

HET COÖRDINATIEORGAAN VOOR DE DREIGINGSANALYSE: EEN PUNCTUELE ANALYSE

Wauter VAN LAETHEM | Jurist bij het Vast Comité I¹

Met de wet van 10 juli 2006 betreffende de analyse van de dreiging werd het Coördinatieorgaan voor de dreigingsanalyse, of kortweg het O.C.A.D., opgericht. Het kwam in de plaats van de Antiterroristische Gemengde Groep (A.G.G.). Het doel van dit nieuwe orgaan is de politieke, bestuurlijke en gerechtelijke overheden een zo accuraat mogelijk beeld te geven van de terroristische en de extremistische dreiging in of tegen België om hen toe te laten op een gepaste wijze te reageren. Was dit dreigingsbeeld tot hertoe dan niet correct, onvolledig of diffuus? Of werden de politieke, bestuurlijke en gerechtelijke overheden niet systematisch of tijdig in kennis gesteld? En welke mogelijkheden en verplichtingen kreeg het nieuwe orgaan om aan deze eventuele mankementen tegemoet te komen? Om op deze vragen een antwoord te kunnen bieden schetst Wauter Van Laethem in deze bijdrage een gedetailleerd beeld van de mogelijkheden, de werking en de structuur van het O.C.A.D.

VAN A.G.G. NAAR O.C.A.D.

Coördineren, coördineren en nog eens coördineren...

“Voor de regering is het in een crisisperiode van essentieel belang dat ze kan beschikken over inlichtingssynthesen die vereist zijn opdat zij de

dreiging zou kunnen schatten waaraan de nationale veiligheid bloot staat en zou kunnen beslissen welke maatregelen moeten worden getroffen om ertegen te reageren. Om de coördinatie van de verschillende inlichtingendiensten te verzekeren en de voorlichtingsgegevens in een volledige en in gemeen overleg uitgewerkte synthese te verwerken, werd een stelsel bestudeerd waarbij de onafhankelijkheid van de verschillende diensten werd in acht genomen terwijl nochtans een samenwerking wordt verzekerd die progressief kan worden versterkt, met inachtneming van de omstandigheden, opdat de informatiebehoefte van de regering doeltreffend en volledig zouden kunnen bevredigd worden.”

Coördinatie, gemeenschappelijke syntheses van dreigingen, een volledige informatiepositie, autonomie van de diensten... De argeloze lezer zou de indruk kunnen hebben dat dit citaat geplukt werd uit de voorbereidende werken van de wet van 10 juli 2006 betreffende de analyse van de dreiging², waarbij het Coördinatieorgaan voor de dreigingsanalyse opgericht werd. Niets is echter minder waar. Het citaat dateert uit 1975. Toen reeds stelde de Commissie voor de Nationale Vraagstukken inzake Verdediging³ voor om, in het kader van de zogenaamde “civiele veiligheid”, een “College van de verantwoordelijken voor de inlichtingen bij de departementen van Landsverdediging, Buitenlandse Zaken, Justitie en Binnenlandse Zaken” op te richten.

1 De in deze bijdrage ingenomen standpunten vertolken de persoonlijke mening van de auteur en binden op geen enkele wijze het Vast Comité I.

2 B.S. 20 juli 2006 (verder aangeduid als O.C.A.D.-wet).

3 De Commissie voor de Nationale Vraagstukken inzake Verdediging werd opgericht bij Koninklijk besluit van 3 augustus 1950 tot oprichting van een ministerieel Comité voor Verdediging (dit besluit en de verschillende wijzigingen werden niet gepubliceerd). Deze Commissie is momenteel ondergebracht bij het Crisiscentrum van de regering.

4 Civiele veiligheid betekent hier het geheel van maatregelen dat de graad van kwetsbaarheid van de natie moet verminderen en, in geval van bedreiging, haar weerbaarheid moet verhogen.

Het bleef natuurlijk niet bij dat ene coördinatie-initiatief. In het begin van de jaren tachtig van de twintigste eeuw was Europa in de ban van geweld dat kaderde binnen het Palestijns-Israëlitisch conflict. Wanneer ook België getroffen werd (op 18 september 1982 werd een aanslag gepleegd op de synagoge in de Regenschapstraat in Brussel), was dat het signaal voor toenmalig minister van Justitie Jean Gol om de terreur efficiënter aan te pakken. In het geheim werden twee nieuwe structuren op poten gezet: enerzijds een “operationele⁶ gemengde groep” die al snel omgedoopt werd tot de Antiterroristische Gemengde Groep (A.G.G.), en anderzijds een College voor de strijd tegen het terrorisme. Het College was samengesteld uit de diensthoofden van de politie- en inlichtingendiensten en vertegenwoordigers van het gerecht en van de toenmalige ministeries van Buitenlandse Zaken en Financiën. Het had als taak de regering in te lichten over elke dreiging en maatregelen voor te stellen in de strijd tegen het terrorisme⁷. Ook binnen de A.G.G. waren vertegenwoordigers van dezelfde diensten opgenomen. De nieuwe structuur moest instaan voor het centraliseren van de bij politie- en inlichtingendiensten aanwezige inlichtingen inzake terrorisme, het opmaken van dreigingsanalyses voor de bevoegde overheden en het formuleren van voorstellen om die dreiging te counteren⁸.

Nog in het begin van diezelfde jaren tachtig (en parallel met de besprekingen inzake de opstart van de A.G.G.) werd in de schoot van Binnenlandse Zaken gewerkt aan de oprichting van nog een ander coördinatieorgaan: het Coördinatie- en

Crisiscentrum van de regering⁹. Alhoewel de hoofdtaak van deze dienst elders ligt en de opzet ruimer is, zijn er toch raakvlakken, ja zelfs overlappingsen met de oude A.G.G. en het nieuwe O.C.A.D. Ook het Crisiscentrum moet namelijk “op bestendige wijze de informatie die betrekking heeft op zijn bevoegdheden, (...) verzamelen en (...) analyseren, en de verantwoordelijke personen en diensten (...) inlichten over nationale crisissituaties of over gebeurtenissen die tot dergelijke toestand kunnen leiden”¹⁰.

Midden de jaren 1990 was de coördinatiebehoefte opnieuw aan de orde. Bij wet van 18 juli 1991 werd het Vast Comité van Toezicht op de inlichtingendiensten opgericht. Dat Comité kan aan het Parlement voorstellen formuleren om de coördinatie tussen de inlichtingendiensten te verbeteren¹¹. Het Comité nam die taak onmiddellijk ter harte¹². Het Vast Comité I pleitte voor de oprichting van een politiek “regelend orgaan” dat de prioriteiten van de inlichtingendiensten bepaalt en toeziet op hun onderlinge coördinatie: “Een orgaan waarin de directies van de inlichtingendiensten, van de grote korpsen van administratieve politie en van de betrokken administraties elkaar geregeld ontmoeten, lijkt bijzonder aangewezen om de uitvoering van de vastgestelde opdrachten te verzekeren, het werk onder de verschillende diensten te verdelen alsook de uitwisseling van inlichtingen van gemeenschappelijk belang te garanderen”¹³. De regering was deze idee duidelijk genegen. In 1996 richtte ze het ministerieel Comité voor inlichting en veiligheid op¹⁴. Hierin zetelen alle in het kader van

- ...
- 5 L. VAN OTRIVE, Y. CARTUYVELS en P. PONSALERS, *Sire, ik ben ongerust. Geschiedenis van de Belgische politie 1794-1991*, Leuven, Kritak, 1992, 276 e.v.
 - 6 Aanvankelijk was het de bedoeling dat de A.G.G. ook op het terrein actief zou zijn. Deze idee werd al snel verlaten.
 - 7 Dit College heeft niet echt een actief en lang bestaan gekend (D. STEVENS, “Van Antiterroristische Gemengde Groep naar Coördinatieorgaan voor dreigingsanalyse” in H. MATTHIJS (ed.), *Geheime diensten in België, de Verenigde Staten en over de wereld*, Brugge, die keure, 2006, 32).
 - 8 Alhoewel de A.G.G. in 1984 van start ging, kreeg zij pas een reglementaire basis in 1991 (K.B. 17 oktober 1991 over de Antiterroristische Gemengde Groep, B.S. 8 november 1991).
 - 9 Ook het Crisiscentrum van de regering kreeg pas geruime tijd na zijn oprichting een reglementaire basis (K.B. 18 april 1988 tot oprichting van het Coördinatie- en Crisiscentrum van de regering, B.S. 4 mei 1988).
 - 10 Art. 3, 2° K.B. 18 april 1988 tot oprichting van het Coördinatie- en Crisiscentrum van de regering. Het Crisiscentrum zal dan ook oog hebben voor “le potentiel socio-économique du pays, la souveraineté nationale et l’intégrité du territoire national” (A. LEFEVRE, “Le Centre de crise face au terrorisme”, *Private veiligheid - Sécurité privée*, 2004, afl. 20, 29).
 - 11 Art. 1 Wet 18 juli 1991 tot regeling van het toezicht op politie- en inlichtingendiensten en op het Coördinatieorgaan voor de dreigingsanalyse, B.S. 26 juli 1991.
 - 12 Zie hierover: J. DELEPIÈRE, “Le coordinateur de la qualité du travail de renseignements: le Comité Permanent de Contrôle des services de renseignements” in S. PETERMANN en W. CLAES (ed.), *De inlichtingendiensten in België en de nieuwe bedreigingen*, Brussel, Politeia, 2005, 41-52.
 - 13 VAST COMITÉ VAN TOEZICHT OP DE INLICHTINGENDIENSTEN, *Activiteitenverslag 1994*, www.comiteri.be, 40. Zie ook: VAST COMITÉ VAN TOEZICHT OP DE INLICHTINGENDIENSTEN, *Activiteitenverslag 1995*, www.comiteri.be, 63 e.v.
 - 14 K.B. 21 juni 1996 houdende oprichting van een ministerieel Comité voor inlichting en veiligheid, B.S. 5 september 1996.

de veiligheid betrokken ministers. Het Comité krijgt als opdracht de algemene politiek inzake inlichtingen vast te stellen, de prioriteiten van de Veiligheid van de Staat en van de Algemene Dienst inlichting en veiligheid van de Krijgsmacht (A.D.I.V.) te bepalen en hun activiteiten te coördineren. De “gecoördineerde uitvoering van de beslissingen” van dit Comité moet gewaarborgd worden door het College voor inlichting en veiligheid¹⁵. In dit College zetelen alle leidinggevende ambtenaren van diensten die enige verantwoordelijkheid hebben op het vlak van veiligheid. Ook de directeur van het O.C.A.D. maakt er deel van uit¹⁶, net zoals de hoofden van de meeste¹⁷ diensten die het Coördinatieorgaan van inlichtingen moeten voorzien (zie verder). Alhoewel de wettelijk omschreven opdracht van het ministerieel Comité enerzijds beperkt is tot de twee inlichtingendiensten en anderzijds veel ruimer is dan alleen terrorisme en extremisme, heeft dit orgaan zich de laatste tijd geprofileerd als algemene coördinator van de strijd tegen terrorisme en extremisme op beleidsmatig vlak¹⁸.

In diezelfde periode kreeg de procureur-generaal van Gent, als lid van het College van procureurs-generaal, de regierol zowel wat betreft de strijd tegen het terrorisme als wat de relaties met de Veiligheid van de Staat aangaat¹⁹. Als gevolg daarvan wordt hij mee uitgenodigd op de vergaderingen van het College voor inlichting en veiligheid “teneinde bij te dragen, zo daartoe aanleiding bestaat, tot de coördinatie van de werkzaamheden van beide Colleges”²⁰.

In dan is er ook artikel 95 van de wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus²¹, dat de algemene directie van de gerechtelijke politie opdraagt “programma’s die in het raam van de bestrijding of de opvolging van specifieke fenomenen een geïntegreerde gerechtelijke en bestuurlijke aanpak vereisen” uit te werken. In uitvoering hiervan loopt het Terro-programma. In dit kader worden bijvoorbeeld maandelijks rapporten opgesteld inzake terrorisme en worden analyses gemaakt van bepaalde concrete fenomenen²².

