

Gemeenschappelijke gegevensbanken in de strijd tegen het terrorisme

Noodzakelijke maar te brede sleepnetten

GERT VERMEULEN* & STÉPHANIE DE COENSEL†

De gemeenschappelijke gegevensbanken *Terrorist Fighters* en Haatpropagandisten zijn opgericht om het hoofd te bieden aan de tekortkomingen op het vlak van informatiehuishouding in het kader van terrorisme-gerelateerde zaken. Hoewel een belangrijk instrument om de performantie van de informatieuitwisseling te bevorderen, is er op heden weinig juridische literatuur omtrent deze gegevensbanken. Deze bijdrage voorziet daarom in een overzicht van de evoluties en een kritisch-juridische evaluatie van de gemeenschappelijke gegevensbanken, als volgt gestructureerd: (1) het wettelijk kader, (2) de uitbreiding van de registratiegronden, (3) de verruimde toegangsmogelijkheden, en (4) verdere gegevensbeschermingseisen. De bevindingen zijn gebaseerd op een documentenanalyse van alle voorbereidende werken en adviezen van de Raad van State, de Commissie voor de Bescherming van de Persoonlijke Levenssfeer (nu: Gegevensbeschermingsautoriteit), het Controleorgaan op de Politie-informatie en het Vast Comité van Toezicht op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten. Hoewel een sterke informatiepositie onontbeerlijk is, toont deze bijdrage aan dat de uitwerking van de gemeenschappelijke gegevensbanken niet steeds tegemoetkomt aan de eisen van proportionaliteit, noodzaak en doelspecificiteit.

Kernwoorden: Gemeenschappelijke gegevensbanken; terrorisme; extremisme; informatie-uitwisseling; terrorist fighters; haatpropagandisten.

1. INLEIDING

Situering. “Info uit terrorisme-databank wordt te ruim gedeeld”, zo kopt *Knack* in mei 2020 na het inkijken van een evaluatierapport van het Vast Comité van Toezicht op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (*verder*: Comité I) en het Controleorgaan op de Politie-informatie (*verder*: C.O.C.).² Met deze ‘terrorisme-databank’ wordt bedoeld op de gemeenschappelijke

* Gewoon hoogleraar strafrecht en privacyrecht; directeur Institute for International Research on Criminal Policy (IRCP), Vakgroep Criminologie, Strafrecht en Sociaal Recht, Universiteit Gent; directeur Knowledge and Research Platform Privacy, Information Exchange, Law Enforcement and Surveillance (PIXLES); directeur IOF-valorisatieplatform Smart Solutions for Secure Societies (i4S) (Corresp.: Gert.Vermeulen@UGent.be); mede-rapporteur (als toenmalig privacycommissaris) voor de adviezen van de Commissie voor de Bescherming van de Persoonlijke Levenssfeer (nu: Gegevensbeschermingsautoriteit) betreffende de gemeenschappelijke gegevensbanken.

† Facultair doctor-assistente strafrecht, Institute for International Research on Criminal Policy (IRCP), Vakgroep Criminologie, Strafrecht en Sociaal Recht, Universiteit Gent; lid PIXLES en i4S (Corresp.: Stephanie.DeCoensel@UGent.be).

² K. CLERIX, “Info uit terrorisme-databank wordt te ruim gedeeld”, *Knack*, 2020, <https://www.knack.be/nieuws/belgie/info-uit-terrorisme-databank-wordt-te-ruim-gedeeld/article-normal-1594625.html>.

gegevensbank(en) (*verder*: GGB) *Terrorist Fighters*³ en Haatpropagandisten⁴, die zijn opgericht om een optimale gegevensuitwisseling tussen diverse actoren mogelijk te maken ‘ter voorkoming en ter opvolging van het terrorisme of het extremisme wanneer dat tot terrorisme kan leiden’⁵. Deze gegevensuitwisseling kadert binnen een strategische, tactische of operationele noodzaak van de betrokken diensten en als hulp bij het nemen van beslissingen door bestuurlijke overheden of overheden van bestuurlijke of gerechtelijke politie.⁶ De oprichting van de GGB is het resultaat van de antiterreurmaatregelen die afgekondigd zijn in januari en november 2015 (respectievelijk na de vrijdelde aanslagen in Verviers en de aanslagen in Parijs).⁷ Het juridisch raamwerk volgde uiteindelijk in de wet van 27 april 2016,⁸ waarna verschillende koninklijke besluiten uitvoering hebben gegeven aan de oprichting van de GGB. Finaal resulteerden deze initiatieven in twee GGB’s namelijk (1) de **GGB *Terrorist Fighters***, die de categorieën van *Foreign Terrorist Fighters* (FTF), *Homegrown Terrorist Fighters* (HTF), Potentieel Gewelddadige Extremisten (PGE) en Terrorismeveroordeelden (TV) omvat; en (2) de **GGB Haatpropagandisten**. De ministers van Binnenlandse Zaken en van Justitie zijn de verwerkingsverantwoordelijken,⁹ terwijl de federale politie optreedt als beheerder¹⁰ en het Coördinatieorgaan voor de Analyse van de Dreiging (*verder*: OCAD) aangeduid is als operationeel verantwoordelijke¹¹. De controle op de verwerking van de informatie en de persoonsgegevens is toevertrouwd aan het C.O.C. en het Comité I.¹²

Tekortkomingen informatiehuishouding: nood aan performante informatie-uitwisseling.
De GGB zijn verondersteld tegemoet te komen aan de nood aan een performante informatie-

³ KB 21 juli 2016 betreffende de gemeenschappelijke gegevensbank Terrorist Fighters, BS 22 september 2016 zoals gewijzigd door (1) KB 23 april 2018 tot wijziging van het Koninklijk besluit van 21 juli 2016 betreffende de gemeenschappelijke gegevensbank Foreign Terrorist Fighters en tot uitvoering van sommige bepalingen van de afdeling 1bis "Het informatiebeheer" van hoofdstuk IV van de wet op het politieambt en tot omvorming van de gemeenschappelijke gegevensbank Foreign Terrorist Fighters naar de gemeenschappelijke gegevensbank Terrorist Fighters, BS 30 mei 2018 (*verder*: KB HTF) en (2) KB 20 december 2019 tot wijziging van het Koninklijk besluit van 21 juli 2016 betreffende de gemeenschappelijke gegevensbank Terrorist Fighters en van het koninklijk besluit van 23 april 2018 betreffende de gemeenschappelijke gegevensbank Haatpropagandisten en tot uitvoering van sommige bepalingen van de afdeling 1bis 'Het informatiebeheer' van hoofdstuk IV van de wet op het politieambt, BS 27 januari 2020 (*verder*: KB PGE/TV). *Verder*: KB TF (deze verwijzing heeft betrekking op de geconsolideerde versie; wanneer verwezen wordt naar de onderscheiden koninklijke besluiten worden de afkortingen KB FTF, KB HTF en KB PGE/VT gebruikt).

