

Internering van burgers

Pilootdepartement: Federale Overheidsdienst Justitie

Werkdocument 34

I. TOE TE PASSEN BEPALINGEN

A. Rechtsgrond

1. Internationaal Recht

- a) Conventie van Genève betreffende de bescherming van burgers in oorlogstijd van 12 augustus 1949. (artikelen 27, alinea 4, 41, 42, 43, 68, 78 en de artikelen 79 tot 135, zijnde afdeling IV – Regelen betreffende de behandeling van geïnterneerden).
- b) Aanvullend Protocol I bij de Conventies van Genève van 12 augustus 1949 inzake de bescherming van de slachtoffers van internationale gewapende conflicten. (P I - artikelen 75.3 tot 6, 76.2 en 77.4)

2. Nationaal Recht

- a) Wet van 3 september 1952 houdende aanneming van de vier Conventies van Genève van 1949 (Belgisch Staatsblad van 7 november 1952).
- b) Wet van 16 april 1986 houdende goedkeuring van de Aanvullende Protocollen I en II van 1977 (Belgisch Staatsblad van 7 november 1986).
- c) Besluitwet van 12 oktober 1918 betreffende het verblijf in België der vreemdelingen en der personen met vreemde oorsprong (Belgisch Staatsblad van 13/19 oktober 1918), gewijzigd bij de wet van 15 december 1980 en de wet van 28 juni 1984 (Belgisch Staatsblad van 31 december 1980 en van 12 juli 1984) en aangevuld bij koninklijk besluit van 13 juli 1992 (Belgisch Staatsblad van 15 juli 1992).
- d) Wet van 10 april 2003 tot regeling van de afschaffing van de militaire rechtscolleges in vreedstijd alsmede van het behoud ervan in oorlogstijd ((Belgisch Staatsblad van 7 mei 2003).
- e) Wet van 10 april 2003 tot regeling van de rechtspleging voor de militaire rechtscolleges en tot aanpassing van verscheidene wettelijke bepalingen naar aanleiding van de afschaffing van de

militaire rechtscolleges in vreedstijd (Belgisch Staatsblad van 7 mei 2003).

B. Analyse van de te nemen maatregelen.

1. De internering volgens de Vierde Conventie van Genève :

De internering komt voor enerzijds als algemene controle- of veiligheidsmaatregel en anderzijds als straf ter beteugeling van vergrijpen om de bezetter te schaden.

a) De internering als veiligheidsmaatregel.

Partijen bij een internationaal gewapend conflict mogen ten aanzien van de beschermde personen controle- of veiligheidsmaatregelen nemen welke zij ingevolge de oorlogssituatie nodig achten (artikel 27, alinea 4).

Ingeval de veiligheid van de gevangenhoudende Mogendheid zulks volstrekt vereist mag de internering, als strengste controlemaatregel, worden toegepast op vreemdelingen die zich op het grondgebied van een partij bij het conflict bevinden (artikel 41, 42, 43 en 44).

In de bezette gebieden kan de internering als algemene veiligheidsmaatregel (artikel 78) eveneens op de beschermde personen worden toegepast voor zolang ze absoluut gerechtvaardigd is (P I - artikel 75.3).

b) De internering als straf.

Wanneer de beschermde personen een inbreuk plegen, uitsluitend met het oogmerk de bezettende Mogendheid te benadelen, kunnen zij in bepaalde omstandigheden aan internering of gewone gevangenisstraf worden onderworpen door niet-politieke militaire gerechten die in het bezette land zetelen (artikelen 66 en 68).

