultuuroederen te maken hadden.⁵⁵ Het lijkt onwaarschijnlijk dat dit een correct beeld van de werkelijke illegale handel in cultuuroederen in België is. In de hogervermelde documentaire ***Blood Antiquities*** volgden onderzoeksjournalisten verkopers van geplunderde cultuuroederen. Zij gingen langs bij kunsthandelaars in Brussel die hen adviseerden hoe ze de geplunderde goederen konden laten doorgaan voor legale objecten die tegen hoge bedragen verkocht konden worden.⁵⁶ Bepaalde kunsthandelaars hadden er geen enkele moeite mee om illegaal opgegraven antiquiteiten te kopen van stromannen van de Taliban.⁵⁷ Ook over dergelijke praktijken die zich op Belgisch grondgebied voordoen, is weinig of niets geweten. Nochtans kunnen ook Belgische kunsthandelaars en musea door de aankoop van illegale cultuuroederen terroristische organisaties steunen. Wat op internationaal en Europees vlak vastgesteld wordt, geldt ook voor België: het criminaliteitsfenomeen van de illegale handel in cultuuroederen is op heden nog onvoldoende begrepen.

België speelt alleszins een noemenswaardige rol in dit verhaal. Door zijn centrale ligging in Europa en meerdere grote havens is ons land een ideaal transitland voor gestolen of geplunderde cultuurvoorwerpen. Naast de vele musea die België rijk is, vindt in ons land ook jaarlijks de ***Brussels Art Fair*** (BRAFA) plaats, een van de grootste kunst- en antiekbeurzen in Europa. In het verleden werden er reeds goederen met bedenkelijke herkomst aangeboden. Een persoon tegen wie momenteel een gerechtelijk onderzoek loopt en banden had met Islamitische Staat, had een aantal jaar geleden een standje op de BRAFA waar hij goederen aanbood die uit Libië gesmokkeld waren.⁵⁸ De lage beleidsprioriteit die ons land aan dit criminaliteitsfenomeen geeft, zorgt ervoor dat we internationaal als een zwakke schakel worden beschouwd in de strijd tegen illegale handel in cultuuroederen. De cel Kunst en Antiek van de federale politie werd afgebouwd waardoor er nog slechts één persoon werkzaam is. Naast een quasi onbestaande gespecialiseerde politionele eenheid die zich met kunstcriminaliteit bezighoudt, heeft België daar ook geen coördineren-

55. *Illicit trade in cultural goods in Europe* (Brussel: Europese Commissie, 2019), 86.

56. Charney, "Kenmerken van kunstcriminaliteit," 11-2.

57. Brand, *De paarden van Hitler*, 126.

58. Frédéric Loire, "Trafic d'art et terrorisme : L'enquête de Paris Match rebondit en Espagne", Paris Match, 29.03.2018, geraadpleegd 05.03.2021, <https://parismatch.be/actualites/132038/trafic-dart-et-terrorisme-lenquete-de-paris-match-rebondit-en-espagne>; Frédéric Loire, "Un marchand d'art barcelonais lié à Daech démasqué par un étudiant français", La Libre Belgique, 30.03.2018, geraadpleegd 05.03.2021.

de dienst of centrale autoriteit voor.⁵⁹

Minstens even problematisch is het met de wetgeving gesteld. Ons land heeft bijvoorbeeld het UNIDROIT-verdrag van 1995 inzake gestolen of onrechtmatig uitgevoerde cultuurgoederen en het Verdrag van Nicosia (*Convention on Offences relating to Cultural Property*) niet ondertekend.⁶⁰ Nog jammerlijker is de situatie omtrent het UNESCO-verdrag van 1970 met betrekking tot de maatregelen die moeten worden genomen tegen de ongeoorloofde invoer, uitvoer en overdracht van eigendom van cultuurgoederen. België heeft dat verdrag ondertekend, is in 2009 tot ratificatie overgegaan, maar bij gebrek aan nationale omzettingswet kan het nog steeds niet kan worden toegepast. Er ligt nochtans al geruime tijd een ontwerp klaar. Verdere moeilijkheden in de strijd tegen illegale handel in cultuurgoederen (bijvoorbeeld in verband met de opleiding die politie- en douaneambtenaren daaromtrent krijgen, ontoereikende provenancewetgeving, gebrekkige databanken etc.) vallen buiten de reikwijdte van dit artikel dat een omschrijving geeft van hoe terreurorganisaties van dergelijke illegale handel gebruikmaken om inkomsten te verwerven. Niettemin zijn ze aan elkaar gelinkt en zou ook het Belgisch beleid ter zake het voorwerp van onderzoek moeten uitmaken als we deze vorm van illegale handel willen aanpakken. ■

59. *Bestrijding van kunstroof: informatieverlag*. (Brussel: Senaat, 2018), 21.

60. *Bestrijding van kunstroof*, 18.