⁴ KB 23 april 2018 betreffende de gemeenschappelijke gegevensbank Haatpropagandisten en tot uitvoering van sommige bepalingen van de afdeling 1bis "Het informatiebeheer" van hoofdstuk IV van de wet op het politieambt, BS 30 mei 2018, zoals gewijzigd door KB 20 december 2019 tot wijziging van het Koninklijk besluit van 21 juli 2016 betreffende de gemeenschappelijke gegevensbank Terrorist Fighters en van het koninklijk besluit van 23 april 2018 betreffende de gemeenschappelijke gegevensbank Haatpropagandisten en tot uitvoering van sommige bepalingen van de afdeling 1bis 'Het informatiebeheer' van hoofdstuk IV van de wet op het politieambt, BS 27 januari 2020. *Verder*: KB HP.

⁵ Deze doelstelling wordt als zodanig verwoord in art. 44/2, §2 WPA (Wet van 5 augustus 1992 op het politieambt, BS 22 december 1992). De term ‘opvolging’ is niet geheel duidelijk, zoals ook bekritiseerd door de CBPL (Advies nr. 57/2015 van 16 december 2015 van de Commissie voor de Bescherming van de Persoonlijke Levenssfeer betreffende het voorontwerp van wet inzake aanvullende maatregelen ter bestrijding van terrorisme (CO-A-2015-063), randnummer 27) en de Raad van State (Advies 58.729/AV van 26 januari 2016 van de Raad van State, afdeling wetgeving, over een voorontwerp van wet ‘inzake aanvullende maatregelen ter bestrijding van terrorisme’). De wetgever maakt duidelijk dat de ‘opvolging’ in brede zin begrepen moet worden. Zie Wetsontwerp van 21 maart 2016 inzake aanvullende maatregelen ter bestrijding van terrorisme, *Parl. St. Kamer* 2015-16, 54 1727/001, p. 14.

⁶ Art. 44/11/3bis, §2 WPA (Wet van 5 augustus 1992 op het politieambt, BS 22 december 1992).

⁷ Eén van de twaalf maatregelen in januari 2015 had betrekking op de herziening van de omzendbrief ‘Foreign Fighters’ van 25 september 2014. Onder de 18 maatregelen van november 2015 kwam de informatie-uitwisseling en opvolging van haatpredikers aan bod, alsook de oprichting van een nieuwe databank Foreign Terrorist Fighters die toegankelijk is voor verschillende diensten.

⁸ Wet inzake aanvullende maatregelen ter bestrijding van terrorisme, BS 9 mei 2016.

⁹ Art. 44/11/3bis, §1 WPA (Wet van 5 augustus 1992 op het politieambt, BS 22 december 1992).

¹⁰ Art. 44/11/3bis, §9 WPA *juncto* art. 3 KB TF (vn. 3) en KB HP (vn. 4).

¹¹ Art. 44/11/3bis, §10 WPA *juncto* art. 4 KB TF en KB HP.

¹² Art. 44/11/3quinquies/2 WPA. De wetgever heeft het advies van de CBPL ter harte genomen om de controle niet in de handen te leggen van drie organen (Comité P bovenop Comité I en C.O.C.). Zie Advies nr. 57/2015 van 16 december 2015 van de Commissie voor de Bescherming van de Persoonlijke Levenssfeer betreffende het voorontwerp van wet inzake aanvullende maatregelen ter bestrijding van terrorisme (CO-A-2015-063), randnummer 39.

uitwisseling. In de nasleep van de terroristische aanslagen op Belgische bodem, is namelijk (nogmaals) op pijnlijke wijze bevestigd dat de informatiehuishouding in België heel wat tekortkomingen kent.¹³ De belangrijkste vaststellingen uit het verslag van de Parlementaire Onderzoekscommissie Terroristische Aanslagen hebben betrekking op het ontbreken van een globale visie, een gefractioneerde strategie, een toenemende “infobesitas”, een wildgroei aan gegevensbanken, te weinig kwaliteitszorg bij het behandelen van informatie, een gebrek aan voldoende analysecapaciteit, het ontbreken van een uniform, performant en flexibel analysesysteem, een cultuur waarbij informatiedelen nog steeds niet centraal staat, en tot slot een tekort aan professionele en inefficiënte verwerkingsprocessen.¹⁴ Met fragmentatie als voornaamste pijnpunt wordt het gebruik van gedeelde gegevensbanken dan ook aangemoedigd door de Parlementaire Onderzoekscommissie.¹⁵ België is overigens niet het enige land dat kampt met deze problematiek. De nood aan een permanente en systematische informatiedoorstroom wordt ook sterk gevoeld in de ons omringende landen. Zo wordt in Duitsland gepleit voor de bouw van een ‘*gemeinsames Datenhaus*’¹⁶ en heeft ook de ‘*Assemblée Nationale*’ in Frankrijk aanbevolen om voor het hele land één databank te bouwen die voor alle betrokken diensten toegankelijk is¹⁷. In Nederland bestaat reeds sinds 2005 een samenwerkingsverband en informatie-uitwisselingsplatform tussen tien organisaties binnen het veiligheids-, opsporings- en inlichtingendomein in de vorm van een Contraterrorisme Infobox.¹⁸ Daarenboven heeft de

¹³ Zoals de Poot en Flight (2015) aangeven is reeds meermaals uit de literatuur gebleken dat “samenwerking en informatiedeling tussen overheidspartijen fundamenteel problematisch is, omdat elke partij haar eigen taken en verantwoordelijkheden heeft en houdt en er in samenwerkingsverbanden vaak geen duidelijke gezagsverhoudingen tussen de partijen bestaan”. Zie C.J. DE POOT en S. FLIGHT, *Ruimte om te delen: De CT Infobox tien jaar in werking*, 2015, 67.

¹⁴ Parlementair onderzoek belast met het onderzoek naar de omstandigheden die hebben geleid tot de terroristische aanslagen van 22 maart 2016 in de luchthaven Brussel-Nationaal en in het metrostation Maalbeek te Brussel, met inbegrip van de evolutie en de aanpak van de strijd tegen het radicalisme en de terroristische dreiging: Derde tussentijds verslag over het onderdeel “veiligheidsarchitectuur”, *Parl. St. Kamer 2016-17*, nr. 54 1752/008, p. 180-181 (*verder*: Verslag Veiligheidsarchitectuur Parlementaire Onderzoekscommissie Terroristische Aanslagen). Voornamelijk hoofdstuk IV ‘Het Informatiebeheer’ van Titel 2 ‘Vaststellingen, analyse en aanbevelingen over het luik “veiligheidsarchitectuur”’ is van belang in deze bijdrage.