Al deze initiatieven volstonden blijkbaar evenwel niet. Uiteraard speelden de aanslagen van 11 september 2001 in de Verenigde Staten daarin een belangrijke rol. Overal in de wereld werden nieuwe bevoegdheden toegekend aan veiligheidsdiensten en werden nieuwe coördinatiestructuren op poten gezet. In de U.S.A. werd het “National Counterterrorism Center” (2004) geïnstalleerd, in Australië het “National Threat Assessment Center” (2003), in Canada het “Centre intégré d’évaluation des menaces” (2004). In Europa werd het “SitCen” belast met de analyse van de terrorismedreiging (2004)²³ en werd een coördinator voor terrorismebestrijding aangesteld (2005).²⁴ Het Verenigd Koninkrijk kreeg haar “Joint Terrorism Analysis Centre” (2003), Duitsland installeerde het “Gemeinsames Terrorismusabwehrzentrum” (2004) en in Nederland werd een “Nationaal Coördinator

15 K.B. 21 juni 1996 houdende oprichting van het College voor inlichting en veiligheid, *B.S.* 5 september 1996.

16 Het Koninklijk besluit vermeldt nog steeds “de leidend ambtenaar van de Anti-terroristische Gemengde Groep”. Aangezien evenwel het O.C.A.D. in de rechten en plichten getreden is van de A.G.G., heeft de directeur van het O.C.A.D. die rol overgenomen (art. 17 O.C.A.D.-wet).

17 Alleen de lokale politie en de Dienst Vreemdelingenzaken zijn niet vertegenwoordigd in het College voor inlichting en veiligheid.

18 Denk maar aan het “Actieplan radicalisme” dat binnen de schoot van het ministerieel Comité tot stand gekomen is en dat zich richt tot diverse politieke, administratieve en gerechtelijke overheden.

19 K.B. 6 mei 1997 betreffende de specifieke taken van de leden van het College van procureurs-generaal, *B.S.* 14 mei 1997.

20 Art. 2, § 2 van het hoger aangehaalde Koninklijk besluit van 21 juni 1996. Wat het College van procureurs-generaal betreft, kan ook gewezen worden op het zogenaamde “expertisenetwerk terrorisme en groot banditisme” dat onder meer moet toezien op een betere informatiedoorstroming.

21 *B.S.* 5 januari 1999. Zie ook art. 15 K.B. 14 november 2006 betreffende de organisatie en de bevoegdheden van de federale politie, *B.S.* 23 november 2006.

22 *Integraal verslag* Kamer 2004-2005, 18 oktober 2004, COM 352, 25 e.v., Vr. nr. 411 en algemene beleidsnota van de minister van Justitie, *Parl. St.* Kamer 2006-2007, nr. 2706/7, 36.

23 Recent werd het “SitCen”, het “Joint Situation Center” bij het secretariaat-generaal van de Europese Unie, samengevoegd met de “Intelligence Division” (dit is de militaire tegenhanger van het “SitCen”) tot “Single Intelligence Analysis Capacity” om een meer globale dreigingsanalyse mogelijk te maken.

24 Op 26 september 2005 formuleerde de Raad van de Europese Unie in haar “Final report on the evaluation of national anti-terrorist arrangements” de volgende aanbeveling: “Recommendation 5: All sources threat assessments. Member States should ensure that national arrangements allow for a coordinated assessment of the terrorist threat drawing on all available sources. Those responsible for producing threat assessments should respond to the requirements of their customers. Assessments should be disseminated in a timely fashion.”

Terrorismebestrijding” (N.C.T.b.)²⁵ en de “C.T. Infobox”²⁶ (2005) ingesteld.

Ook in België wou men tot een dergelijk “fusion center” komen. Reeds kort na de aanslagen van “9/11” circuleerden de eerste voorstellen in die zin. Toen al werd door sommigen de keuze gemaakt voor een omvorming en versterking van de A.G.G.²⁷ en pleitte het Vast Comité I voor de instelling van een “inlichtingencoördinator”²⁸. De verwezenlijking van die plannen zou echter nog enige tijd in beslag nemen. Intussen werkte men ook op andere fronten verder aan een betere informatiedoorstroming en coördinatie. Zo werden uitgebreide richtlijnen opgesteld voor een geïntegreerde gerechtelijke aanpak van het terrorisme, waarbij het federaal parket een coördinerende rol toebedeeld kreeg²⁹. En in diezelfde periode richtte de F.O.D. Buitenlandse Zaken een Cel Strijd tegen het terrorisme op. Deze Cel heeft “de interne coördinatie van alle aspecten inzake antiterrorisme” als opdracht en vormt het centrale contactpunt voor de diplomatieke posten van België met betrekking tot deze materie³⁰.

Pas op 10 november 2004 besliste het ministerieel Comité voor inlichting en veiligheid dat de A.G.G. effectief omgevormd zou worden tot een orgaan, waarbij alle voor een dreigingsevaluatie pertinente inlichtingen moeten samenkomen en waarin die gegevens geanalyseerd en verwerkt kunnen worden. Vervolgens duurde het nog eens twee jaar voor het zover was: op 1 december 2006 trad de

wet van 10 juli 2006 betreffende de analyse van de dreiging in werking en nam het Coördinatieorgaan voor de dreigingsanalyse de rol van de A.G.G. over.

...maar wat coördineert het Coördinatieorgaan?

De betreffende memorie van toelichting stelt dat het-wetsontwerp, waarbij de oprichting van het O.C.A.D. voorgesteld werd, een dubbele finaliteit heeft, “met name de uitbouw van de coördinatie van de organisatie van de informatiestromen tussen de diverse diensten en overheden in België en de opmaak van een gemeenschappelijke dreingsevaluatie”³¹.

Dat laatste is zeker het geval: het O.C.A.D. stelt, ten behoeve van diverse politieke, administratieve of gerechtelijke overheden, punctuele of strategische dreiginganalyses inzake terrorisme en extremisme op en dit voornamelijk op basis van inlichtingen die het verkrijgt van zeer uiteenlopende overheidsdiensten.

Dat de wet van 10 juli 2006 ook de informatiestromen tussen de diverse diensten en overheden zou regelen, is evenwel allerminst waar. De wet regelt slechts de informatiestroom van diverse diensten naar het O.C.A.D. en omgekeerd. En eigenlijk “coördineert” het coördinatieorgaan

- 25 Zie voor een eerste evaluatie van de N.C.T.b. het onderzoeksrapport van A. BEKKE en J. DE VRIES, *U bent herkend. Aantreden en optreden van de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding*, Apeldoorn-Leiden, 2007, 56p.
- 26 De C.T. Infobox was het voorwerp van een doorlichting door het Nederlandse orgaan dat toeziet op de werking van de inlichtingendiensten (COMMISSIE VAN TOEZICHT BETREFFENDE DE INLICHTINGEN- EN VEILIGHEIDSDIENSTEN, *Jaarverslag 2006-2007*, s.l., s.d., 201-247).
- 27 Zie bijvoorbeeld: K. DASSEN, “Diplomatie en inlichtingendiensten: water en vuur of bondgenoten?” in H. MATTHIJS (ed.), *Geheime diensten in België, de Verenigde Staten en over de wereld*, Brugge, die Keure, 2006, 85.
- 28 “De coördinator zou een overzicht hebben van de productie van de operationele diensten. Zijn rol zou er in bestaan om de rapporten van de inlichtingendiensten te ontvangen in de domeinen die door het ministerieel Comité prioritair worden geacht en daarvan periodieke of thematische samenvattingen te maken aan het Staatshoofd, het ministerieel Comité of aan andere ministers en betrokken gerechtelijke overheden. Zijn opdracht zou zeker niet operationeel zijn en niet tussenkomen in het gezag van de minister en de diensthooften. Hij zou omringd worden door een ploeg secretarissen en zaakgelastigden die belast wordt met de synthese en vormgeving van de geproduceerde inlichtingen. Deze dienst zou aldus kunnen functioneren als een soort veiligheidsraad van de regering” (VAST COMITÉ VAN TOEZICHT OP DE INLICHTINGDIENSTEN, *Activiteitenverslag 2001*, www.comiteri.be, 214). Deze aanbeveling van het Comité heeft de regering zeker geïnspireerd bij de totstandkoming van het O.C.A.D., al zijn er fundamentele verschillen.
- 29 Gemeenschappelijke omzendbrief COI. 9/2005 van 15 juli 2005 van de minister van Justitie en het College van procureurs-generaal betreffende de gerechtelijke aanpak inzake terrorisme. Zie hierover: J. DELMULLE en S. GUENTER, “Gerechtelijke aanpak inzake terrorisme” in X. (ed.), *Strafrecht en strafprocesrecht 2005-2006. XXXIIIste postuniversitaire cyclus Willy Delva*, Mechelen, Kluwer, 2006, 1-12.
- 30 Daarenboven werd in 2005 een coördinator aangesteld binnen de cel zelf (F.O.D. BUITENLANDSE ZAKEN, BUITENLANDSE HANDEL EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING, *Activiteitenverslag 2005*, s.l., s.d., 23 en 46).
- 31 *Parl. St. Kamer 2005-2006*, nr. 2032/1, 7.

zelf weinig of niets. Het kan de zogenaamde ondersteunende diensten niet de opdracht geven bepaalde inlichtingen in te winnen en het coördineert het beleid noch de eventuele acties in de strijd tegen terrorisme en extremisme. De wet geeft het orgaan hooguit de bevoegdheid om suggesties te formuleren over maatregelen die het noodzakelijk acht om een dreiging te counteren. De prioriteitenstelling en de coördinatie liggen onder meer bij het ministerieel Comité voor inlichting en veiligheid, bij het hoger vermeldde Crisiscentrum en bij het federaal parket. In die zin geeft de benaming die bijvoorbeeld de Canadezen voor hun analyseorgaan bedacht hebben, met name “Centre d'évaluation intégrée des menaces”, veel beter weer waar het echt om draait.

EEN KORT OVERZICHT VAN DE VERSCHILLENDE ACTOREN

Het O.C.A.D. voert zijn evaluatietaken uit onder het gemeenschappelijke gezag en beheer van de ministers van Binnenlandse Zaken en Justitie. Dit was ook al het geval voor de A.G.G. Een verschil is evenwel dat de dagelijkse leiding van het orgaan waargenomen wordt door een directeur en een adjunct-directeur, die beiden magistraat zijn en een tijdelijk mandaat krijgen³²; de leiding van de A.G.G. lag bij de politie³³.

Naast een administratief kader (26 man sterk en gedetacheerd uit de ondersteunende diensten), moet het orgaan op termijn bestaan uit een korps van deskundigen (11) en – en dit is nieuw – analisten (12), afkomstig uit diverse disciplines. De deskundigen worden vanuit de ondersteunende diensten gedetacheerd; de analisten worden extern gerekruteerd³⁴. In totaal zal het O.C.A.D. dus kunnen rekenen op 51 mensen. Dit is ongeveer de

getalsterkte die de A.G.G. kende ten tijde van de aanslagen van de C.C.C.³⁵. Zowel de analisten als de deskundigen zijn verantwoordelijk voor het opmaken van de analyses. De deskundigen zouden daarenboven moeten fungeren als een soort van verbindingsofficier naar hun oorspronkelijke dienst³⁶. De vraag is of en hoelang zij die rol zullen kunnen vervullen. Men mag immers niet vergeten dat zij geen echte liaisons zijn; zij worden gedetacheerd en maken dus integraal deel uit van het O.C.A.D. en niet van hun dienst van oorsprong.

De voor het O.C.A.D. belangrijkste informatiebron vormen de inlichtingen afkomstig van diverse ondersteunende diensten. Het zijn allemaal (departementen van) Federale Overheidsdiensten (zie verder). Elk van die diensten moet een centraal contactpunt organiseren³⁷. Het is de bedoeling dat elke uitwisseling van inlichtingen en analyses van en naar het O.C.A.D. via dit contactpunt verloopt. Hoe de informatiestroom vanuit de diverse geleidingen van een welbepaalde ondersteunende dienst naar zijn eigen contactpunt moet gebeuren, is een interne kwestie: elke dienst zal dit zelf moeten bepalen in functie van onder meer zijn structuur, grootte en werking.