BIBLIOGRAFIE

Literatuur

- Alderman, Kimberly. "Honor amongst thieves. Organized crime and the illicit antiquities trade." *Indiana Law Review* 45, nr. 3 (2012): 601-28.
- Amineddoleh, Leila. "Cultural heritage vandalism and looting. The role of terrorist organizations, public institutions and private collectors." *Santander Art and Culture Law Review* 2, nr. 1 (2015): 27-62.
- Blannin, Patrick. "Islamic State's financing: sources, methods and utilization." *Counter Terrorist Trends and Analyses* 9, nr. 5 (2017): 13-22.
- Bogdanos, Matthew. "Thieves of Baghdad: and the terrorists they finance." In *Art crime*, uitgegeven door Noah Charney, 118-30. Londen: Palgrave Macmillan, 2016.
- Borokin, Lisa. "The economics of Antiquities Looting and a Proposed Legal Alternative." *Columbia Law Review* 95, nr. 2 (1995): 377-417.
- Bouchard, Martin en Carlo Morselli. "Opportunistic structures of organized crime." In *The Oxford handbook of organized crime* uitgegeven door Letizia Paoli, 288-302. Oxford: Oxford University Press, 2014.
- Bowman, Blythe. "Transnational crimes against culture. Looting at archaeological sites and the 'grey' market in antiquities." *Journal of Contemporary Criminal Justice* 24, nr. 3 (2008): 225-42.
- Brand, Arthur. *De paarden van Hitler*. Amsterdam: Boekeriej, 2019.
- Brodie, Neil. "Consensual relations? Academic involvement in the illegal trade in ancient manuscripts." In *Criminology and archaeology*, uitgegeven door Penny Green en Simon Mackenzie, 41-58. Oxford: Hart, 2009.
- Brodie, Neil. "The criminal organization of the transnational trade in cultural objects: two case studies." In *The palgrave handbook on art crime*, uitgegeven door Saskia Hufnagel en Duncan Chappell, 439-61. Londen: Palgrave Macmillan, 2019.
- Brodie, Neil, Jenny Doole en Peter Watson. *Stealing history: The illicit trade in cultural material*. Cambridge: The McDonald Institute for Archaeological Research, 2000.
- Campbell, Peter. "The illicit antiquities trade as a transnational criminal network: characterizing and anticipating trafficking of cultural heritage." *International Journal of Cultural Property* 20, (2013): 113-53.
- Casana, Jesse. "Satellite imagery-based analysis of archaeological looting in Syria." *Near Eastern Archaeology* 78, nr. 3 (2015): 142-52.
- Charney, Noah. "Kenmerken van kunstcriminaliteit." *Justitiële verkenningen* 46, nr. 4 (2020): 9-27.

- Daniels, Brian en Katryn Hanson. "Archaeological site looting in Syria and Iraq: A review of the evidence." In *Countering illicit traffic in cultural goods*, uitgegeven door France Desmarais, 83-94. Parijs: International Council of Museums (ICOM), 2015.
- Davis, Tess en Simon Mackenzie. "Crime and conflict: temple looting in Cambodia." In *Cultural property crime: An overview and analysis of contemporary perspectives and trends*, uitgegeven door Joris Kila en Marc Balcells, 292-306. Leiden: Brill, 2014.
- Dietzler, Jessica. "On 'organized crime' in the illicit antiquities trade: moving beyond the definitional debate." *Trends in Organized Crime* 16 (2013): 329-42.
- Farchakh-Bajjal, Joanne. "Who are the looters at archaeological sites in Iraq?" In *Antiquities under siege. Cultural heritage protection after the Iraq War*, uitgegeven door Lawrence Rothfield, 49-56. Lanham: AltaMira Press, 2008.
- Fisk, Robert. Inleiding in *The destruction of cultural heritage in Iraq*, uitgegeven door Peter Stone en Joanne Farchakh Bajjal, xi-xiii. Woodbridge: The Boydell Press, 2008.
- Flood, Finbarr Barry. "Debate: Religion and Iconoclasm. Idol-breaking as Image-Making in the 'Islamic State'." *Religion and Society* 7 (2016): 116-26.
- Hardy, Sam. "The conflict antiquities trade: a historical overview." In *Countering illicit traffic in cultural goods*, uitgegeven door France Desmarais, 21-31. Parijs: International Council of Museums (ICOM), 2015.
- Higgings, Valerie. "Plunder and looting: some historical reminders." In *The palgrave handbook on art crime*, uitgegeven door Saskia Hufnagel en Duncan Chappell, 409-37. Londen: Palgrave Macmillan, 2019.
- Macquisten, Ivan. "Fake news and the antiquities trade." *Cahn's Quarterly* 2 (2019): 4-6.
- Nathalie May. "Iconoclasm and text destruction in the Ancient Near East." In *Iconoclasm and text destruction in the Ancient Near East and beyond*, uitgegeven door Nathalie May, 1-32. Chicago: The Oriental Institute of the University of Chicago, 2012.
- Paoli, Letizia. Inleiding in *The Oxford handbook of organized crime*, uitgegeven door Letizia Paoli, 1-12. Oxford: Oxford University Press, 2014.
- Peters, Gretchen. *Crime and insurgency in the tribal areas of Afghanistan and Pakistan*. New York: West Point Combating Terrorism Center, 2010.
- Russell, John. "Efforts to protect archaeological sites and monuments in Iraq, 2003-2004." In *Catastrophe! The looting and destruction of Iraq's Past*, uitgegeven door Geoff Emberling en Katharyn Hanson, 29-44. Chicago: Oriental Institute Museum, 2008.
- Sargent, Matthew, James Marrone, Alexandra Evans, Bilyana Lilly, Erik Nemeth en Stephen Dalzell. *Tracking and disrupting the illicit antiquities trade with open-*