¹⁵ Daarnaast stelt de onderzoekscommissie voor om “binnen de veiligheidsarchitectuur gebruik te maken van het systeem van een kruispuntbank als instrument voor een geïntegreerd gegevensbeheer en coördinatie tussen de verschillende diensten en instanties”. De kruispuntbank moet beschouwd worden als een “bindmiddel en geen eigen gegevensbank”. Zie Verslag Veiligheidsarchitectuur Parlementaire Onderzoekscommissie Terroristische Aanslagen (n. 14), p. 258. Het C.O.C. heeft geoordeeld in een advies van 2019 dat indien de scope *ratione materiae* van de kruispuntbank beperkt zou blijven tot terrorisme/extremisme/radicalisme, de meerwaarde van een kruispuntbank gering is gelet op het bestaan van de GGB. Zie Advies DA190019 van 16 december 2019 van het Controleorgaan op de Politie Informatie betreffende het “Verslag van het overlegcomité betreffende het inrichten van een Kruispuntbank Veiligheid”.

¹⁶ Deze aanbeveling is er gekomen na een aanslag op een kerstmarkt op de Breitscheidplatz in Berlijn (19 december 2016). Zie C. FIJNAUT, “De vaststellingen en aanbevelingen van de Parlementaire onderzoekscommissie Terroristische aanslagen in vergelijkend perspectief” in D. VAN DAELE en L. MERGAERTS (eds.), *Naar een herijking van de Belgische veiligheidsarchitectuur*, Antwerpen - Cambridge, Intersentia, 2020, 135.

¹⁷ *ibid.*

¹⁸ De CT-Infobox is van start gegaan met vijf partnerdiensten, namelijk de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD), de politie, het Openbaar Ministerie (OM), de Immigratie- en Naturalisatie Dienst (IND) en de Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (MIVD). Doorheen de jaren zijn daar vijf extra organisaties aan toegevoegd, namelijk de Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst van de Belastingdienst (FIOD), de Financial Intelligence Unit (FIU-NL), de Koninklijke Marechaussee (KMar), de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV) en de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (Inspectie SZW). De wettelijke basis voor de CT-Infobox is ondergebracht in de Nederlandse Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten uit 2002. Een aanmelding van een persoon gebeurt op basis van twee ‘plaatsingscriteria’, namelijk (1) of de signalen gerelateerd zijn aan terrorisme, en (2) of de terrorismegerelateerde activiteiten een relatie hebben met Nederland. Zie voor een evaluatie: C.J. DE POOT en S. FLIGHT, *Ruimte om te delen: De CT Infobox tien jaar in werking*, 2015. Uit dit onderzoek is gebleken dat betrokken actoren positief tegenover de CT-Infobox staan. Er moet echter wel verduidelijkt worden dat “[h]et enige dat de box verlaat, is een advies aan een partij naar aanleiding van de beschikbare informatie” en dat “[d]e geleverde informatie zelf wordt niet verstrekt”. Zoals de Poot en Flight (2015, p. 9-10) benadrukken is “[d]it uitgangspunt [...] cruciaal voor de bereidheid van partijen om de gevoelige informatie over personen waar zij over beschikken met elkaar te delen”. De adviezen kunnen drie vormen aannemen: (1) een verstrekkingsadvies om gegevens uit te wisselen, (2) een

Bijzondere Commissie Terrorisme van het Europees Parlement de huidige fragmentatie van de Europese informatiehuishouding aan de kaak gesteld en pleit deze Commissie voor de interoperabiliteit van de Europese informatiesystemen.¹⁹ Een dergelijke evolutie vereist niet alleen een bijkomende inzet op Europees niveau, maar ook “de nodige initiatieven van de lidstaten met het oog op de versterking van hun nationale informatiepositie”.²⁰ Het belang van deze thematiek valt bijgevolg niet te onderschatten.

Hiaat in de literatuur & nood aan kritische toetsing. De functionele nood aan performante informatie-uitwisseling mag dan wel helder zijn, de juridische uitwerking ervan vergt een nauwgezette analyse.²¹ Op heden is de rechtsleer betreffende de gemeenschappelijke gegevensbank relatief beperkt. Bestaande bijdragen raken het topic zijdelings aan, maar steeds als onderdeel van een daarmee samenhangende thematiek (bijv. de werking van LIVC's,²² de werking van het C.O.C.,²³ de informatiepositie van de burgemeester,²⁴ de aanbevelingen van de Parlementaire Onderzoekscommissie,²⁵ een evolutieschets van inlichtingendiensten²⁶ en het OCAD,²⁷ een algemeen overzicht van straf(proces)rechtelijke vernieuwingen in de strijd tegen het terrorisme,²⁸ e.d.)²⁹. In actuastukken,³⁰ op juridische blogs,³¹ op webpagina's van de betrokken actoren,³² of in krantenartikelen³³ vinden we wel bijdragen met een specifieke focus op de GGB,

attenderingsadvies dat gericht op de mogelijke aanpak van een subject (bijv. het starten van een onderzoek), en (3) een advies voor een persoonsgerichte aanpak (voornamelijk 'verstoren', maar ook actie vanuit sociaal, maatschappelijk en/of psychologisch perspectief).

¹⁹ Verslag over conclusies en aanbevelingen van de bijzondere commissie terrorisme (2018/2044 (INI)), Europees Parlement 2014-2019, nr. A8-0374/2018. Zie ook D. VAN DAELE en L. MERGAERTS, "Terrorismebestrijding in het spanningsveld tussen de nationale en Europese rechtshandhaving: Het rapport van de Bijzondere Commissie Terrorisme van het Europees Parlement" in D. VAN DAELE en L. MERGAERTS (eds.), *Naar een herijking van de Belgische veiligheidsarchitectuur*, Antwerpen - Cambridge, Intersentia, 2020.

²⁰ Ibid. 176-177.

²¹ Zie ook ibid. 164.: "Waar de uitwisseling van informatie vanuit functioneel oogpunt als het ware voor de hand ligt, vormt zij vanuit juridisch en organisatorisch oogpunt dan ook een uitermate complex vraagstuk".

²² Lokale Integrale Veiligheidscellen. Zie D. VAN DAELE en S. BOLLENS, "De Lokale Integrale Veiligheidscellen: casusoverleg met het oog op een geïntegreerde aanpak van radicalisme, extremisme en terrorisme", *Nullum Crimen* 2020.

²³ F. SCHUERMANS, "Een (ver)nieuw(d) actor in het Belgisch systeem van extern politieel toezicht: het Controleorgaan op de Politie Informatie (COC)", *Cahiers Politiestudies* 2020, afl. 2.

²⁴ Zie R. DREESSEN, *De informatiepositie van de burgemeester bij de bestuurlijke aanpak van gewelddadige radicalisering en terrorisme in België en Nederland*, Intersentia, 2019.

²⁵ Zie D. VAN DAELE en L. MERGAERTS, *Naar een herijking van de Belgische veiligheidsarchitectuur*, Antwerpen, Intersentia, 2020; W. BRUGGEMAN, *Parlementaire Onderzoekscommissie 2016: Conclusies en aanbevelingen*, Oud-Turnhout / 's-Hertogenbosch, Gompel & Svacina, 2018.