Het O.C.A.D. zal zijn strategische of punctuele evaluaties op eigen initiatief kunnen verrichten. De strategische analyses kunnen ook aangevraagd worden door elk lid van de regering, terwijl de punctuele analyses enkel aangevraagd kunnen worden door een ondersteunende dienst.

Verder zijn er natuurlijk de bestemmelingen van de dreigingsanalyses³⁸. Zoals verder zal blijken, zijn dit niet steeds dezelfde diensten. Het is alleszins zo dat de analyses van het O.C.A.D. een ruimere verspreiding zullen kennen dan de analyses van de A.G.G.

32 Tijdens een overgangsfase is het voormalige diensthoofd van de A.G.G. benoemd tot adjunct-directeur.

33 De leiding lag niet alleen bij de rijkswacht, de dienst was ook langdurig gevestigd in de gebouwen van dat korps. Het O.C.A.D. heeft in dat opzicht een veel neutraler statuut.

34 K.B. 23 januari 2007 betreffende het personeel van het Coördinatieorgaan voor de dreigingsanalyse, *B.S.* 31 januari 2007.

35 Aanvankelijk kon de A.G.G. rekenen op 20 personeelsleden. Ten tijde van de C.C.C.-dreiging werd dit aantal opgetrokken tot 50. Later werd dit aantal geleidelijk weer afgebouwd.

36 *B.S.* 31 januari 2007.

37 Art. 11 K.B. 28 november 2006 tot uitvoering van de wet van 10 juli 2006 betreffende de analyse van de dreiging, *B.S.* 1 december 2006 (verder O.C.A.D.-K.B.). Voor de F.O.D. Buitenlandse Zaken is dat bijvoorbeeld (een persoon uit) de Cel Strijd tegen het terrorisme (Algemene beleidsnota van de minister van Buitenlandse Zaken, *Parl. St.* Kamer 2006-2007, nr. 2706/5, 27).

38 Een van de mogelijke bestemmelingen (met name de federale procureur) speelt overigens ook nog een specifieke rol in de zogenaamde embargoprocedure (cf. infra).

Ten slotte zijn er nog twee actoren die niet onvermeld mogen blijven: het zijn de Vaste Comités I en P die – soms alleen, soms gezamenlijk – de externe controle ter zake waarnemen (zie verder).

DE KERNTAAK VAN HET O.C.A.D.: HET OPSTELLEN EN AANLEVEREN VAN DREIGINGSANALYSES

De belangrijkste taak van het O.C.A.D. is het – op vraag of ambtshalve – opstellen van punctuele of strategische dreiginganalyses inzake terrorisme en extremisme en dit voornamelijk op basis van inlichtingen die het verplicht verkrijgt van zeer uiteenlopende overheidsdiensten. Die analyses worden vervolgens toegestuurd aan de overheden die ze nodig hebben in het kader van de uitvoering van hun wettelijke opdrachten. In wat volgt wordt uitgebreid ingegaan op elk van die aspecten.

Aan te stippen valt dat het O.C.A.D. evenwel ook nog anderé taken heeft. Enkele daarvan werden hem kort na zijn oprichting toevertrouwd; andere opdrachten behoudt het, omdat het in de rechten en verplichtingen van de A.G.G. getreden is³⁹. Zo stelt het O.C.A.D. adviezen op ten behoeve van het ministerieel Comité voor inlichting en veiligheid met betrekking tot de eventuele opname van personen en organisaties op de zogenaamde V.N.-, E.U.- of nationale terrorismelijsten⁴⁰. Er zijn

overigens ook plannen om het O.C.A.D., samen met de Veiligheid van de Staat en de A.D.I.V., adviesbevoegdheid te geven inzake de opname van een groepering op de ministeriële lijst van groeperingen die een bijzonder belang voor de openbare orde vertonen⁴¹. Verder is of blijft het O.C.A.D. vertegenwoordigd in het College voor inlichting en veiligheid, in de Nationale Autoriteit voor maritieme beveiliging⁴² en in het Comité dat beoordeelt of een bepaalde gebeurtenis een “terroristische daad” uitmaakt en dus verzekerd is⁴³. Op die verschillende taken wordt in deze bijdrage niet ingegaan.

Punctuele en strategische (gemeenschappelijke) dreigingsevaluaties

De O.C.A.D.-wet maakt een onderscheid tussen twee soorten evaluaties: punctuele en strategische. Een punctuele evaluatie kan bijvoorbeeld betrekking hebben op een bepaalde groepering of op een concrete gebeurtenis⁴⁴. Een strategische analyse moet een beeld van een bepaald fenomeen geven over middenlange of lange termijn en zo de verschillende overheden de kans bieden hun beleid tijdig bij te sturen. Zoals gezegd, kan het O.C.A.D. in die evaluaties desgevallend suggesties doen in verband met de “maatregelen (die) in voorkomend geval noodzakelijk zijn”⁴⁵. Het blijven echter suggesties; elke dienst behoudt dienaangaande zijn bevoegdheden⁴⁶. Tevens moet iedere evaluatie het

- ...
- 39 Art. 17 O.C.A.D.-wet. Zich baserend op die wettelijke bepaling, wou de regering het O.C.A.D. ook aanduiden als invalspunt en als Belgische vertegenwoordiger in de schoot van de “Police Working Group on Terrorism” (P.W.G.T.) (*Parl. St. Kamer 2005-2006*, nr. 2032/1, 8). Reeds in december 2006 zou die taak echter alsnog toebedeeld zijn aan de federale politie (P. PIETERS, “Terrorisme en extremisme: coördinatie van de dreigingsanalyse”, *Panopticon 2007*, afl. 2, 70). Het O.C.A.D. was inderdaad niet op zijn plaats binnen de P.W.G.T., aangezien deze groep vooral gericht is op operationele in plaats van informatiele ondersteuning aan politie- en inlichtingendiensten.
- 40 K.B. 28 december 2006 inzake specifieke beperkende maatregelen tegen bepaalde personen en entiteiten met het oog op de strijd tegen de financiering van het terrorisme, *B.S.* 17 januari 2007.
- 41 Advies Privacycommissie nr. 12/2007 21 maart 2007 betreffende het ontwerp van Koninklijk besluit tot bepaling van de modaliteiten voor de verwerking van de persoonsgegevens en de informatie van de geïntegreerde politie, gestructureerd op twee niveaus in het raam van de algemene nationale gegevensbank, www.privacycommission.be, 9.
- 42 Wet 5 februari 2007 betreffende de maritieme beveiliging, *B.S.* 27 april 2007 en K.B. 21 april 2007 betreffende de maritieme beveiliging, *B.S.* 27 april 2007.
- 43 Wet 1 april 2007 betreffende de verzekering tegen schade veroorzaakt door terrorisme, *B.S.* 15 mei 2007.
- 44 Bijvoorbeeld de terroristische dreiging naar aanleiding van een bezoek van een hoogwaardigheidsbekleder.
- 45 Art. 8, 1° en 2° O.C.A.D.-wet. “Het nieuwe orgaan moet een meerwaarde bieden ten opzichte van het bestaande systeem en mag de verwarring niet voeden. Om deze reden komt het niet tussen in het nemen van de geschikte maatregelen die de bevoegde overheden zullen nemen in reactie op deze analyses” (*Parl. St. Kamer 2005-2006*, nr. 2032/1, 9). Dit was vroeger overigens ook zo.
- 46 Blijkbaar was men er niet gerust in, want artikel 14 O.C.A.D.-K.B. stelt het volgende: “Onverminderd de bevoegdheden van de gerechtelijke autoriteiten om maatregelen van gerechtelijke politie te treffen, worden de beschermingsmaatregelen bedoeld in artikel 8, 1° en 2° van de wet die, in voorkomend geval, noodzakelijk blijken, beslist in de schoot van de Algemene Directie Crisiscentrum.”

dreigingniveau bepalen dat loopt van “Niveau 1 of LAAG” over “Niveau 2 of GEMIDDELD” en “Niveau 3 of ERNSTIG” tot “Niveau 4 of ZIËR ERNSTIG”⁴⁷.

Tot slot. De wet noemt de door het O.C.A.D. uitgevoerde evaluaties steevast “gemeenschappelijk”. Deze term is misleidend, aangezien hij de idee zou kunnen doen ontstaan dat alle ondersteunende diensten samen met het O.C.A.D. aan de evaluaties werken. Dit is zeker niet het geval. De evaluatie is een product van het O.C.A.D. alleen. Het heeft hiervoor eigen personeel. Zelfs de deskundigen die afkomstig zijn uit de ondersteunende diensten en gedetacheerd worden, behoren volledig tot het kader van het O.C.A.D.; strikt genomen zijn zij geen liaisonofficieren.

Welke dreigingen tegen welke belangen?

Was de A.G.G. alleen bevoegd voor de strijd tegen het terrorisme, dan is dat voor het O.C.A.D. niet zo. Vooreerst kreeg het O.C.A.D. de opdracht om naast het terrorisme ook het extremisme op te volgen. Terrorisme is “het gebruik van geweld tegen personen of materiële belangen om ideologische of politieke redenen met het doel zijn doelstellingen door middel van terreur, intimidatie of bedreigingen te bereiken”. Extremisme is veel ruimer. Vallen eronder: “racistische, xenofobe, anarchistische, nationalistische, autoritaire of totalitaire opvattingen of bedoelingen, ongeacht of ze van politieke, ideologische, confessionele of filosofische aard zijn, die theoretisch of in de praktijk strijdig zijn met de beginselen van de democratie of de mensenrechten, met de goede werking van de democratische instellingen of andere grondslagen van de rechtsstaat”^{48, 49}.

Opmerkelijk is evenwel dat de Koning op voorstel van het ministerieel Comité voor inlichting en veiligheid het mandaat van het O.C.A.D. kan uitbreiden tot spionage, proliferatie, inmenging, sektarische organisaties en zelfs tot georganiseerde criminaliteit, met ander woorden tot elke dreiging die tot de bevoegdheidssfeer van de Veiligheid van de Staat behoort. Dit mag verwonderlijk heten, nu de oprichting van dit orgaan door de politieke overheid aanvankelijk uitdrukkelijk voorgesteld werd als reactie tegen het terrorisme en extremisme⁵⁰.

Gelet op de veelheid aan analyseopdrachten die mogelijks aan het O.C.A.D. toevertrouwd zullen worden, heeft de wetgever de Koning opgedragen om op voorstel van het ministerieel Comité prioriteiten vast te leggen. In het Koninklijk besluit van 28 november 2006 tot uitvoering van de wet van 10 juli 2006 betreffende de analyse van de dreiging (O.C.A.D.-K.B.)⁵¹ heeft men dit geprobeerd. Toch leert de tekst niet welke vormen van terrorisme prioritair behandeld moeten worden. En het extremisme, dat zeer vele verschijningsvormen heeft, werd helemaal vergeten. Het Koninklijk besluit lijkt ons op dit vlak eerder een verkrampde poging om tegemoet te komen aan de wil van de wetgever om prioriteiten te stellen.

Volledigheidshalve kan nog vermeld worden dat het O.C.A.D. alleen oog moet hebben voor terrorisme en extremisme in de mate waarin die fenomenen een bedreiging (kunnen) inhouden voor de in- en uitwendige veiligheid van de Staat, de Belgische belangen, de veiligheid van de Belgische onderdanen in het buitenland, de internationale betrekkingen of het wetenschappelijk of economisch potentieel van het land⁵². Voor terroristische activiteiten zal dit uiteraard steeds zo zijn; voor sommige vormen van extremisme (zoals bijvoorbeeld een racistische daad) is dit allerminst het geval.

47 Art. 11, § 6 O.C.A.D.-K.B.

48 Beide definities zijn woordelijk overgenomen uit artikel 8 van de wet van 30 november 1998 houdende regeling van de inlichtingen- en veiligheidsdienst, *B.S.* 18 december 1998 (W.I. & V.).