De Vierde Conventie regelt zeer uitvoerig de behandeling van de geïnterneerde burgers zo o.a. :

- algemene bescherming (artikel 28 en volgende)
- nieuw onderzoek, ten minste twee maal per jaar, van de beslissing inzake internering door een rechtbank of een administratief rechtscollege (artikel 43)
- plaats van de interneringsoorden (artikel 83 en volgende)
- voeding en kleding (artikelen 89 en 90)
- hygiëne en geneeskundige verzorging (artikelen 91 en 92)

- godsdienst, studie en lichaams oefeningen (artikel 93 en volgende)
- persoonlijke eigendommen en geldmiddelen (artikelen 97 en 98).
- administratie en tucht (artikel 99 en volgende)
- betrekkingen met de buitenwereld (artikel 105 en volgende)
- strafrechtelijke en tuchtrechtelijke sancties (artikel 117 en volgende) met onder andere : tuchtrechtelijke straffen zoals arrest van maximum 30 dagen (artikel 119) en voorlopig arrest van maximum 14 dagen (artikel 122)
- overbrenging van geïnterneerden (artikelen 127 en 128)
- overlijden (artikel 129 en volgende)
- invrijheidstelling, repatriëring en onderbrenging op neutraal gebied (artikel 132 en volgende).

In verband met de internering voegt het Eerste Aanvullend Protocol van 1977 hieraan toe dat de redenen van de internering aan de belanghebbende moeten worden medegedeeld (artikel 75.3), dat zij een bijzondere bescherming genieten (artikel 75.5), dat de afhandeling der gevallen van internering van zwangere vrouwen en van moeders met kleine kinderen absolute voorrang geniet (artikel 76.2) en dat geïnterneerde kinderen in afzonderlijke lokalen moeten worden ondergebracht (artikel 77.4).

De bescherming van vrouwen en van kinderen maken het voorwerp uit van respectievelijk de werkdocumenten nr 36 en nr 37.

2. De internering naar Belgisch recht:

De Vierde Conventie van Genève is een specifiek internationaal instrument van toepassing op internationale gewapende conflicten; zij is tevens een Belgische wetgeving vermits deze de Vierde Conventie bij de wet van 3 september 1952 goedkeurt.

Principieel hoeft zij aldus niet te worden hernomen in onze diverse wetten om toepassing te krijgen. De vraag is alleen of andere Belgische wetten en grondwettelijke principes (bv. inzake aanhouding) geen weerslag kunnen hebben op de uitvoering.

De internering zoals voorzien door de Vierde Conventie maakt een vrijheidsberoving sui generis uit.

De internering als algemene maatregel heeft uitsluitend een controle- en veiligheidsfunctie, als speciale strafmaatregel heeft hij een beteugelende functie.

- a) De internering als veiligheidsmaatregel

De internering naar Belgisch recht, die niets te maken heeft met de internering van artikel 7 en volgende van de wet van 9 april 1930 tot bescherming van de maatschappij tegen abnormalen en gewoonte-misdadigers is gebaseerd op de besluitwet van 12 oktober 1918 betreffende het verblijf in België van vreemdelingen en van personen van vreemde oorsprong. Op het nationaal grondgebied kan de Minister die de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen onder zijn bevoegdheid heeft, in tijd van oorlog o.a. alle vreemdelingen interneren in interneringsplaatsen, door de Minister van Justitie ingericht.

Volledigheidshalve kan nog worden vermeld dat in bepaalde omstandigheden de internering van burgers ook gebeurlijk mogelijk zou kunnen zijn op basis van artikel 4 van de besluitwet van 11 oktober 1916 houdende de staat van oorlog en de staat van beleg (gewijzigd bij regentsbesluit van 12 december 1945 en 24 januari 1946) en op basis van de wet van 7 september 1939 waarbij de Koning buitengewone machten worden toegekend.

b) De internering als strafmaatregel

De internering als strafmaatregel komt niet voor in de lijst van de strafrechtelijke sancties zoals voorzien in het Belgisch Strafwetboek en de bijzondere Belgische strafwetten. In het verleden werden echter militaire gerechten gecreëerd die in de door België bezette gebieden vrijheidsberovende straffen hebben uitgesproken in omstandigheden zoals thans voorzien in de artikelen 66 en 68 van de Vierde conventie. Het betreft de oprichting van krijgsgerechten in het door België bezette gebied op de linker Rijnsoever tijdens de periode van einde 1918 tot einde 1929. Het functioneren van deze krijgsraden, niet voorzien door de wetgever, gebeurde uitsluitend op basis van het beginsel van de krijgswet -la loi martiale- ingevolge het ratificeren door België van het Verdrag van Den Haag van 18 oktober 1907 en van het Verdrag van Versailles van 28 juli 1919 (R.P.D.B. "verbo Justice Militaire" nr. 755 en volgende). De wetgevende bevoegdheid in verband met de inbreuken op de besluiten van de bezettende overheid werd eerst toevertrouwd aan de militaire overheid en na 10 januari 1920 aan het burgerlijk orgaan "La Haute Commission interalliée des territoires rhénans".