²⁶ Zie voor een historiek van de samenwerking tussen inlichtingen- en veiligheidsdiensten in België en een aanpak van de terroristische aanslagen in 2015-16: K. LASOEN, "For Belgian Eyes Only: Intelligence Cooperation in Belgium", *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence* 2017, afl. 3; K. LASOEN, "Plan B(ruxelles): Belgian Intelligence and the Terrorist Attacks of 2015-16", *Terrorism and Political Violence* 2018; K. LASOEN, "Veiligheid, een kwestie van gezond verstand: Op inlichtingenstudies geïnspireerde vernieuwingsvoorstellen voor de Belgische veiligheidsdiensten post-22/3", *Cahiers Politiestudies* 2019, afl. 2.

²⁷ Zie M. VAN HOEY, "De Belgische gecoördineerde analyse van de dreiging, van de actie en van de informatieflux: van AGG over OCAD naar (de toekomst van) het 'Actieplan Radicalisme'", *Panopticon* 2020, afl. 3.

²⁸ Zie J. ROELANDT, "De strijd tegen het terrorisme: een overzicht van de recente wetgevende ingrepen in het straf(proces)recht", *Nullum Crimen* 2017, afl. 1.

²⁹ Deze verwijzingen zijn uiteraard niet-exhaustief.

³⁰ Zie o.a. N. VANDEZANDE, "Advies CBPL inzake de gegevensbank Foreign Terrorist Fighters", *Privacy en Informatie* 2018, afl. 2.

³¹ Zie o.a. L. LEMMENS, *Belgische Terroristendatabank bevat voortaan ook info over 'potentieel gewelddadige terroristen' en 'terrorismeveroordeelden'*, 2020; B. CONNECT, *De Gemeenschappelijke Gegevensbank: naar een meer efficiënte informatiedeling in de strijd tegen terrorisme*, 2018; M. MEYSMAN, *Nieuwe KB's wijziging gegevensbank (Foreign) Terrorist Fighters en gegevensbank Haatpropagandisten*, 2018.

³² Zie o.a. OCAD/OCAM, *De Gemeenschappelijke Gegevensbank (GGB)*, <https://ocad.belgium.be/de-gemeenschappelijke-gegevensbank-ggb/2021>.

³³ Zie o.a. N. VANHECKE, "Regering vult databank tegen terreur te ruim in", *De Standaard*, 2018, http://www.standaard.be/cnt/dmf20180129_03328809; K. CLERIX, "Info uit terrorisme-databank wordt te ruim gedeeld", *Knack*, 2020.

maar die blijven beperkt tot een weergave van het juridisch kader zonder diepere analyse. Een kritische benadering dringt zich bijgevolg op. Aan de hand van een bronnenstudie van de relevante wetgeving *sensu lato* en de adviezen van de Commissie voor de Bescherming van de Persoonlijke Levenssfeer (*verder*: CBPL),³⁴ het Comité I en het C.O.C.,³⁵ en de Raad van State, poogt dit artikel een kritisch-juridisch overzicht te bieden van de gemeenschappelijke gegevensbanken en een antwoord te formuleren op de volgende vragen:

- In welke mate komen GGB tegemoet aan de functionele noden, zoals aangegeven door de Parlementaire Onderzoekscommissie?
- In welke mate beantwoorden de instrumenten aan de opmerkingen van de CBPL, het Comité I, het C.O.C. en de Raad van State?
- In welke mate is het juridisch kader van de GGB proportioneel en ook in overeenstemming met andere eisen inzake gegevensbescherming?

Structuur artikel. Dit artikel is thematisch ingedeeld in vier onderdelen, namelijk (1) het wettelijk kader, (2) de registratiegronden, (3) de toegangsmogelijkheden, en (4) verdere gegevensbeschermingseisen. Onder het wettelijk kader wordt een inleidende blik geworpen op de ontstaansgeschiedenis en de verscheidene instrumenten. In het onderdeel omtrent de registratiegronden wordt de uitbreiding van het materieel en personeel toepassingsgebied kritisch benaderd, waarbij niet enkel het ‘oprekken’ *van* en de verschillen *tussen* de verscheidene categorieën aan bod komen maar tevens de gebruikte terminologie onder de loep wordt genomen. Het onderdeel betreffende de toegangsmogelijkheden analyseert het systeem van gedifferentieerde toegang en de steeds ruimere lijst aan toegangsgerechtigde diensten. Het laatste onderdeel toetst de GGB-reglementering nog af aan een aantal verdere eisen inzake gegevensbescherming. Het artikel sluit af met een evaluatieve conclusie: hoewel de wetgeving gewag maakt van het feit dat de verwerkte persoonsgegevens steeds “toereikend, ter zake dienend en niet overmatig zijn in verhouding tot de opdrachten³⁶ [...] en de doeleinden³⁷ [...]”,³⁸ zal uit deze analyse blijken dat de noodzaak, proportionaliteit en doelspecificiteit op verscheidene vlakken niet nageleefd worden.

³⁴ De Commissie voor de Bescherming van de Persoonlijke Levenssfeer (CBPL), beter bekend onder de benaming van privacycommissie, werd eind mei 2018 omgevormd tot de Gegevensbeschermingsautoriteit. Ten tijde van de desbetreffende adviezen was er nog sprake van de CBPL. Bijgevolg zal in dit artikel steeds verwezen worden naar de afkorting CBPL. De adviezen betreffen: Advies nr. 57/2015 van 16 december 2015 van de Commissie voor de Bescherming van de Persoonlijke Levenssfeer betreffende het voorontwerp van wet inzake aanvullende maatregelen ter bestrijding van terrorisme (CO-A-2015-063); Advies nr. 31/2016 van 29 juni 2016 met betrekking tot het ontwerp van Koninklijk besluit betreffende de gemeenschappelijke gegevensbank Foreign Terrorist Fighters (FTF) en tot uitvoering van sommige bepalingen van de Afdeling 1Bis “Het informatiebeheer” van Hoofdstuk IV van de Wet op het Politieambt (CO-A-2016-045); Advies nr. 04/2018 van 17 januari 2018 betreffende het ontwerp van Koninklijk besluit tot wijziging van het Koninklijk besluit van 21 juli 2016 betreffende de gemeenschappelijke gegevensbank Foreign Terrorist Fighters en tot uitvoering van sommige bepalingen van de Afdeling 1Bis “Het informatiebeheer” van Hoofdstuk IV van de wet op het politieambt en tot omvorming van de gemeenschappelijke gegevensbank Foreign Terrorist Fighters naar de gemeenschappelijke gegevensbank Terrorist Fighters (CO-A-2017-086); en Advies nr. 05/2018 van 17 januari 2018 met betrekking tot het ontwerp van Koninklijk besluit betreffende de gemeenschappelijke gegevensbank Haatpropagandisten en tot uitvoering van sommige bepalingen van de Afdeling 1Bis “Het informatiebeheer” van Hoofdstuk IV van de wet op het politieambt (CO-A-2017-085).