49 Pieters stelt dat het O.C.A.D. ook het “radicalisme” kan opvolgen, omdat het als een vorm van extremisme aanzien moet worden (P. PIETERS, *loc. cit.*, 72). Op zich is dit correct, zolang men wat men als radicalisme definieert kan onderbrengen onder de wettelijke definitie van extremisme.

50 Zie de federale beleidsverklaring van 12 oktober 2004.

51 *B.S.* 1 december 2006.

52 Art. 3 O.C.A.D.-wet maakt – anders dan art. 8 W.I. & V. – geen melding van de internationale betrekkingen of het wetenschappelijk of economisch potentieel als te beschermen belangen. Het gaat hier echter om een redactionele slordigheid die geen enkele repercussie heeft op de bevoegdheid van het O.C.A.D. (*Parl. St. Kamer 2005-2006*, nr. 2032/6, 56).

Wie kan een analyse aanvragen?

Uiteraard zal het O.C.A.D. ambtshalve strategische of punctuele evaluaties moeten opstellen, telkens wanneer dit nodig blijkt. De wet verwacht dat de strategische analyses op periodieke basis gebeuren, maar de regeling geeft hierover geen verdere indicatie. De strategische analyses kunnen ook aangevraagd worden door elk lid van de regering en dus niet alleen door de ministers die zetelen in het ministerieel Comité voor inlichting en veiligheid. De punctuele analyses kunnen enkel aangevraagd worden door de ondersteunende diensten.

Op welke gegevens kan het O.C.A.D. zich baseren?

De wet vermeldt slechts één informatiebron: de inlichtingen afkomstig van de ondersteunende diensten. Onrechtstreeks blijkt dat de analyses van het O.C.A.D. ook gevoed kunnen worden door informatie, afkomstig van buitenlandse homologen en door informatie uit het eigen databestand. Deze drie bronnen worden in wat volgt in detail besproken.

Uiteraard belet niets dat het O.C.A.D. open bronnen consulteert. Maar het coördinatieorgaan kan zich alleszins niet zelf op het terrein begeven om eigenhandig (bijkomende) gegevens in te winnen. In die zin is het zeker geen derde inlichtingendienst, naast de Veiligheid van de Staat en de A.D.I.V.⁵³.

Inlichtingen van de ondersteunende diensten

Een van de grote pijnpunten ten tijde van de A.G.G. was zeker dat deze dienst afhankelijk was

van de “goodwill” van andere diensten om aan de noodzakelijke informatie te geraken. Niemand deelt blijkbaar graag “zijn” kennis. Dat is een gekend fenomeen dat ook door zowat alle parlementaire onderzoeken over politie en veiligheid van de afgelopen decennia vastgesteld werd⁵⁴. Tevens was reeds lang duidelijk dat er naast de politie- en inlichtingendiensten ook andere diensten waren die – zij het voor sommigen sporadisch – over relevante inlichtingen beschikten.

Om aan die twee gebreken tegemoet te komen werd enerzijds een (strafrechtelijk sanctioneerbare) verplichting in het leven geroepen om alle relevante inlichtingen aan te leveren en werd de “pool” van diensten die deze informatie moesten aanleveren, gevoelig uitgebreid. Anderzijds werd een embargoprocedure ingesteld om bepaalde gevoelige gegevens af te schermen tegen een te ruime verspreiding.

- *Wie zijn die ondersteunende diensten?*

Het O.C.A.D. kan putten uit inlichtingen, afkomstig van heel wat verschillende diensten, met name van: 1) de Veiligheid van de Staat; 2) de A.D.I.V.; 3) de federale politie; 4) de korpsen van de lokale politie⁵⁵; 5) de Administratie der Douane en Accijnzen van de F.O.D. Financiën; 6) de Dienst Vreemdelingenzaken van de F.O.D. Binnenlandse Zaken; 7) de F.O.D. Mobiliteit en Vervoer (die bevoegdheden heeft op het vlak van lucht-, water-, weg- en spoorvervoer); en 8) de F.O.D. Buitenlandse Zaken⁵⁶.

Het betreft met andere woorden zeer uiteenlopende diensten, elk met een eigen cultuur en verschillende grootte, maar vooral met een finaliteit die niet steeds verband houdt met de strijd tegen terrorisme en extremisme.

Alhoewel de wetgever onmiddellijk een hele reeks diensten schatplichtig gemaakt heeft aan het

53 Daarom was ook de eerste benaming die circuleerde voor de vernieuwde dienst (met name Algemene Inlichtingendienst Veiligheidsdreigingen) zeker verkeerd gekozen.

54 Ook het Vast Comité I kon dit meermaals vaststellen. In zijn activiteitenverslag 2003 verzette het zich in scherpe bewoordingen tegen het achterhouden van informatie (www.comiteri.be, 6-7).

55 De wet stelt immers dat “de politiediensten zoals bedoeld in de wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus” als ondersteunende diensten worden aangeduid. Alle 196 lokale politiekorpsen zouden met andere woorden een centraal contactpunt moeten instellen en inlichtingen aanleveren. Hoe deze wettelijke verplichting geïmplementeerd moet worden, is onduidelijk. Wel is het zeker niet verkeerd om de lokale politiediensten te betrekken bij het O.C.A.D. Deze diensten beschikken zeker over heel wat relevante inlichtingen inzake radicalisering en extremisme.

56 Het is vreemd dat heel de F.O.D. Buitenlandse Zaken als ondersteunende dienst benoemd werd. Men had de ondersteuning misschien beter beperkt, bijvoorbeeld tot de diplomatieke posten. Het is overigens zo dat deze F.O.D. ook buitenlandse handel en ontwikkelingssamenwerking in zijn takenpakket heeft.

O.C.A.D., zijn er toch een paar opvallende afwezigen. Vanuit de huidige taakomschrijving van het Coördinatieorgaan valt niet goed te begrijpen waarom bijvoorbeeld het Federaal Agentschap voor Nucleaire Controle (nucleair en radiologisch terrorisme), de Cel voor Financiële Informatieverwerking (die een specifieke rol heeft in de strijd tegen de financiering van terrorisme en een goed zicht heeft op de desbetreffende praktijk) of het Directoraat-generaal Penitentiaire Inrichtingen van de F.O.D. Justitie (extremisme en radicalisme in de gevangenissen zijn een gekend fenomeen) niet onmiddellijk in het lijstje van ondersteunende diensten opgenomen werden. Zelfs de betrokkenheid van het Crisiscentrum van de regering, dat in de wet alleen gezien wordt als bestemming van de analyses, zou niet misplaatst zijn: deze dienst maakt immers ook dreigingsanalyses. De inlichtingen, waarover deze diensten desgevallend beschikken, zullen slechts onrechtstreeks bij het O.C.A.D. belanden in de mate waarin ze verwerkt zijn in de analyses van bijvoorbeeld de Veiligheid van de Staat⁵⁷. Nu belet ons inziens echter niets dat het O.C.A.D. rechtstreeks contact opneemt met deze diensten om alsnog informatie of inlichtingen te verkrijgen. Er zijn ter zake echter twee belangrijke beperkingen te signaleren. Bij deze problematiek wordt verder in de tekst even stilgestaan. Hier past het nog op te merken dat de wetgever een opening gelaten heeft om die andere instellingen alsnog toe te voegen aan de lijst van “ondersteunende diensten”. De Koning kan immers, op voorstel van het hoger aangehaalde ministerieel Comité, andere overheidsdiensten verplichten mee te werken aan de opdracht van het O.C.A.D. Omdat gevreesd werd dat daarmee geen rem zou staan op het aantal personen dat onder de nieuwe strafrechtelijke verplichting valt, werd voorzien dat het Koninklijk besluit binnen één jaar door een wet bekrachtigd moet worden.

- *Welke inlichtingen moeten meegedeeld worden?*

De vraag wat de ondersteunende dienst moet meedelen aan het O.C.A.D. is misschien wel de

moeilijkste. De regering heeft aan deze problematiek nogal wat aandacht besteed, omdat zij er zich van bewust was dat termen als informatie, inlichting, gegeven, verwerking en analyse niet door iedereen op dezelfde wijze ingevuld worden. Zo wordt in de inlichtingengemeenschap een ingewonnen informatie pas een inlichting na analyse; in politiemiddens blijkt dit juist omgekeerd⁵⁸. Daarnaast was er de vrees (gezien vanuit de doeltreffendheid van het O.C.A.D.) of de bekommernis (gezien vanuit de bescherming van de persoonlijke levenssfeer) dat er te veel informatie naar het O.C.A.D. zou doorstromen.

Het resultaat van deze verschillende overwegingen is terug te vinden in artikel 6 O.C.A.D.-wet: de ondersteunende diensten zijn verplicht, ambtshalve of op vraag van de directeur van het O.C.A.D., alle (1) inlichtingen, (2) waarover zij in het kader van hun wettelijke opdrachten beschikken en (3) die relevant zijn voor het vervullen van de analyseopdracht van het O.C.A.D., mee te delen. Er werden zelfs dwingende termijnen vooropgesteld. Hij die zijn medewerking weigert, is daarenboven strafbaar.

Er is slechts één – evidente, zij het belangrijke – uitzondering: er mag geen afbreuk worden gedaan aan “de verplichtingen opgenomen in de internationale rechtsnormen” die de ondersteunende dienst zouden binden. Het is inderdaad zo dat bepaalde internationale verdragen of akkoorden op een of andere manier toepassing maken van de zogenaamde “regel van de derde dienst”.⁵⁹ Deze regel houdt doorgaans in dat de dienst die de informatie aanlevert, er eigenaar van blijft en dat die informatie dan ook alleen mits toestemming van die dienst voor een ander dan in het verdrag bedoelde doeleinde gebruikt kan worden. Voor alle duidelijkheid: de uitzondering op de verplichting uit artikel 6 O.C.A.D.-wet geldt alleen als de “derdenregel” opgenomen is in een of andere internationale rechtsnorm. De daarnaast binnen de internationale inlichtingengemeenschap

57 Zo heeft de Veiligheid van de Staat een akkoord afgesloten met de strafinrichtingen om bepaalde gegevens mee te delen.

58 Zie bijvoorbeeld pagina 5 van het hoger vermelde advies nr. 12/2007 van de Privacycommissie.

59 Er bestaan nogal wat verdragen die de “regel van de derde dienst” onder een of andere vorm opnemen. Zie bijvoorbeeld, voor wat de douane betreft, de overeenkomst betreffende de wederzijdse administratieve bijstand inzake douane tussen België en de Russische Federatie (B.S. 6 december 2006) (Artikel 10 2 van deze overeenkomst luidt: “De in overeenstemming met deze overeenkomst verkregen inlichtingen mogen uitsluitend voor de doeleinden van deze overeenkomst worden gebruikt, behalve wanneer de douaneautoriteit die de inlichtingen heeft verstrekt, het gebruik ervan voor andere doeleinden uitdrukkelijk en schriftelijk toestaat”).

verankerde praktijk van de “regel van de derde dienst” geldt hier niet^{60,61}. Voor de toepassing van die ongeschreven “derdenregel” verwijzen we naar de embargoprocedure (zie verder).

Inlichtingen...