Hoe dan ook, de inbreuk op deze ordonnanties werd slechts door de krijgsgerechten beteugeld met straffen die door het Belgisch Strafwetboek zijn voorzien zoals de gevangenisstraf en de geldboete (arrêté relatif aux juridictions martiales dans la 4ème zone d'occupation van 21 april 1919 - Droit et guerre 1919 p. 143).

De internering als strafrechtelijke sanctie werd dan ook in die periode niet uitgesproken door het krijgsgerecht

3. Toepassing van de Vierde Conventie en van de Belgische wet in de praktijk.

Voor België kunnen de mogelijke oorlogssituaties aanleiding geven tot de volgende toestanden :

- a) internering als veiligheidsmaatregel van vreemdelingen die zich op Belgisch grondgebied bevinden (zie hierboven I.B.1.a).

De besluitwet van 12 oktober 1918 is de juridische basis van de internering. De internering, zoals voorzien door de IVde Conventie, is manifest een vrijheidsberoving sui generis. De gevoeligheid voor het respecteren van de mensenrechten, ook in gewapende conflicten, is sedert het tot stand komen van de besluitwet van 1918 ruimschoots toegenomen. Niettegenstaande het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens uitdrukkelijk in zijn art. 15 in tijd van oorlog toelaat in bepaalde omstandigheden af te wijken van de verzekerde waarborgen, zo bijvoorbeeld in verband met arrestatie of gevangenhouding, is het toch duidelijk dat de summere redactie van de besluitwet van 1918 waarbij de internering zonder formele voorwaarden wordt toegelaten in de huidige tijdsomstandigheden wettelijk onvoldoende moet worden geacht. De besluitwet zou hoe dan ook moeten geactualiseerd worden. De mogelijkheid van het interneren in oorlogstijd van een groot aantal vreemdelingen vereist anderzijds reeds in vreedstijd de aanduiding van interneringskampen over het Belgisch grondgebied, het uitwerken van een infrastructuur en het opstellen van een reglement voor de administratie, het beheer, het onderhoud en de tucht met betrekking tot deze interneringssoorten om deze in overeenstemming te brengen met de vereisten van de IVe Conventie en van het Eerste Aanvullend Protocol zoals opgesomd hierboven (I.B.1.)

- b) De internering van burgers in de door België bezette gebieden (zie hierboven I.B.1.).

Zij is hoofdzakelijk een algemene veiligheidsmaatregel, zij kan tevens een strafmaatregel zijn.

- (1) De internering als algemene veiligheidsmaatregel van burgers in bezette gebieden is uiteraard een vrijheidsberoving gesteund op het beginsel van de krijgswet en op de IVde Conventie. Deze Conventie en de Belgische wet van 3 september 1952, lijkt dan ook in oorlogssituaties op vreemd grondgebied een voldoende rechtsbasis.

Interneringsoorten kunnen moeilijk in vreedstijd worden voorzien.

Wel kan reeds in vreedstijd een mobiele infrastructuur worden voorbereid om in oorlogstijd in bezet gebied onmiddellijk interneringskampen op te starten. Een

reglement van de interneringskampen zoals te voorzien voor het Belgisch grondgebied doch aangepast aan de vereisten van de bezetting zou thans reeds kunnen worden voorbereid.

(2) De internering als strafmaatregel.

De bezettende mogendheid mag de bevolking van het bezette gebied onderwerpen aan strafbepalingen ter bescherming van de leden, de eigendommen en de instellingen van het bezettingsleger (artikel 64).