³⁵ De Wet van 22 mei 2019 tot wijziging van diverse bepalingen wat het politionele informatiebeheer betreft, BS 19 juni 2019 wijzigt art. 44/11/3bis, §4 WPA, waardoor niet langer de CBPL (nu: Gegevensbeschermingsautoriteit) advies verleent bij een ontwerp van KB met betrekking tot de gemeenschappelijke gegevensbank, maar wel het Vast Comité van Toezicht op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten (Comité I) en het C.O.C.

³⁶ I.e. de voorkoming en opvolging van terrorisme of extremisme wanneer dat tot terrorisme kan leiden.

³⁷ I.e. de strategische, tactische of operationele noodzaak om gezamenlijke persoonsgegevens en informatie te verwerken, en de hulp bij het nemen van beslissingen door de bestuurlijke overheden of overheden van bestuurlijke of gerechtelijke politie.

³⁸ Zie art. 44/11/3bis, §4 WPA; KB TF (vn. 3), art. 8 en KB HP (vn. 4), art. 8.

2. WETTELIJK KADER

Kluwen van wetten, koninklijke besluiten en omzendbrieven. Aan de basis van de GGB ligt niet één enkel rechtsinstrument, maar een complex geheel aan wetten, koninklijke besluiten en omzendbrieven. Om de lezer wegwijs te maken binnen het juridisch kader van de GGB, geeft *tabel 1* de belangrijkste instrumenten en de respectieve doelstellingen ervan weer.

Tabel 1 - Instrumenten in het kader van de gemeenschappelijke gegevensbanken

Datum	Instrument	Afkorting	Doel
25/09/2014	Omzendbrief Foreign Terrorist Fighter	Omz. FTF 2014	
21/08/2015	Omzendbrief Foreign Terrorist Fighter	Omz. FTF 2015	Herziening omzendbrief 2014: Gepersonaliseerde veiligheidsanalyse voor FTF op basis van informatie van verschillende diensten, verenigd in een unieke databank met daaraan gekoppeld een gestandaardiseerd pakket van maatregelen en specifieke begeleidende maatregelen op lokaal niveau. ³⁹
14/12/2015	Actieplan Radicalisme	Plan R	"Plan van aanpak dat via een geïntegreerde samenwerking tussen diverse overheidsdiensten het inperken van radicalisme en extremisme in onze samenleving als oogmerk heeft". ⁴⁰
18/07/2016	Omzendbrief betreffende de informatie-uitwisseling en de opvolging van de haatpredikers	Omz. HP	Technische afspraken tussen verschillende ministers en hun administratie met het oog op het identificeren en nemen van maatregelen tegen haatpredikers. ⁴¹
27/04/2016	Wet inzake aanvullende maatregelen ter bestrijding van terrorisme, BS 9 mei 2016	Wet GGB	Juridisch raamwerk om gemeenschappelijke gegevensbank op te nemen in de WPA in het kader van het voorkomen en het bestrijden van terrorisme en extremisme dat tot terrorisme kan leiden.
21/07/2016	Koninklijk besluit betreffende de gemeenschappelijke gegevensbank Foreign Terrorist Fighters en tot uitvoering van sommige bepalingen van de afdeling 1bis "Het informatiebeheer" van hoofdstuk IV van de wet op het politieambt en tot	KB FTF (geconsolideerde versie: KB TF)	Oprichting gemeenschappelijke gegevensbank <i>Foreign Terrorist Fighters</i> (GGB FTF), in uitvoering van de Wet GGB en (bijgevolg) in uitvoering van art. 44/11/3bis, §4, 2 ^e lid WPA.

³⁹ K. GEENS, *Antiterrormaatregelen*, <https://www.koengeens.be/policy/antiterrormaatregelen2020>).

⁴⁰ "Het Plan R: Het Actieplan Radicalisme", p.5, te raadplegen op https://www.besafe.be/sites/default/files/2019-06/plan_r_nl.pdf.

⁴¹ K. GEENS, *Antiterrormaatregelen*, <https://www.koengeens.be/policy/antiterrormaatregelen2020>).

	omvorming van de gemeenschappelijke gegevensbank Foreign Terrorist Fighters naar de gemeenschappelijke gegevensbank Terrorist Fighters, <i>BS</i> 22 september 2016		
23/04/2018	KB 23 april 2018 tot wijziging van het Koninklijk besluit van 21 juli 2016 betreffende de gemeenschappelijke gegevensbank Foreign Terrorist Fighters en tot uitvoering van sommige bepalingen van de afdeling 1bis "Het informatiebeheer" van hoofdstuk IV van de wet op het politieambt en tot omvorming van de gemeenschappelijke gegevensbank Foreign Terrorist Fighters naar de gemeenschappelijke gegevensbank Terrorist Fighters, <i>BS</i> 30 mei 2018	KB HTF	Tot doel de GGB FTF om te vormen tot de GGB <i>Terrorist Fighters</i> (<i>verder</i> : GGB TF) door een nieuwe categorie toe te voegen, namelijk de <i>Homegrown Terrorist Fighters</i> (<i>verder</i> : HTF).
23/04/2018	KB 23 april 2018 betreffende de gemeenschappelijke gegevensbank Haatpropagandisten en tot uitvoering van sommige bepalingen van de afdeling 1bis "Het informatiebeheer" van hoofdstuk IV van de wet op het politieambt, <i>BS</i> 30 mei 2018	KB HP	Oprichting gemeenschappelijke gegevensbank Haatpropagandisten, in uitvoering van de Wet GGB en (bijgevolg) in uitvoering van art. 44/11/3bis, §4, 2 ^e lid WPA.
22/05/2018	Omzendbrief 22 mei 2018 van de Minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken en de Minister van Justitie betreffende de informatie-uitwisseling rond en de opvolging van terrorist fighters en haatpropagandisten	Omz. TF/HP	
20/12/2019	KB 20 december 2019 tot wijziging van het Koninklijk besluit van 21 juli 2016 betreffende de gemeenschappelijke gegevensbank Terrorist Fighters en van het koninklijk besluit van 23 april 2018 betreffende de	KB PGE/TV	Doel drieledig: (1) Twee nieuwe categorieën toevoegen aan de GGB TF, namelijk de 'Potentieel Gewelddadige Extremisten' (<i>verder</i> : PGE) en de 'Terrorismeveroordeelden' (<i>verder</i> : TV);

	gemeenschappelijke gegevensbank Haatpropagandisten en tot uitvoering van sommige bepalingen van de afdeling 1bis 'Het informatiebeheer' van hoofdstuk IV van de wet op het politieambt, <i>BS</i> 27 januari 2020		(2) Technische wijzigingen naar aanleiding van de nieuwe privacywetgeving; ⁴² (3) Rechtstreekse toegang aan de Thesaurie van de FOD Financiën tot GGB FT en GGB Haatpropagandisten.
--	--	--	---