Artikel 1, 1° O.C.A.D.-wet definieert “inlichtingen” als “de informatie en gegevens die door de verschillende ondersteunende diensten in het kader van hun wettelijke opdrachten worden verwerkt en desgevallend geanalyseerd”. Maar wat betekent dit concreet? Nergens wordt de term “verwerkt” (een activiteit die blijkbaar voorafgaat aan de analyse) nader gedefinieerd. Indien we ons baseren op de betekenis die deze term gekregen heeft in de zogenaamde Privacywet, dan is ook brute informatie een inlichting, aangezien het louter verzamelen van persoonsgegevens reeds een verwerking kan uitmaken. Maar een dergelijke invulling is alleszins in tegenspraak met sommige passages uit de voorbereidende werken, bijvoorbeeld waar het volgende gesteld wordt: “Hierbij dient ook beklemtoond dat de inlichtingen die aan O.C.A.D. worden toegestuurd moeten beantwoorden aan wat op dwingende wijze in deze wet is voorgeschreven en dus geen ruwe informatie uitmaakt.”⁶² Het gevolg is dan ook dat alle diensten een “eerste verwerking” moeten doen van de brute informatie. Die “verwerking” zal niet problematisch zijn voor de politie- en inlichtingendiensten; dit vormt een van hun taken⁶³. Hetzelfde wordt echter verwacht van de andere ondersteunende diensten. In de memorie van toelichting bij de O.C.A.D.-wet wordt hier nogal licht overheen gestapt: “Al vloeit het analysewerk voort uit de wettelijke opdrachten van de

inlichtingendiensten, de andere betrokken diensten zullen er daarom niet minder naar moeten streven om in hun eigen interventiedomein de risico’s te evalueren en deze tendens zal blijven toenemen. Er zal vanzelfsprekend rekening worden gehouden met het feit dat sommige diensten in dit domein geen ervaring hebben, maar dit in de optiek van een constante verbetering van hun bijdrage. In dit perspectief, moet O.C.A.D. de motor van deze evolutie zijn en aan de betrokken diensten de nodige raadgevingen geven. In dit verband kunnen de gemeenschappelijke standaards ontwikkeld worden.”⁶⁴

Spijtig genoeg is de memorie van toelichting niet echt eenduidig over de betekenis van het woord “inlichting”: “De directeur kan er uiteraard ook om verzoeken, indien hij van mening is dat een losstaande inlichting relevant zal zijn voor de realisatie van de evaluatie van de dreiging. Tot slot kan het gebeuren dat de directeur in dringende gevallen inlichtingen nodig heeft die nog niet geanalyseerd konden worden door de ondersteunende diensten. Hij blijft dus de mogelijkheid behouden om hem deze inlichtingen onmiddellijk te laten meedelen.”⁶⁵ Elders lezen we: “Deze definitie impliceert dat de diensten zowel geïsoleerde als gecontextualiseerde inlichtingen aanleveren.”⁶⁶ Ons lijkt de grens tussen een “losstaande” of “geïsoleerde” inlichting en “brute informatie” flinterdun. Nochtans is een correcte aflijning geen steriele juridische discussie: enerzijds staan bepaalde diensten niet echt te springen om brute (en dus mogelijks brongevoelige) informatie aan te leveren (al verbiedt de wet hen dat niet) en anderzijds wordt de diensten een verplichting opgelegd, waarvan de naleving door de wetgevende

60 Wij zijn het in dat opzicht niet eens met Pieters die stelt dat de ongeschreven derdenregel, waarop de inlichtingendiensten zich beroepen, hier wel bedoeld is (P. PIETERS, *l.c.*, 73).

61 Men zou kunnen argumenteren dat de ongeschreven derdenregel een internationaal gewoonterechtelijke regel uitmaakt en dat de inlichtingen die van buitenlandse diensten afkomstig zijn, nooit onder de verplichting, vervat in artikel 6 O.C.A.D.-wet, vallen. Het is echter zeker niet evident de praktijk die uitgaat van inlichtingendiensten, als een gewoonterechtelijke regel te aanvaarden (zie over het verschil tussen een praktijk en een gewoonte: M. BOSSUYT en J. WOUTERS, *Grondlijnen van internationaal recht*, Antwerpen, Intersentia, 2005, 103 e.v.). Belangrijker is evenwel dat de wetgever in artikel 6 O.C.A.D.-wet de ongeschreven derdenregel duidelijk niet voor ogen had. Dit laatste blijkt niet alleen uit het woordgebruik van die bepaling (“opgenomen”), maar vooral uit artikel 12, lid 1 O.C.A.D.-wet; immers, waarom in de regeling inzake de embargoprocedure een uitzondering voorzien voor “inlichtingen (...) die afkomstig zijn van een gelijkaardige buitenlandse dienst die uitdrukkelijk gevraagd heeft deze niet aan andere diensten toe te zenden”, indien er geen verplichting zou bestaan om die gegevens over te maken?

62 *Parl. St. Kamer 2005-2006*, nr. 2032/1, 10. Zie ook: *Parl. St. Kamer 2005-2006*, nr. 2032/6, 7.

63 Sommigen zullen misschien ook opgelucht zijn over het feit dat brute informatie niet aangeleverd moet worden.

64 *Parl. St. Kamer 2005-2006*, nr. 2032/1, 12.

65 *Parl. St. Kamer 2005-2006*, nr. 2032/1, 17.

66 *Parl. St. Kamer 2005-2006*, nr. 2032/1, 12.

macht gecontroleerd kan worden⁶⁷⁻⁶⁸. Die onduidelijkheid kan in de praktijk leiden tot misverstanden en betwistingen. Wij gaan er in de verdere analyse alleszins van uit dat brute informatie niet verplicht meegedeeld moet worden.

Het feit dat het O.C.A.D. zich alleen zou kunnen baseren op verwerkte informatie, houdt natuurlijk een sterke beperking in: zoals de voormalige administrateur-generaal van de Veiligheid van de Staat opmerkte ten aanzien van het Europese "SitCen", maakt het feit dat men zich op "assessed information" moet baseren en men geen kruispunt vormt van alle informatie en inlichtingen, dat er geen nieuwe analyse in een globaal verband mogelijk is⁶⁹. Deze beperking geldt des te meer, indien het niveau van verwerking en analyse van de aangeleverde inlichtingen zeer hoog is⁷⁰. Wel moet er op gewezen worden dat de wettelijke regeling geen verbod inhoudt om brute informatie op te vragen en/of aan te leveren, mits de informatie "relevant" is vanuit de finaliteit van het O.C.A.D. Alleen zal er op dat ogenblik geen verplichting rusten op de dienst om die informatie aan te leveren.

...waarover zij in het kader van hun wettelijke opdrachten beschikken...

Het O.C.A.D. kan geen dwingende opdrachten geven aan de ondersteunende diensten. De directeur kan dus wel bijkomende inlichtingen opvragen, maar strikt wettelijk gezien kan elke dienst er zich toe beperken na te gaan of die inlichting reeds voorhanden is⁷¹.

...en die relevant zijn voor het vervullen van de analyseopdrachten

Uiteraard moeten de ondersteunende diensten alleen inlichtingen verzenden die het O.C.A.D. kan gebruiken om punctuele of strategische dreigingsanalyses op te stellen over terrorisme en extremisme. De inlichtingen moeten in dat opzicht dus "relevant" zijn. Zowel de Raad van State als de Privacycommissie vonden de betrokken omschrijving in de O.C.A.D.-wet onvoldoende precies. Uiteraard blijft het mogelijk dat er soms te weinig en soms te veel inlichtingen overgemaakt zullen worden. Wij zien echter niet goed in hoe een en ander preciezer omschreven kan worden.

Wat met relevante informatie en inlichtingen van andere dan de ondersteunende diensten?

Zoals hoger gesteld, lijkt het ons perfect mogelijk dat het O.C.A.D. concrete vragen stelt aan andere overheden dan deze genoemd in de O.C.A.D.-wet. Wel bestaat in hoofdte van die diensten uiteraard geen wettelijke verplichting om informatie of inlichtingen aan te leveren. Mogelijks – en dit is belangrijker – geldt er ter zake zelfs een verbod: de Privacywet laat immers niet toe dat persoonsgegevens verder verwerkt worden (lees: doorgegeven worden), wanneer het doeleinde van de oorspronkelijke verwerking geen uitstaans heeft met de finaliteit van het O.C.A.D. en sommige diensten zijn onderworpen aan een specifiek beroepsgeheim.

Met dit algemeen kader voor ogen is het verdedigbaar dat men vanuit het Coördinatieorgaan rechtstreeks toegang heeft tot de

67 De correcte aflijning heeft wel geen belang naar een eventuele strafbaarheid van personen toe, aangezien ook brute informatie doorgespeeld moet worden, maar dan binnen de ondersteunende dienst (zie verder).

68 Wat betreft de mogelijkheid van de directeur van het O.C.A.D. om bijkomende inlichtingen op te vragen, vermeldt artikel 11, § 4 O.C.A.D.-K.B. drie categorieën van gegevens: 1) de persoon, de groepering, het voorwerp of de gebeurtenis die het voorwerp is van de analyse; 2) de historiek van de feiten of incidenten met nationale of internationale draagwijdte, die betrekking gehad hebben op de persoon, de groepering, het voorwerp of de gebeurtenis die het voorwerp is van de analyse; 3) de actuele plaatselijke situatie of, eventueel, de door opposanten geuite dreigingen of de geplande acties ten aanzien van de persoon, de groepering, het voorwerp of de gebeurtenis die het voorwerp is van de analyse. De juiste betekenis van de voormelde bepaling (vormt het een beperking, een verruiming of een verduidelijking van de wet?) ontgaat ons echter.

69 K. DASSEN, *l.c.*, 116.

70 Met andere woorden, vanaf welke mate van "verwerking" of "analyse" informeert men het O.C.A.D.? Vanaf het ogenblik dat men informatie verkrijgt van een bron? Vanaf het eerste verslag? Vanaf de evaluatie van de informatie door de analysedienst? ...

71 Tijdens een hoorzitting in de Senaat had een vertegenwoordiger van de A.G.G. het volgende gesteld: "De analisten vergaderen elke morgen en overlopen de afgelopen vierentwintig uur. In functie daarvan worden bepaalde opdrachten gegeven aan politie- of inlichtingendiensten om op terrein bepaalde zaken uit te zoeken (...)" (Analyse van de bestrijding van het terrorisme: wettelijke aspecten en politiepraktijk, *Parl. St.* Senaat 2000-2001, nr. 774/1, 48). Dit is sterk overtrokken; ook de A.G.G. kon geen bevelen geven of acties coördineren.

gegevensbank betreffende de kritieke nationale infrastructuur die beheerd wordt door de Commissie voor de Nationale Vraagstukken inzake Verdediging, in de mate althans waarin in dat bestand geen persoonsgegevens opgenomen zijn⁷².

Anders is het wat betreft de toegang tot bijvoorbeeld het Rijksregister dat ressorteert onder de F.O.D. Binnenlandse Zaken. Het betreft hier uiteraard persoonsgegevens. Anders dan de Koning⁷³ en net zoals de Privacycommissie⁷⁴ zijn wij van oordeel dat deze rechtstreekse toegang niet mogelijk is zonder specifieke machtiging van het bevoegde sectoraal comité van de Privacycommissie.

- Wijze van terbeschikkingstelling van de inlichtingen

Normaliter worden de inlichtingen die de ondersteunende dienst ambtshalve of op verzoek moet verzenden, doorgegeven via het zogenaamde centrale contactpunt dat elke dienst moet instellen.

Een andere manier om aan de wettelijke verplichting te voldoen is natuurlijk de personeelsleden van het O.C.A.D. een rechtstreekse toegang te verlenen tot bepaalde databestanden van de ondersteunende diensten. Blijkbaar gebeurt dit ook. De aanhef bij het Koninklijk besluit van 28 november 2006 vermeldt dat het Coördinatieorgaan toegang zal hebben tot het “repertorium van de voertuigen”, dat afhangt van de F.O.D. Mobiliteit en Vervoer. Artikel 12 van het voormelde besluit geeft de personeelsleden van het O.C.A.D. die afkomstig zijn uit de politiediensten, toegang tot de Algemene Nationale Gegevensbank⁷⁵. En artikel 13 van dat besluit lijkt op meer algemene wijze de voorwaarden te bepalen, waaronder de deskundige die afkomstig is uit dienst A, toegang zou kunnen krijgen tot de informatiesystemen van dienst B.

Toch is deze werkwijze allerminst evident, omdat de rechtstreekse toegang meestal haaks staat op de verplichting om alleen relevante informatie of inlichtingen aan te leveren. De bestanden bevatten immers doorgaans veel meer niet relevante gegevens. Zoals de Privacycommissie terecht

opmerkte, komt men op die wijze onder meer in conflict met de proportionaliteits eis⁷⁶. Eigenlijk is de rechtstreekse toegang alleen mogelijk voor bestanden die alleen terrorisme- en extremismegerelateerde gegevens bevatten of voor bestanden waarin geen persoonsgegevens opgenomen zijn. Men mag dus niet de fout maken om te zeggen dat alle bestanden van een bepaalde dienst voor het O.C.A.D. toegankelijk zijn vanaf het ogenblik dat die dienst een ondersteunende dienst is.