Ingeval van overtreding van deze bepalingen worden de verdachten berecht door de militaire gerechten van de bezetter (artikel 66) die in bepaalde omstandigheden internering kunnen opleggen evenredig met de ernst van het gepleegde misdrijf (artikel 68).

Deze internering als vrijheidsberovende strafmaatregel dient uitdrukkelijk voorzien en naar inhoud gepreciseerd te worden in de strafwet; bovendien zouden de misdrijven waarvoor zij in aanmerking komt vooraf nauwkeurig wettelijk moeten worden omschreven (*Nullum crimen, nulla poena sine previa lege*).

Tenslotte zouden de militaire rechtbanken te velde uitdrukkelijk bevoegd moeten worden verklaard bij wet om vreemdelingen te berechten die de strafbepalingen van de Belgische bezettingsmacht in de bezette gebieden hebben overtreden.

4. Opsomming van de te nemen maatregelen.

Het huidige werkdocument nr 34 is in feite de tegenhanger van het werkdocument nr 26. in verband met de noodzakelijke maatregelen voor de toepassing van de Derde Conventie. Het huidige werkdocument heeft dan ook een zeer grote toepassings sfeer. Voor de toepassing van de Vierde Conventie kan onmiddellijk aan de volgende punten worden gedacht:

- a) Het voorzien in de wet van een bevoegd gerecht of administratief rechtscollege om de interneringsbeslissing zo spoedig mogelijk en ten minste tweemaal per jaar aan een nieuw onderzoek te onderwerpen (C IV - artikel 43). Voor de interneringen op Belgisch grondgebied zou dit punt in de interneringswet (de huidige besluitwet van 1918) moeten worden geregeld. In de bezette gebieden zou de opdracht aan de militaire rechtbanken te velde kunnen worden toevertrouwd en kunnen worden ingeschreven in de wet van 10 april 2003. Eenzelfde procedure wordt voorgesteld in het werkdocument nr 25. voor het vaststellen van de status van krijgsgevangenen.
- b) Wenselijk ware de tuchtsancties en zeker deze van arrest met een maximumduur van dertig dagen als vrijheidsberovende straf in een tuchtwet voor geïnterneerden te laten opnemen, zoals thans de tuchtstraffen in het leger voorzien worden door de tuchtwet van 14 januari 1975.

- c) De aanduiding van de interneringsplaatsen op Belgisch grondgebied en het opmaken van een algemeen reglement van toepassing op deze plaatsen. Dit reglement in de aard van het Algemeen Reglement van de Strafinrichtingen (Koninklijk Besluit van 21 mei 1965) zou dienen te bevatten :
- opsomming van de algemene beschermingsmaatregelen voor geïnterneerden (artikel 28 alsmede in P I - artikel 75)
 - maatregelen in verband met voeding en kleding (artikelen 89 en 90)
 - maatregelen in verband met hygiëne en geneeskundige verzorging (artikelen 91 en 92), accommodatie voor onderbrenging van geïnterneerde kinderen in afzonderlijke lokalen (P I - artikel 77.4)
 - maatregelen in verband met het uitoefenen van godsdienst, studie en sport (artikel 93)
 - reglementering van persoonlijke eigendommen en geldmiddelen (artikelen 97 en 98)
 - organisatie van administratie en tucht in de interneringskampen (artikel 99 en volgende)
 - maatregelen in verband met de betrekkingen met de buitenwereld (artikel 105 en volgende)
 - uitwerken van een tuchtrechtelijk wetboek (artikel 117 en volgende)
 - maatregelen in verband met de overbrenging van de geïnterneerden (artikelen 127 en 128), het overlijden (artikel 129 en volgende), de invrijheidstelling, de repatriëring en de onderbrenging op neutraal gebied (artikel 132 en volgende).

Het organiseren en bijeenbrengen van middelen voor de infrastructuur der kampen zodat zij onmiddellijk operationeel zijn bij het uitbreken van de oorlog.