Zoals reeds vermeld, werden de GGB als maatregel in de strijd tegen het terrorisme naar voren geschoven in de nasleep van de vrijdelde aanslagen in Verviers en de aanslagen in Parijs (i.e. zogenaamde pakket van 30 maatregelen). Zo werd er geopperd voor een herziening van de omzendbrief 'Foreign Fighters' van 25 september 2014 en de oprichting van een nieuwe databank *Foreign Terrorist Fighters* die toegankelijk is voor verschillende diensten. Het nationale Actieplan Radicalisme, beter bekend als Plan R en hervormd eind 2015,⁴³ speelt hierin een centrale rol. Deze strategische nota stelt de verbetering van de informatieflex als krachtlijn voorop, "en dit in eerste instantie via de invoering van de dynamische databank FTF (*Foreign Terrorist Fighters*)".⁴⁴ De wettelijke verankering van een dergelijke databank volgde in april 2016, door in de Wet op het politieambt (*verder*: WPA)⁴⁵ de mogelijkheid te voorzien om één of meerdere gemeenschappelijke gegevensbanken op te richten 'ter voorkoming en ter opvolging van het terrorisme of het extremisme wanneer dat tot terrorisme kan leiden'.⁴⁶ De bevoegde ministers van Binnenlandse Zaken en van Justitie namen hiertoe reeds tweemaal het initiatief, door de oprichting van een GGB *Foreign Terrorist Fighters* (*verder*: KB FTF) en een GGB Haatpropagandisten (*verder*: KB HP) via koninklijk besluit, en wijzigden deze GGB's vervolgens door middel van twee andere koninklijke besluiten betreffende *Homegrown Terrorist Fighters* (*verder*: KB HTF), 'potentieel gewelddadige extremisten' en 'terrorismeveroordeelden' (*verder*: KB PGE/VT) (zie *tabel 1*). Hoewel er dikwijls verwezen wordt naar 'de' gemeenschappelijke gegevensbank, bestaan er op vandaag twee onderscheiden gegevensbanken: de GGB TF en de GGB HP. In realiteit gaat het echter om één gegevensbank, die onderverdeeld is in verschillende categorieën.⁴⁷ Vanuit wetshygiënisch oogpunt dringt een samenvoeging van beide koninklijke besluiten zich bijgevolg op.

Juridisch kader: WPA versus OCAD-wet. De inbedding van de gemeenschappelijke gegevensbanken in de WPA is niet vrij van kritiek. Zowel de CBPL als de Raad van State hebben hun twijfels geuit over de creatie van een nieuw juridisch kader, in plaats van een aanpassing van de bestaande gegevensbank en werkbestanden van het OCAD.⁴⁸ Zo beargumenteerde de CBPL dat het informatiesysteem binnen het OCAD "voldoende [leek] te zijn om de nagestreefde doeleinden

⁴² Wet van 30 juli 2018 betreffende de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens, *BS* 5 september 2018.

⁴³ "Het Plan R: Het Actieplan Radicalisme", te raadplegen op https://www.besafe.be/sites/default/files/2019-06/plan_r_nl.pdf (*verder*: Plan R). Het oorspronkelijke Plan R uit 2004 bouwt verder op het zogenaamde Plan M (Moskeeën) uit 2002. Het geciteerde Plan R is het hervormde Plan R, zoals goedgekeurd door de Nationale Veiligheidsraad op 14 december 2015. De coördinatie van het plan gebeurt door de Nationale Taskforce, onder voorzitterschap van het Coördinatieorgaan voor de Analyse van de Dreiging.

⁴⁴ Plan R (n. 40), p. 8.

⁴⁵ Wet van 5 augustus 1992 op het politieambt, *BS* 22 december 1992 (*verder*: WPA).

⁴⁶ Wet van 27 april 2016 inzake aanvullende maatregelen ter bestrijding van terrorisme, *BS* 9 mei 2016, art. 7-14. Zie art. 44/2, §2 WPA en de nieuw ingevoegde onderafdeling betreffende de gemeenschappelijke gegevensbanken (art. 44/11/3bis tot 44/11/3quinquies/2 WPA).

⁴⁷ L. LEMMENS, *Belgische Terroristendatabank bevat voortaan ook info over 'potentieel gewelddadige terroristen' en 'terrorismeveroordeelden'*, 2020. Zie ook Verslag aan de Koning KB PGE/TV.

⁴⁸ Ook de Parlementaire Onderzoekscommissie beveelt om één globale wet te creëren voor alle gegevensbanken, in plaats van steeds meer initiatieven te nemen op basis van bijvoorbeeld politiewetgeving. Zie Verslag Veiligheidsarchitectuur Parlementaire Onderzoekscommissie Terroristische Aanslagen (n. 14), p 233 en 252.

te kunnen verwezenlijken met behulp van aanpassingen die een optimale gegevensuitwisseling mogelijk maken tussen de verschillende partners in de strafrechtelijke-, politionele- en veiligheidsketen”.⁴⁹ De Raad van State stelde zich dezelfde vragen, maar concludeerde evenwel dat “deze aangelegenheid behoort [...] tot de beoordelingsbevoegdheid van de wetgever”.⁵⁰ Om inzicht te geven in de keuze van de wetgever bespreken we beknopt het informatiesysteem van het OCAD zowel als de WPA.

Informatiesysteem OCAD. Ter vervulling van zijn wettelijke opdrachten (i.e. in essentie de analyse van de dreiging), is er binnen het OCAD een informatiesysteem opgericht bestaande uit een *gegevensbank* ter verwerking van inlichtingen over personen, groeperingen, voorwerpen en gebeurtenissen, en *werkbestanden* die aangelegd worden voor een wisselende duur ter analyse van een of meer bijzondere dreigingen.⁵¹ De Joint Information Box (*verder*: JIB), als één van de speerpunten van het Plan R, is ongetwijfeld het bekendste voorbeeld van een dergelijk elektronische werkbestand. Hierin worden de prioritair op te volgen radicaliserende individuen en groeperingen opgenomen, na een consensuele beslissing door de Nationale Taskforce.⁵² De JIB kwam echter zeer moeizaam tot stand en wordt bekritiseerd als een formalistische en tijdrovende onderneming, zonder werkelijk bij te dragen aan het doel.⁵³ Ook de Vaste Comités P en I, die de efficiëntie van de JIB beoordeelden in 2014, waren van mening dat de JIB weinig heeft bijgedragen tot de samenwerking tussen diverse diensten, noch veel meerwaarde biedt in de strijd tegen radicalisering.⁵⁴ Een punt van kritiek dat tijdens het onderzoek van de Vaste Comités P en I naar voren kwam was de onduidelijke verhouding tussen de JIB en de andere lijsten ‘op te volgen groeperingen’ en ‘Syriëstrijders’.⁵⁵ Ook de ondermaatse verspreiding van de lijst naar betrokken actoren door het OCAD werd bekritiseerd.⁵⁶ De Comités formuleerden aanbevelingen die, onder andere, betrekking hadden op het handhaven van objectieve criteria en de informatiedoorstroom naar diensten op het terrein.⁵⁷ Een positief punt, echter, is de doelstelling om de JIB te vervangen door de GGB,⁵⁸ zodat er geen meerdere lijsten/systemen naast elkaar blijven bestaan.