- Termijnen van terbeschikkingstelling van de inlichtingen

Artikel 6 O.C.A.D.-wet verplicht elke ondersteunende dienst onmiddellijk de inlichtingen mee te delen, indien de directeur van het O.C.A.D. zich op de hoogdringendheid beroept. Artikel 11, § 3 van het uitvoeringsbesluit stelt nog andere termijnen. Zo moet ieder centraal contactpunt aan het O.C.A.D. alle relevante inlichtingen meedelen binnen een maximale termijn van 24 uur voor de aanvragen die voorzien zijn van de vermelding “FLASH”, van drie dagen in geval van de vermelding “DRINGEND”, van tien dagen in geval van de vermelding “ROUTINE” en van 30 dagen voor de aanvragen, voorzien van de vermelding “NIET DRINGEND”. Er werd geen termijn bepaald voor het ambtshalve meedelen van inlichtingen. Nu is het ook niet eenvoudig om hiervoor een regeling te treffen. Maar het risico bestaat natuurlijk dat een gegeven te lang bij de ondersteunende dienst blijft vanuit de argumentatie dat men nog volop met de verwerking en analyse bezig is.

- De verplichting en de strafrechtelijke sanctie

Net zoals inzake de informatiedoorstroming bij politiediensten⁷⁷ heeft de wetgever een sanctie voorzien voor de ambtenaar die behoort tot een van de ondersteunende diensten en “die willens en wetens informatie, gegevens en inlichtingen achterhoudt waardoor de dienst waartoe hij behoort wordt verhinderd aan de in artikel 6 bedoelde verplichting te voldoen”⁷⁸.

72 Art. 14, lid 2 O.C.A.D.-K.B. Deze Commissie vormt een onderdeel van het Crisiscentrum van de regering en is dus geen ondersteunende dienst.

73 Zie de aanhef bij het O.C.A.D.-K.B.

74 Advies Privacycommissie nr. 45/2006 8 november 2006 betreffende het Koninklijk besluit tot uitvoering van de wet van 10 juli 2006 betreffende de analyse van de dreiging, www.privacycommission.be.

75 Art. 12 O.C.A.D.-K.B. Ook de andere personeelsleden kunnen een toegangsrecht verkrijgen.

76 Zie het hoger vermeldde advies nr. 45/2006 van de Privacycommissie.

77 Art. 44/11 Wet 5 augustus 1992 op het politieambt, B.S. 22 december 1992.

78 Art. 14 O.C.A.D.-wet.

Uiteraard wordt alleen het opzettelijk achterhouden van informatie strafbaar gesteld. Wie onmogelijk de relevantie van een bepaald feit kon inschatten, gaat vrijuit.

Belangrijk is dat hier ook brute informatie bedoeld wordt (“informatie en gegevens”). De strafbepaling is dan ook niet alleen van toepassing op de ambtenaar binnen de dienst die instaat voor de toezending van de inlichtingen naar het O.C.A.D. (met name het centrale contactpunt), maar ook op hij die binnen zijn dienst nalaat een gegeven door te spelen naar zijn diensthoofd om zo een verwerking en doorzending mogelijk te maken. De wijze waarop de informatie in concreto moet doorstromen en wie instaat voor de verwerking of analyse, moet door elke betrokken dienst bepaald worden in functie van zijn specifiek karakter. Gelet op de diversiteit aan diensten was het onmogelijk om dit in de wet te specificeren⁷⁹.

Deze strafrechtelijk gesanctioneerde verplichting heeft voor nogal wat onrust en wantrouwen gezorgd bij bepaalde buitenlandse inlichtingendiensten⁸⁰. Deze vreesden dat de ongeschreven “regel van de derde dienst” geschonden zou worden, indien de Veiligheid van de Staat alles zou overmaken naar het O.C.A.D. en die gegevens vervolgens zouden opduiken in de analyses die naar talloze diensten toegezonden moeten worden. Zelfs de in de O.C.A.D.-wet ingebouwde “embargoprocedure” leek hen niet gerust te stellen. Her en der werd dan ook geopperd dat bepaalde buitenlandse diensten zouden weigeren nog langer inlichtingen over te maken aan België. Via een amendement op het betreffende wetsontwerp en via het uitvoeringsbesluit inzake de O.C.A.D.-wet heeft men getracht voor deze kwestie een oplossing te bieden. Deze oplossing komt hieronder uitgebreid aan bod.

De embargoprocedure

De wetgever heeft een specifiek mechanisme ingebouwd om de ongecontroleerde verspreiding van gevoelige informatie die afkomstig is van bepaalde ondersteunende diensten, tegen te gaan, zonder dat het O.C.A.D. daarom moet inboeten op de kwaliteit van zijn product. Dit mechanisme is gekend onder de naam “embargoprocedure”. Het is gebaseerd op de voorbeelden die de artikelen 44/5 en 44/8 van de wet van 5 augustus 1992 op het politieambt vormen. De procedure laat niet toe dat bepaalde inlichtingen niet aan het O.C.A.D. overgemaakt zouden moeten worden, maar wel dat die inlichtingen “as such” niet of niet in alle analyses opgenomen zullen worden of dat niet alle overheden de desbetreffende analyse zullen ontvangen. Er moet een onderscheid gemaakt worden tussen de embargoprocedure voor inlichtingen afkomstig enerzijds van de politiediensten en anderzijds van de twee inlichtingendiensten, de Administratie der Douane en Accijnzen en de F.O.D. Buitenlandse Zaken.

De embargoprocedure jegens gerechtelijke inlichtingen, afkomstig van de politiediensten

Indien de federale procureur van oordeel is dat de opname in een analyse van inlichtingen van gerechtelijke aard de uitoefening van de strafvordering of de veiligheid van personen (bijvoorbeeld in geval van een undercoveroperatie) in gevaar kan brengen, worden die gegevens uitsluitend megedeeld aan de directeur van het O.C.A.D.^{81 82}. De directeur en de federale procureur beslissen dan gezamenlijk of en in welke mate deze inlichtingen opgenomen worden in de evaluatie. Indien ze opgenomen worden, beslissen ze ook tezamen aan welke overheden de evaluatie megedeeld wordt⁸³.

79 De Raad van State vond deze regeling onvoldoende precies. De regering weerlegde evenwel die kritiek (*Parl. St. Kamer* 2005-2006, nr. 2032/1, 25-26).

80 Zie bijvoorbeeld “De Morgen” van 28 december 2006 (“Regering torpedeert nieuw zenuwcentrum terreurdreiging”) en “De Standaard” van 4 januari 2007, waarin de veiligheidsadviseur van de toenmalige Premier stelde dat “de oprichting van het O.C.A.D. tot een vertrouwenscrisis met de buitenlandse diensten (heeft) geleid”.

81 Art. 11 O.C.A.D.-wet. De strikte bewoordingen van dit artikel 11 doen vermoeden dat zelfs de adjunct-directeur hier niet bij betrokken kan worden. Dit zou uiteraard tot onwerkbare situaties kunnen leiden.

82 De gevallen waarin en de wijze waarop de gerechtelijke politie moet omspringen met de embargoprocedure, werden uiteengezet in de vertrouwelijke omzendbrief COL 2/2007 van 18 januari 2007 betreffende het Coördinatieorgaan voor de dreigingsanalyse.

83 In de gevallen, waarin de gevoelige informatie toch opgenomen wordt, wordt de federale procureur daarenboven betrokken bij de beslissing omtrent de door de bevoegde overheden te nemen operationele maatregelen.

Indien echter de federale procureur en de directeur van het O.C.A.D. van oordeel zijn dat deze inlichtingen onontbeerlijk zijn om voor de bescherming van personen noodzakelijke maatregelen te treffen, moeten ze geïntegreerd worden in de evaluatie. Ons inziens laat de wet in dat geval ook toe om gezamenlijk te bepalen aan welke overheden de evaluatie meegedeeld wordt. Uiteraard zal de overheid die maatregelen moet nemen in het kader van de bescherming van personen, dermate geïnformeerd moeten worden dat ze haar beschermingstaak effectief kan waarnemen. Dit betekent evenwel niet noodzakelijk dat die dienst (volledig) kennis moet hebben van de gevoelige informatie.

De wet biedt geen oplossing voor de situatie waarin de federaal procureur en de directeur van het O.C.A.D. het niet eens geraken over de vraag of de inlichtingen al dan niet opgenomen moeten worden of over de vraag naar welke overheden de analyse toegezonden moet worden. Tijdens de voorbereidende werkzaamheden inzake de O.C.A.D.-wet werd gezegd dat bij een meningsverschil “het belangenconflict voorgelegd (zal) worden aan de bevoegde ministers, die dan de uiteindelijke beslissing zullen nemen”⁸⁴. De beslissing ter zake zal dus toekomen aan de ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken.

De embargoprocedure jegens inlichtingen, afkomstig van de twee inlichtingendiensten, de Administratie der Douane en Accijnzen en de F.O.D. Buitenlandse Zaken

De embargoprocedure kan voor deze diensten opgestart worden ofwel indien de toezending de veiligheid van een menselijke bron in gevaar kan brengen ofwel indien de inlichting afkomstig is van een gelijkaardige buitenlandse dienst die uitdrukkelijk gevraagd heeft deze niet aan andere diensten toe te zenden⁸⁵. Het betreft met andere woorden het geval waarin de buitenlandse dienst zich beroept op de ongeschreven “regel van de derde dienst”.

Ook in deze gevallen worden de inlichtingen uitsluitend aan de directeur van het O.C.A.D. meegedeeld door het hoofd van de betrokken dienst. Beiden beslissen vervolgens samen of en in welke mate de inlichtingen opgenomen worden in de evaluatie. Nemen ze de inlichting op, dan beslissen ze ook wie de analyse toegezonden krijgt. Indien echter het hoofd van de dienst en de directeur van het O.C.A.D. van oordeel zijn dat de inlichtingen onontbeerlijk zijn om voor de bescherming van personen noodzakelijke maatregelen te treffen, dan hebben zij geen keuzevrijheid: de inlichtingen moeten geïntegreerd worden in de evaluatie. Ook hier lijkt het ons mogelijk die evaluatie alleen toe te zenden aan de dienst die de nodige beschermingsmaatregelen moet nemen^{86,87}.

Met deze regeling konden sommige buitenlandse inlichtingendiensten echter niet leven. Omdat men moeilijkheden met die diensten wou vermijden, stelde de regering een amendement voor dat de Koning de bevoegdheid zou geven de nadere regels inzake de evaluaties te bepalen⁸⁸. De bedoeling was te komen tot het volgende systeem: “Indien een eerste alomvattende evaluatie informatie bevat waarvoor bescherming op grond van de derdenregel geldt, (zal) die informatie alleen ter kennis worden gebracht van de bevoegde inlichtingendiensten. Desalniettemin zal het O.C.A.D. op basis van die informatie en zonder de aard ervan te onthullen, een evaluatie kunnen verrichten ten behoeve van de andere diensten, welke dan de nodige operationele maatregelen zullen kunnen nemen.”⁸⁹

De uitwerking van die idee gebeurde bij artikel 15, lid 2 van het Koninklijk besluit van 28 november 2006. Vreemd genoeg werd hierbij een belangrijke vergissing gemaakt: het artikel regelt de situatie van “de inlichtingen waarvan de verspreiding onderworpen is aan een voorbehoud, krachtens de internationale rechtsnormen bedoeld in het artikel 6 van de wet”. Maar het was niet die situatie die moest geregeld worden, aangezien die inlichtingen

84 *Parl. St.*, Kamer 2005-2006, nr. 2032/1, 24.

85 Art. 12 O.C.A.D.-wet.

86 Het hoofd van de dienst die de gevoelige informatie aanleverde, zal alleszins betrokken worden bij de beslissing omtrent de door de bevoegde overheden te nemen operationele maatregelen.