- Stone, Elizabeth. "An update on the looting of archaeological sites in Iraq." *Near Eastern Archaeology* 78, nr. 3 (2015): 178-86.
- Terrill, Andrew. *Antiquities destruction and illicit sales as sources of ISIS funding and propaganda*. Charlisle: Strategic Studies Institute, US Army War College, 2017
- Tsongas, Galen. "Iconoclasm: ISIS and Cultural Destruction." *Global Societies Journal* 6, nr. 1 (2018): 14-2
- Westcott, Tom. "Destruction or theft? Islamic State, Iraqi antiquities and organized crime." *Global Initiative Against Transnational Organized Crime* (2020): 1-44.

Gedrukte en online bronnen

- *Bestrijding van kunstroof: informatieverslag*. Brussel: Senaat, 2018.
- Charney Noah, Paul Denton en John Kleberg. "Protecting Cultural Heritage from Art Theft." *FBI Law Enforcement Bulletin*, 01.03.2012. Geraadpleegd 05.03.2021. <https://leb.fbi.gov/articles/featured-articles/protecting-cultural-heritage-from-art-theft-international-challenge-local-opportunity>.
- *Emergency Red List of Iraqi Cultural Objects at Risk. International Council of Museums*, 2015. Geraadpleegd 23.04.2021. <http://icom.museum>.
- *Fighting illicit trafficking in cultural goods: analysis of customs issues in the EU*. Brussel: Europese Commissie, 2017.
- Frankel, Sheera. "How ISIS Became the Richest Terrorist Group in the World" Buzzfeed, 28.08.2014. Geraadpleegd 05.03.2021. <https://www.buzzfeednews.com/article/sheerafrankel/how-did-isis-become-the-richest-terrorist-group-in-the-world>.
- *Illicit trade in cultural goods in Europe*. Brussel: Europese Commissie, 2019.
- *Illicit Trade Report 2019. Brussel*: World Customs Organization, 2020. Geraadpleegd 24.02.2021. http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/topics/enforcement-and-compliance/activities-and-programmes/illicit-trade-report/itr_2019_en.pdf?db=web.
- Keller, Andrew. *Documenting ISIL's Antiquities Trafficking: The Looting and Destruction of Iraqi and Syrian Cultural Heritage: What We Know and What Can Be Done*. Washington D.C.: U.S. Department of State, Bureau of Economic and Business Affairs. Geraadpleegd 01.03.2021. <https://2009-2017.state.gov/e/eb/rls/rm/2015/247610.htm>.
- "Kunst als Terrorfinanzierung?" Der Spiegel, 18.07.2005. Geraadpleegd 23.04.2021. <https://www.spiegel.de/consent-a-?targetUrl=https%3A%2F%2Fwww.spiegel.de%2Fpolitik%2Fkunst-als-terrorfinanzierung-a-4c-409306-0002-0001-0000-000041106138&ref=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F>.
- Lehr, Deborah en Peter Hardich. "Trading Treasure for Weapons: ISIS Campaign of Terror Strikes at Culture." *Huffington Post*, 10.09.2015. Geraadpleegd 05.03.2021. https://www.huffpost.com/entry/trading-treasure-for-weapon_b_5794902.

- Loore, Frédéric. "Trafic d'art et terrorisme: L'enquête de Paris Match rebondit en Espagne." **Paris Match**, 29.03.2018. Geraadpleegd 05.03.2021. <https://parismatch.be/actualites/132038/trafic-dart-et-terrorisme-lenquete-de-paris-match-rebondit-en-espagne>.
- Loore, Frédéric. "Un marchand d'art barcelonais lié à Daech démasqué par un étudiant français." **La Libre Belgique**, 30.03.2018. Geraadpleegd 05.03.2021. <https://www.lalibre.be/international/un-marchand-d-art-barcelonais-lie-a-daech-de-masque-par-un-etudiant-francais-5abd22edcd702f0c1a981d06#:~:text=Morgan%20Belzic%20est%20%C3%A9tudiant%20%C3%A0,d'artefacts%20libyens%20en%20Espagne>.

RADICES



Colophon

Radices verzamelt jaarlijks out-of-the-box, interdisciplinair academisch/wetenschappelijk onderzoek rond thematieken inzake terrorisme, gewelddadig extremisme 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
2021 OCAD-OCAM-CUTA (Brussel)
ISSN: 2736-7770

Colophon

Chaque année, Radices rassemble des recherches universitaires/scientifiques interdisciplinaires et innovantes sur des sujets liés au terrorisme, à l'extrémisme violent 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 Coördination 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 délaissers 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
2021 OCAM-OCAD-CUTA (Bruxelles)
ISSN: 2736-7770