- d) Om de internering van burgers in de door België bezette gebieden in oorlogstijd vlot te laten verlopen dienen thans reeds voorschriften te worden opgesteld waaraan gebeurlijk de op te eisen internerings-oorden moeten voldoen. Een reglement voor deze internerings-kampen, gelijklopend met het reglement voor de kampen op Belgisch grondgebied moet eveneens worden uitgewerkt. In dit reglement wordt best geregeld welke militairen de beslissing tot internering mogen nemen. Tenslotte

zou de mobiele infrastructuur voor deze kampen gebeurlijk reeds kunnen worden gepland en voorbereid.

Het is duidelijk dat dit punt gelet op het hypothetisch of eerder irreëel karakter geen prioritaire behandeling hoeft. Het wordt alleen volledigheidshalve vermeld.

e) De huidige basis van de internering van vreemdelingen is de besluitwet van 12 oktober 1918. Zij is veel meer summier als hechtenisgrond voor een langdurige vrijheidsberoving en voorziet in geen enkele procedure noch verhaalmogelijkheid. Zij zou grondig moeten worden geactualiseerd.

Thans is het toepassingsgebied van de besluitwet van 12 oktober 1918 beperkt tot oorlogstijd. De oorlogstijd wordt vastgesteld overeenkomstig artikel 2 van de wet van 20 mei 1994 betreffende de aanwending van de krijgsmacht, de paraatstelling, alsook betreffende de periodes en de standen waarin de militair zich kan bevinden (B.S. 21-06-1994)..

Men zou eraan kunnen denken de toepassing van de interneringswet uit te breiden tot "in de tijd van oorlog of in geval van enig andere algemene noodtoestand" zoals vermeld in artikel 15.1 van het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens of het begrip internationale gewapende conflicten van het modern humanitair recht.

Zo de te ontwerpen interneringswet zou afwijken van de door het Europees Verdrag verleende bescherming dan zou vooraf reeds een ontwerp van kennisgeving aan de Secretaris-Generaal van de Raad van Europa kunnen worden opgesteld ter naleving van artikel 15.3 van het Europees Verdrag.

f) De internering als strafmaatregel voor inbreuken op de ordonnantie van de bezettende mogendheid moet in het Belgische recht als straf worden voorzien en naar inhoud gepreciseerd. De misdrijven moeten vervolgens wettelijk worden gekwalificeerd. Hier zou men gebeurlijk kunnen denken aan een globale kwalificatie zoals deze van artikel 57 bis van het Militair Strafwetboek inzake de overtreding van sommige buitenlandse wets- of reglements bepalingen.

Tenslotte moet de bevoegdheid van de militaire rechtbanken te velde worden uitgebreid tot de vreemdelingen die de strafbepalingen van de Belgische bezettingsmacht hebben overtreden.

II. BETROKKEN DEPARTEMENTEN.

In principe kunnen een aantal departementen bij de uitwerking van dit werkdocument betrokken worden. In hoofdzaak echter komen de Federale Overheidsdiensten Justitie en Binnenlandse Zaken en het Ministerie van Landsverdediging in aanmerking.

III. BUDGETTAIRE WEERSLAG.

De omvang van een eventuele budgettaire implicatie kan thans moeilijk worden aangegeven.

IV. STAND VAN ZAKEN.

In deze materie lijkt nog niets te zijn ondernomen.

V. VOORSTELLEN VAN BESLISSING.

Gelet op het grote toepassingsgebied van de Vierde Conventie betreffende de bescherming van burgers in internationale gewapende conflicten lijkt het wenselijk prioritair enkele punten aan te pakken. Het is duidelijk dat hiervoor een nieuwe redactie van de besluitwet van 12 oktober 1918 en het opstellen van een algemeen reglement voor de interneringskampen in de aard van het algemeen reglement van de strafinrichtingen (Koninklijk Besluit van 21 mei 1965) in aanmerking komen.

Aangewezen ware ook dat het Federale Overheidsdienst Justitie, leidinggevend departement voor dit werkdocument, de nodige werkgroepen zou oprichten met andere betrokken departementen.

VI. LAATSTE BIJWERKING.

November 2004

VII. DATUM VAN GOEDKEURING DOOR DE ICHR

30 november 2004

VIII. BIJLAGEN

/