87 Ook hier zal het eventuele meningsverschil tussen de directeur van het O.C.A.D. en het hoofd van de betrokken dienst voorgelegd moeten worden aan “de bevoegde ministers” (*Parl. St.* Kamer 2005-2006, nr. 2032/1, 24). Het is evenwel onduidelijk of men hierbij alleen verwijst naar de ministers die bevoegd zijn voor het O.C.A.D., of ook naar de minister die bevoegd is voor de betrokken ondersteunende dienst.

88 Amendement nr. 2 (*Parl. St.* Kamer 2005-2006, nr. 2032/3, 2) dat uiteindelijk gestemd werd en artikel 10, § 5 O.C.A.D.-wet werd.

89 *Parl. St.* Kamer 2005-2006, nr. 2032/6, 42. Zie ook de pagina's 24, 43 en 59.

niet aan het O.C.A.D. meegedeeld moeten worden; ze mogen er zelfs niet aan meegedeeld worden! De situatie die een regeling behoeft, was die waarbij de “regel van de derde dienst” ingeroepen wordt, zonder dat hiervoor een internationale rechtsnorm voorhanden is. In dat geval had de regeling er als volgt uitgezien: 1) de inlichting mag enkel in de evaluatie opgenomen worden, indien de brondienst uitdrukkelijk zijn akkoord verleent omtrent de vorm, de inhoud, de verspreiding en de classificatiegraad van zijn zending⁹⁰; 2) indien de brondienst zijn akkoord niet geeft, wordt de inlichting enkel geïntegreerd in de evaluatie, bestemd voor de ondersteunende dienst die de inlichting aanleverde bij de directeur van het O.C.A.D.; 3) iedere latere mededeling van deze inlichting aan een andere overheid of dienst is verboden; en 4) de andere geadresseerde overheden ontvangen enkel een gemoduleerde evaluatie in functie van wat noodzakelijk is voor de uitvoering van hun wettelijke opdrachten.

Ons lijkt de hier geformuleerde regeling – mocht men ze als van toepassing beschouwen op de ongeschreven regel van de derde dienst – te beantwoorden aan de wil van de wetgever in de mate althans waarin ze toelaat de voor de bescherming van personen noodzakelijke maatregelen te treffen⁹¹. Maar het lijkt ons in elk geval noodzakelijk het Koninklijk besluit in die zin aan te passen.

Inlichtingen van buitenlandse homologen

Het O.C.A.D. zal zijn analyse niet alleen moeten baseren op inlichtingen van de ondersteunende diensten. Een andere belangrijke bron van informatie bestaat ongetwijfeld uit de contacten die de dienst moet onderhouden met “gelijkaardige buitenlandse of internationale diensten”⁹². Denk

hierbij maar aan de reeds lang bestaande “Unité de coordination de la lutte antiterroriste” in Frankrijk en de andere in de inleiding genoemde “fusion centers”.

De O.C.A.D.-wet stelt dat de gegevens, de informatie of de inlichtingen, verkregen ter gelegenheid van deze contacten, meegedeeld moeten worden aan de bevoegde Belgische diensten. Wij nemen echter aan dat het O.C.A.D. ze eerst zelf mag verwerken in zijn analyses en niet moet wachten tot de gegevens terugkeren onder de vorm van een door een ondersteunende dienst geanalyseerde inlichting.

Dat het O.C.A.D. inlichtingen mag ontvangen vanuit het buitenland, betekent evenwel nog niet dat ook de omgekeerde beweging mogelijk is. Bij gebreke aan een wettelijke toelating zien wij niet goed hoe het O.C.A.D. persoonsgegevens zou kunnen doorspelen naar zijn buitenlandse correspondenten⁹³. Desgevraagd stelde de minister van Justitie dat alleen evaluaties van dreigingen over terrorisme of extremisme overgemaakt zullen worden overgemaakt. Hiermee erkende ze impliciet de wettelijke belemmering en suggereerde ze daarenboven dat in dergelijke evaluaties geen persoonsgegevens opgenomen zijn⁹⁴. De vraag is echter of dit realistisch is, zeker indien het om punctuele analyses gaat. Bij gebreke aan een duidelijke wettelijke regeling ter zake zal er dus alleen eenrichtingsverkeer mogelijk zijn. En in politie- en inlichtingenmiddens, die functioneren op basis van de regel “quid pro quo”, kan dit niet te lang duren.

Eigen gegevensbank met werkbestanden

Eenzijds heeft het O.C.A.D. een rijke gegevensbank geërfd van de A.G.G. en anderzijds

90 In dit geval mag zelfs de oorsprong van de inlichtingen niet onthuld worden.

91 Er is veel te doen geweest omtrent de wettelijkheid van deze regeling. Wij verwijzen ter zake naar de concrete vraag van Kamerlid Van Parys aan de minister van Justitie (*Integraal verslag* Kamer 2005-2006, 12 december 2006, COM 1133, 1, Vr. nr. 13447) en naar een bijdrage van Schuermans (F. SCHUERMANS, “Terrorisme en extremisme”, *R.A.B.G.* 2007, 62). Beiden gaan er – ons inziens ten onrechte – van uit dat de betrokken regeling strijdig is met de wet. Zij lijken evenwel geen rekening te houden met het door de wetgever gestemde amendement. Gelet op deze discussie zou het interessant zijn te weten of de Raad van State hierover een standpunt ingenomen heeft. Het advies van de Raad werd spijtig genoeg niet gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad.

92 Art. 8, 3° O.C.A.D.-wet. De wet omschrijft het onderhouden van contacten als een aparte opdracht voor het O.C.A.D. Wij zien het evenwel eerder als een modaliteit van informatieverwerving.

93 Zie ook het advies nr. 8/2005 van 25 mei 2005 van de Privacycommissie betreffende het voorontwerp van wet betreffende de analyse van de dreiging (www.privacycommission.be).

94 *Integraal verslag* Kamer 2004-2005, 12 juli 2005, COM 683, 7, Vr. nr. 635.

mag het de inlichtingen die dagelijks overgemaakt worden, opslaan in zijn algemene gegevensbank of, net zoals Europol dat doet, in specifieke werkbestanden die aangemaakt worden naar aanleiding van bepaalde onderzoeken. Uiteraard zal het O.C.A.D. zich op deze gegevens blijven baseren om nieuwe analyses te maken.

Zoals het hoort, preciseren zowel de O.C.A.D.-wet (art. 9) als het uitvoeringsbesluit (art. 3-6) zeer gedetailleerd het doel van de verwerking, de aard van de informatie die verwerkt mag worden, de categorieën van personen die het voorwerp kunnen uitmaken van een verwerking, de omstandigheden waaronder gebruik gemaakt wordt van de verwerking van gegevens en informatie, de te volgen procedure en de bewaringstermijn van de informatie. Die bewaartermijn is terecht gesteld op dertig jaar omdat, anders dan bijvoorbeeld bij een strafonderzoek, de “geschiedenis” van personen en groeperingen essentieel is om tot een betrouwbaar dreigingsbeeld te komen.

Wie zijn de bestemmingen van de analyses?

De strategische analyses zullen naar minstens achttien verschillende instanties gezonden worden: de leden van het ministerieel Comité (zeven leden⁹⁵), de ondersteunende diensten (acht indien de lokale politie als één dienst beschouwd wordt), het Crisiscentrum van de regering, het federaal parket en het lid van het College van procureurs-generaal, belast met terrorisme en extremisme. Daarnaast zal uiteraard ook het lid van de regering dat niet in het ministerieel Comité zetelt maar dat de evaluatie aangevraagd heeft, een exemplaar ontvangen⁹⁶.

De punctuele evaluaties die het O.C.A.D. op eigen initiatief uitvoert, worden naar dezelfde achttien

instanties gezonden. Daarenboven worden ook de Nationale Veiligheidsoverheid en ieder lid van de regering, waarvan de directeur van het O.C.A.D. het noodzakelijk oordeelt, geïnformeerd⁹⁷.

De punctuele evaluaties die op vraag van een ondersteunende dienst uitgevoerd worden, worden minstens toegezonden aan die dienst en aan de minister waarvan deze afhangt, aan de leden van het ministerieel Comité, aan het Crisiscentrum van de regering, aan het federaal parket en aan het lid van het College van procureurs-generaal, belast met terrorisme en extremisme. De dienst die de evaluatie gevraagd heeft, bepaalt in overleg met de directeur van het O.C.A.D. of de gevraagde evaluatie meegedeeld kan worden aan de andere personen en diensten, waarvan zij het noodzakelijk achten deze in te lichten⁹⁸.

Tot zover de regel. Er bestaan hierop echter twee uitzonderingen die hierboven reeds aan bod kwamen: 1) indien inlichtingen die onder de embargoprocedure vielen, toch in de evaluatie opgenomen worden, beslissen de directeur van het O.C.A.D. en respectievelijk de federale procureur of het hoofd van de betrokken ondersteunende dienst aan welke overheden de evaluatie meegedeeld wordt; 2) indien een buitenlandse dienst niet wenst dat haar informatie kenbaar gemaakt wordt, krijgt alleen de ondersteunende dienst die de inlichting aanleverde, de volledige analyse; de andere overheden krijgen een gemoduleerde evaluatie.

De analyses van het O.C.A.D. zullen niet zelden geclassificeerde inlichtingen bevatten en dus zelf ook een classificatiegraad meekrijgen. Gezien de ruime verspreiding kan dit problemen opleveren. Vele ambtenaren van de meeste ondersteunende diensten beschikken immers niet over een veiligheidsmachtiging die vereist is om “vertrouwelijke”, “geheime” of “zeer geheime” informatie in te kijken.

95 De Eerste minister en de ministers van Justitie, Financiën, Buitenlandse Zaken, Binnenlandse Zaken, Landsverdediging en Mobiliteit (K.B. 19 juli 2003 houdende aanwijzing van de leden van het ministerieel Comité voor inlichting en veiligheid, B.S. 25 juli 2003).

96 Wanneer de evaluatie gevraagd werd door een lid van de regering, zorgt het O.C.A.D. voor een analyse binnen de maand van de aanvraag, tenzij de minister een andere termijn vooropgesteld had (art. 7 O.C.A.D.-K.B.).

97 Artikel 8 O.C.A.D.-K.B. voorziet in verschillende termijnen in geval van een punctuele analyse door het O.C.A.D. De draagwijdte van dit artikel is evenwel totaal onduidelijk. De “regeling” wordt overigens gedeeltelijk hernomen in artikel 11, § 5 O.C.A.D.-K.B.

98 Hier dienen de analyses zo vlug mogelijk meegedeeld te worden en alleszins binnen een maximale termijn van 24 uur, indien zij voorzien zijn van de vermelding “FLASH”, binnen een termijn van drie dagen bij de vermelding “DRINGEND”, binnen tien dagen bij de vermelding “ROUTINE” en binnen dertig dagen bij de vermelding “NIET DRINGEND” (art. 11, § 5, O.C.A.D.-K.B.).

DE EXTERNE CONTROLE DOOR DE VASTE COMITÉS I EN P

Een belangrijke rol is weggelegd voor het Vast Comité P en het Vast Comité I. Deze Comités controleren sinds 1993 namens het Parlement respectievelijk de politie- en de inlichtingendiensten. Zij zien toe op de bescherming van de rechten die de Grondwet en de wet aan de personen waarborgen en op de coördinatie en de doelmatigheid van deze diensten. Bij wet van 10 juli 2006⁹⁹ werd die controlemogelijkheid uitgebreid tot het O.C.A.D. en – zij het gedeeltelijk – tot de ondersteunende diensten.