⁴⁹ Advies nr. 57/2015 van 16 december 2015 van de Commissie voor de Bescherming van de Persoonlijke Levenssfeer betreffende het voorontwerp van wet inzake aanvullende maatregelen ter bestrijding van terrorisme (CO-A-2015-063), randnummer 23.

⁵⁰ Advies 58.729/AV van 26 januari 2016 van de Raad van State, afdeling wetgeving, over een voorontwerp van wet ‘inzake aanvullende maatregelen ter bestrijding van terrorisme’, p. 75.

⁵¹ Wet van 10 juli 2006 betreffende de analyse van de dreiging, *BS* 20 juli 2006, art. 9; Koninklijk besluit van 28 november 2006 tot uitvoering van de wet van 10 juli 2006 betreffende de analyse van de dreiging (*verder*: OCAD-uitvoeringsbesluit). De inlichtingen die verzameld worden hebben betrekking op een terroristische of extremistische dreiging, zoals gedefinieerd in art. 8, 1°, b) en c) van de wet van 30 november 1998 houdende regeling van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten, *BS* 18 december 1998.

⁵² Plan R (vn. 40), p. 15. Het Jaarverslag 2014 van het Vast Comité van Toezicht op de politiediensten verduidelijkt dat het hierbij gaat “om personen die een radicaliserende werking hebben op andere personen, en niet om een lijst met geradicaliseerde personen. Zie Jaarverslag 2014 van het Vast Comité van Toezicht op de politiediensten, <https://comitep.be/jaarverslagen.html>, p. 95.

⁵³ K. LASOEN, “Plan B(ruxellles): Belgian Intelligence and the Terrorist Attacks of 2015-16”, *Terrorism and Political Violence* 2018, 3.

⁵⁴ Jaarverslag 2014 van het Vast Comité van Toezicht op de politiediensten, <https://comitep.be/jaarverslagen.html>, p.102 (volledige analyse p. 95-103).

⁵⁵ Jaarverslag 2014 van het Vast Comité van Toezicht op de politiediensten, <https://comitep.be/jaarverslagen.html>, p. 100.

⁵⁶ Jaarverslag 2014 van het Vast Comité van Toezicht op de politiediensten, <https://comitep.be/jaarverslagen.html>, p. 101.

⁵⁷ Jaarverslag 2014 van het Vast Comité van Toezicht op de politiediensten, <https://comitep.be/jaarverslagen.html>, p. 103.

⁵⁸ KB HP, Verslag aan de Koning. Zie ook Verslag Veiligheidsarchitectuur Parlementaire Onderzoekscommissie Terroristische Aanslagen (n. 14), p 239.

WPA als adequate rechtsbasis? Hoewel de gegevens en de betrokken diensten⁵⁹ van zowel de GGB als het informatiesysteem van OCAD in aanzienlijke mate vergelijkbaar zijn,⁶⁰ heeft de wetgever er toch voor geopteerd om de GGB onder te brengen in de WPA. Die redenering is gebaseerd op het feit dat (1) politiediensten essentiële partners zijn in de strijd tegen het terrorisme en reeds de technische capaciteit hebben om de GGB te beheren, (2) de WPA reeds voorziet in de mogelijkheden tot uitwisseling van gegevens en informatie naar partners toe (inclusief lees- en schrijfrechten), (3) de GGB een diepgaande wijziging van de huidige architectuur van de gegevensbank van het OCAD zou noodzaken, en (4) de GGB qua finaliteit niet beperkt mogen worden tot de beoordeling van de dreiging.⁶¹ Hoewel dit terechte overwegingen zijn, stond de wetgever niets in de weg om de bestaande OCAD-mechanismen aan te passen in plaats van een geheel nieuw systeem op poten te zetten. In elk geval is de keuze van de wetgever om de GGB onder te brengen in de afdeling ‘Informatiebeheer’ van de WPA, waarin normaliter enkel bevoegdheden behandeld worden die louter betrekking hebben op ‘opdrachten van bestuurlijke en gerechtelijke politie’ erg betwistbaar, nu de GGB veel verder gaan.⁶²

3. UITBREIDING REGISTRATIEGRONDEN

Evenwichtsoefening preventieve opvolging versus blijvende ‘oprekkings’ van categorieën. Tabel 1 toont op schematische wijze de uitbreiding van de registratiegronden. De meningen over deze uitbreidingen zijn over het algemeen verdeeld. Enerzijds wordt er door de Parlementaire Onderzoekscommissie en bepaalde auteurs gehamerd op een informatiepositie in een vroegtijdige fase en het oorspronkelijke preventieve opzet van Plan R,⁶³ terwijl de CBPL, het Comité I en het C.O.C. zich ernstige zorgen maken over het brede materieel en persoonlijk toepassingsgebied. Preventieve opvolging en informatie-uitwisseling zijn uiteraard cruciaal, inzonderheid in geval van toegenomen dreiging, maar dat legitimeert geen ongebreidelde en disproportionele uitbreiding. Een evenwichtsoefening is aan de orde. Aangezien de wet GGB geen algemene categorieën in de WPA inschrijft,⁶⁴ zijn het de koninklijke besluiten die hier een centrale rol spelen. Hoewel een koninklijk besluit flexibiliteit als voordeel heeft, valt er een groot deel van de democratische waarborg weg. Problematisch is wel dat de gegevens- en informatieverwerking van nieuwe categorieën in bepaalde gevallen reeds was aangevangen zonder voorafgaandelijke

⁵⁹ In het kader van de GGB spreekt men over basisdiensten en partnerdiensten, terwijl het OCAD-uitvoeringsbesluit (vn. 51) melding maakt van ondersteunende diensten (art. 11). Een groot verschil betreft echter de lees- en schrijfrechten (*infra*).

⁶⁰ Zie Advies 58.729/AV van 26 januari 2016 van de Raad van State, afdeling wetgeving, over een voorontwerp van wet ‘inzake aanvullende maatregelen ter bestrijding van terrorisme’, p. 73: “[...] toch zijn de gegevens die ingewonnen moeten worden voor beide systemen in hoofdzaak blijkbaar grotendeels van vergelijkbare aard, terwijl de diensten die respectievelijk belast zijn met het meedelen van de gegevens en de informatie overigens niet wezenlijk van elkaar verschillen.”