De controle door deze Comités kan schematisch als volgt voorgesteld worden: 1) de werking van het O.C.A.D. inzake het opstellen en verspreiden van dreigingsanalyses wordt gecontroleerd door de beide Comités gezamenlijk¹⁰⁰; 2) de controle op de naleving van de verplichting voor de Veiligheid van de Staat of de A.D.I.V. (art. 6 O.C.A.D.-wet) of hun personeelsleden (art. 14 O.C.A.D.-wet) om informatie, gegevens en/of inlichtingen intern te laten circuleren en over te zenden aan het O.C.A.D. gebeurt door het Vast Comité I; 3) de controle op de naleving van de verplichting voor politiediensten in de zin van de wet van 18 juli 1991¹⁰¹ (art. 6 O.C.A.D.-wet) of hun personeelsleden (art. 14 O.C.A.D.-wet) om informatie, gegevens en/of inlichtingen intern te laten circuleren en over te zenden aan het O.C.A.D. gebeurt door het Vast Comité P; en 4) de controle op de naleving van de verplichting voor de andere ondersteunende diensten (art. 6 O.C.A.D.-wet) of hun personeelsleden (art. 14 O.C.A.D.-wet) om informatie, gegevens en/of inlichtingen intern te laten circuleren en over te zenden aan het O.C.A.D. gebeurt door beide Comités gezamenlijk.

De controle in het kader van de O.C.A.D.-wet zal onder meer gebeuren aan de hand van een halfjaarlijks evaluatieverslag, waarin het O.C.A.D. zijn activiteiten en strategische doelstellingen voorstelt¹⁰². De beide Comités behouden niettemin alle onderzoeksbevoegdheden die zij kunnen aanwenden bij hun onderzoeken tegen politie- en inlichtingendiensten. Zo moeten de betrokken diensten uit eigen beweging alle documenten die betrekking hebben op de uitvoering van de voormelde wet en het Koninklijk besluit, overmaken en kunnen de Comités elke andere tekst die betrekking heeft op hun controlebevoegdheid, opvragen. De Comités mogen iedereen horen. De leden van de diensten kunnen desgevallend gedagvaard worden én verplicht worden onder ede te getuigen. Verder kunnen de toezichtorganen waar ook alle nuttige vaststellingen doen en alle voorwerpen en documenten in beslag nemen, met uitzondering van zaken die betrekking hebben op een lopend opsporings- of gerechtelijk onderzoek. Ten slotte kunnen ze de medewerking van deskundigen en tolken en de bijstand van de openbare macht vorderen.

Opmerkelijk is dat de Senaat en de Kamer “hun” Comités niet kunnen belasten met een onderzoek. Destijds rees tegen dit regeeringsvoorstel, dat een principiële breuk inhield met de bestaande toestand, zeer veel parlementair verzet. Tevergeefs. De minister van Justitie hield vast aan de voormelde idee en dit om voornamelijk drie redenen: 1) het O.C.A.D. is een kleine dienst die verlamd zou kunnen worden door de vele onderzoeken die de parlementsleden zouden kunnen eisen; 2) de Comités zelf behouden hun initiatiefrecht om onderzoeken in te stellen; en 3) het Parlement zal tweemaal per jaar een verslag over de werking van het O.C.A.D. ontvangen van de Vaste Comités¹⁰³.

99 B.S. 20 juli 2006.

100 De controle door de voormelde Comités heeft geen betrekking op de andere taken van het O.C.A.D., zoals bijvoorbeeld de adviesverlening in het kader van de diverse terrorismelijsten (zie hoger).

101 Zo moet er bijvoorbeeld rekening mee gehouden worden dat bepaalde douanebeambten als politiebeambten in de zin van de wet van 19 juli 1991 beschouwd moeten worden. De controle komt in dat geval aan het Vast Comité P alleen toe.

102 Zie art. 10, § 4 O.C.A.D.-wet en art. 9 O.C.A.D.-K.B.

103 Zie bijvoorbeeld: *Parl. St. Kamer 2005-2006*, nr. 2032/6, 40 en 41.

ENKELE VOORLOPIGE CONCLUSIES

De A.G.G. werd ruim twintig jaar lang stiefmoederlijk behandeld, onder meer omdat zij niet aanzien werd als een verlengstuk van of als een surplus voor de inlichtingendiensten, maar wel als een concurrent. De vraag is dan of dit thans anders is en het O.C.A.D. de hoge verwachtingen kan inlossen. Dit zal uiteraard van vele factoren afhangen, zoals de financiële middelen die het orgaan toebedeeld krijgt, de wijze waarop het personeelskader ingevuld wordt en de druk die de politieke verantwoordelijken zullen zetten op hun diensten om daadwerkelijk aan een en ander mee te werken. Maar minstens even belangrijk is natuurlijk de vraag welke troeven het O.C.A.D. van de wetgever meegekregen heeft om een plaats te veroveren tussen (of boven) de reeds bestaande “analysediensten” en “informatieknoppunten” zoals de Veiligheid van de Staat, de A.D.I.V., het Crisiscentrum van de regering en de federale politie. Wij gaan alleen op dit laatste element in.

Enkele minpunten

De wijze waarop het O.C.A.D. opgevat werd, vertoont zeker een aantal mogelijke minpunten: het orgaan beschikt niet over een wettelijke basis om persoonsgegevens door te spelen naar buitenlandse homologen, een aantal potentieel interessante leveranciers van inlichtingen werden niet als ondersteunde dienst in de betrokken wet opgenomen, het is niet duidelijk hoe de ruime verspreiding van de analyses van het O.C.A.D. in de praktijk te rijmen is met de classificatieregels...

Maar een mogelijk belangrijker punt van kritiek – al werd het door de regering voorgesteld als een element dat moest verhinderen dat de werking van het O.C.A.D. onmogelijk zou worden – is het feit dat het Coördinatieorgaan geen brute informatie kan opeisen¹⁰⁴. Het O.C.A.D. heeft alleen recht op verwerkte of geanalyseerde informatie. De vraag is natuurlijk hoe de ondersteunende diensten hiermee zullen omspringen. Het is alleszins duidelijk dat een eenvoudige synthese van de analyses van verschillende diensten niet de vooropgestelde meerwaarde kan bieden. Men mag immers niet vergeten dat de analyses van bepaalde ondersteunende diensten veelal reeds gebaseerd zijn op informatie of analyses die hen vrijwillig aangeleverd zijn door een andere (ondersteunende) dienst. Denk maar aan de situatie van de Veiligheid van de Staat die contacten heeft met diverse overheden en zelfs een aantal samenwerkingsakkoorden afgesloten heeft.

Het is dus allerminst zeker dat het product van het O.C.A.D. per definitie “rijker” zal zijn dan dat van bepaalde ondersteunende diensten die ook punctuele en strategische analyses inzake terrorisme opstellen. Wij denken hierbij in de eerste plaats natuurlijk aan de Veiligheid van de Staat en de A.D.I.V. Het opstellen van dreigingsbeelden voor de regering vormt zelfs hun voornaamste wettelijke opdracht¹⁰⁵. Maar ook de federale politie en het Crisiscentrum van de regering¹⁰⁶ zijn hier actief. Dreigt de evaluatie van het O.C.A.D. dan niet “één van de zovele analyses” te worden? En riskeert men niet dat het er voor de politieke overheden niet eenvoudiger op wordt om een kordaat beleid uit te stippelen op basis van mogelijks tegenstrijdige conclusies¹⁰⁷? Maar ook het omgekeerde gevaar loert om de hoek: het is perfect denkbaar dat alle analyses stuk voor stuk op

- ...
- 104 Het O.C.A.D. kan de informatiewinning op het terrein ook niet sturen. Met betrekking tot het Amerikaanse “National Counterterrorism Center” stelde Russell over deze kwestie het volgende: “Even more damaging to all-source fusion is that the N.C.T.C. will not have direct access to C.I.A.’s operational officers” (R. RUSSELL, “Achieving all-source fusion in the Intelligence Community” in L. JOHNSON (ed.), *Handbook of intelligence studies*, New York, Routledge, 2007, 196).
- 105 “Bij de huidige stand van zaken is de taak die bij het voorontwerp aan C.O.D.A. wordt opgedragen een van de wettelijke opdrachten van de Veiligheid van de Staat” (*Parl. St. Kamer 2005-2006*, nr. 2032/1, 57). Zoals men dat in bepaalde “fusion centers” gedaan heeft, had men er voor kunnen opteren om de Veiligheid van de Staat een centrale rol toe te bedelen en andere overheden te verplichtingen hun informatie over te maken. Slechts één Parlements lid opperde die piste (*Parl. St. Kamer 2005-2006*, nr. 2032/6, 38). De vraag is dan wel hoe de andere ondersteunende diensten hierop gereageerd zouden hebben.
- 106 Zo stelde het Crisiscentrum in 2006 bijvoorbeeld dreigingevaluaties op in het kader van de terrorismeprocessen tegen het G.I.C.M. en het D.H.K.P.-C. (CRISISCENTRUM, *Activiteitenverslag 2006*).
- 107 Het Vast Comité I had reeds gewezen op die problematiek naar aanleiding van uiteenlopende evaluaties door de twee inlichtingendiensten (zie hierover ook: J. DELEPIÈRE, *l.c.*, 49). Recent verscheen in de pers een aantal bijdragen, waaruit opgemaakt kan worden dat de inschatting van een bepaald fenomeen door de federale politie (X., “Duizend oudstrijders van “heilige oorlogen” in België”, *Het Laatste Nieuws* 20 september 2007) blijkbaar verschilt van die van het O.C.A.D. (X., “Onenigheid over aantal ex-juhadi’s in ons land”, *De Morgen* 21 september 2007) of van die van enkele andere experts (X., “Le débat sur les djihadistes fait rage en Belgique”, *La Libre Belgique* 24 september 2007).

eenzelfde dreiging duiden (en dus zeer betrouwbaar lijken), terwijl die analyses uiteindelijk gebaseerd blijken op één bron of inlichting die onderling uitgewisseld werd.

Enkele pluspunten

De toekomst zal moeten uitwijzen of de hiervoor geschetste mogelijke minpunten gecompenseerd kunnen worden door de positieve punten. Want die zijn er onmiskenbaar. Zo vormt het grote aantal ondersteunende diensten, in combinatie met de strafrechtelijk sanctioneerbare verplichting om informatie te laten circuleren en inlichtingen over te zenden, dé troef bij uitstek voor het O.C.A.D. Dat daarbij ook gedacht is aan een uitweg voor gevoelige informatie (embargoprocedure) zal de bereidheid van sommige diensten om informatie aan te leveren zeker ten goede komen. Uiteraard zal er scherp op toegezien moeten worden dat de wettelijke verplichting ook ernstig genomen wordt en/of genomen kan worden, in het bijzonder door diensten die niet de gewoonte hebben informatie te verwerken en te analyseren. In dit opzicht vormt de externe controle door de Vaste Comités I en P zeker ook een enorme verbetering tegenover de vroegere toestand: de ondersteunende diensten zullen, zeker in een domein als terrorisme en extremisme, waarschijnlijk niet graag het voorwerp

uitmaken van een kritisch verslag dat hun gebeurlijke onwil om inlichtingen te delen publiek maakt.

Ander pluspunt is dat het O.C.A.D. – anders dan de A.G.G. – een van de ondersteunende diensten onafhankelijk orgaan is. Het heeft een veel “neutraler” statuut gekregen. De A.G.G. stond onder leiding van de politie en was ook lange tijd gehuisvest in gebouwen van de toenmalige rijkswacht. De nieuwe dienst is niet ingebed in een van de bestaande grotere structuren en hij wordt geleid door een magistraat die geen rechtstreeks betrokken partij is¹⁰⁸. Mogelijks vergroot die neutraliteit ook de bereidheid van de voornaamste ondersteunende diensten om alle relevante inlichtingen over te maken.

Nog een element waarvan het O.C.A.D. zal profiteren, is het feit dat er wereldwijd steeds meer “fusion centers” opgericht worden. Als bevoorrechte gesprekspartner zal dit ongetwijfeld veel nuttige informatie opleveren.

Of en de mate waarin deze plus- en minpunten het O.C.A.D. zullen toelaten de verhoopte meerwaarde te geven, moet evenwel de toekomst uitwijzen. Laten we het er voorlopig maar bij houden dat “the proof of the pudding is in the eating”.

108 Dat ook de adjunct-directeur een magistraat moet zijn, is misschien minder bevorderlijk, omdat het O.C.A.D. vooral relaties moet onderhouden met administratieve en politionele overheden.