⁶¹ Wetsontwerp van 21 maart 2016 inzake aanvullende maatregelen ter bestrijding van terrorisme, *Parl. St. Kamer* 2015-16, 54 1727/001, p. 15 *juncto* de uitleg van de gemachtigde ambtenaar zoals opgenomen in Advies 58.729/AV van 26 januari 2016 van de Raad van State, afdeling wetgeving, over een voorontwerp van wet ‘inzake aanvullende maatregelen ter bestrijding van terrorisme’, p. 74.

⁶² Zie in dezelfde zin: Advies 58.729/AV van 26 januari 2016 van de Raad van State, afdeling wetgeving, over een voorontwerp van wet ‘inzake aanvullende maatregelen ter bestrijding van terrorisme’, p. 74.

⁶³ M. VAN HOEY, “De Belgische gecoördineerde analyse van de dreiging, van de actie en van de informatieflux: van AGG over OCAD naar (de toekomst van) het ‘Actieplan Radicalisme’”, *Panopticon* 2020, afl. 3, 288-289. Verslag Veiligheidsarchitectuur Parlementaire Onderzoekscommissie Terroristische Aanslagen (n. 14), p. 254.

⁶⁴ Zie art. 44/11/3bis, §4 WPA (vn. 5). De Raad van State betreurt dit: “Het voorontwerp zou preciezer moeten worden gesteld wat betreft de categorieën van persoonsgegevens en informatie die opgenomen kunnen worden. Gelet op het feit dat het allicht moeilijk is om in de wet zelf een exhaustieve en gedetailleerde lijst van die categorieën op te nemen, zou aanvaard kunnen worden dat in de wet de algemene categorieën vermeld worden van de gegevens die opgenomen zouden kunnen worden en dat de Koning gemachtigd wordt om de aard van de desbetreffende gegevens nader te bepalen”. Zie Advies 58.729/AV van 26 januari 2016 van de Raad van State, afdeling wetgeving, over een voorontwerp van wet ‘inzake aanvullende maatregelen ter bestrijding van terrorisme’, p. 79.

aanpassing van het juridisch kader.⁶⁵ Laten we een blik werpen op de evolutie van de registratiegronden doorheen de tijd.

Fase 1: de Foreign Terrorist Fighter. Gelet op de hoge *per capita* cijfers in België wat betreft Syriëstrijders⁶⁶ en de dreiging die uitgaat van het fenomeen,⁶⁷ is het niet onbegrijpelijk dat anno 2016 een GGB werd opgericht i.v.m. *Foreign Terrorist Fighters*. Onder deze categorie verstaat men (a) zij die zijn afgereisd naar een jihadistische conflictzone, (b) zij die België hebben verlaten om af te reizen naar een jihadistische conflictzone, (c) zij die naar België onderweg zijn of naar België terugkeren na te zijn afgereisd, (d) zij die gewild of ongewild verhinderd zijn om af te reizen, en (e) zij die de intentie hebben om af te reizen (aangetoond door ernstige aanwijzingen) – en dit alles met het oog om zich bij terroristische groeperingen aan te sluiten of deze actief of passief steun te verlenen.⁶⁸ Er moet worden benadrukt dat niet al deze situaties strafbaar gedrag uitmaken, voor zover ze niet vallen binnen de limieten van art. 140sexies Sw.

Fase 2.1: Van FTF naar TF door de toevoeging van de Homegrown Terrorist Fighter. Door de veranderende aard van de dreiging, werd niet langer alleen de opvolging van *foreign* maar ook van *homegrown terrorist fighters* noodzakelijk geacht.⁶⁹ Deze bijkomende categorie wordt gedefinieerd aan de hand van een ‘aanknopingspunt met België’ enerzijds, en *minstens één van volgende criteria* anderzijds: (a) ernstige aanwijzingen van een intentie om “geweld te gebruiken tegen personen of materiële belangen om ideologische of politieke redenen met het doel hun doelstellingen door middel van terreur, intimidatie of dreigingen te bereiken”, en/of (b) ernstige aanwijzingen om “doelbewust steun [te] leveren, onder meer logistiek, financieel of met opleidings- of rekruteringsdoeleinden, aan de personen geïdentificeerd in (a), of aan personen die geregistreerd staan als *foreign terrorist fighter* [...] waarvoor er ernstige aanwijzingen bestaan dat zij de intentie hebben om een gewelddadige actie uit te voeren”.⁷⁰ Deze afbakening brengt twee fundamentele opmerkingen met zich mee. Ten eerste is er een te grote beoordelingsmarge wat het ‘aanknopingspunt met België’ betreft. Zonder verdere precisering resulteert dit in een quasi-universaliteit, aangezien dit aanknopingspunt zowel juridisch als feitelijk van aard mag zijn. Hoewel de CBPL dit concept als te vaag heeft bestempeld,⁷¹ wordt dit in het Verslag aan de Koning verantwoord door de nood aan flexibiliteit en de omkadering op vlak van validering.⁷² Ten tweede brengt deze ogenschijnlijk ‘kleine’ verruiming van registratiegrond een veel grotere verruiming

⁶⁵ Zie advies 001/VCI-COC/2018 van 19 december 2018 van het C.O.C. en het Vast Comité I inzake de ‘aanvullende voorafgaandelijke aangifte betreffende de gemeenschappelijke gegevensbank “Terrorist Fighters”, B.1.; Advies 002/VCI-COC/2018 van 19 december 2018 van het C.O.C. en het Vast Comité I inzake de ‘aanvullende voorafgaandelijke aangifte betreffende de gemeenschappelijke gegevensbank Haatpropagandisten’, B.1.; Activiteitenverslag 2016-2019 van het Controleorgaan op de Politie-informatie, <https://www.contreleorgaan.be/nl/publicaties/jaarverslagen>, p. 59.

⁶⁶ België heeft de hoogste cijfers *per capita* in Europa. Zoals Renard en Coolsaet (2018) echter benadrukken moet hierbij in rekening worden gebracht dat België gebruikt maakt van vrij inclusieve criteria (bijv. los van leeftijdsgrenzen of nationaliteit) en vroeger dan eender welk ander Europees land data heeft vergaard. Zie T. RENARD en R. COOLSAET, *Returnees: who are they, why are they (not) coming back and how should we deal with them? Assessing policies on returning foreign terrorist fighters in Belgium, Germany and the Netherlands*, Egmont Paper 101, Brussels, 2018, 19 (vn. 2).

⁶⁷ Zie, *inter alia*, A. REED, J. POHL en M. JEGERINGS, *The Four Dimensions of the Foreign Fighter Threat: Making Sense of an Evolving Phenomenon*, 2017; B. VAN GINKEL en E. ENTENMANN, *The Foreign Fighters Phenomenon in the European Union: Profiles, Threats & Policies*, The Hague, 2016.

⁶⁸ KB TF (vn. 3), art. 6, §1, 1^o.

⁶⁹ In het Verslag aan de Koning (KB HTF) wordt er verwezen naar de “dramatische gebeurtenissen in Nice, Berlijn, Londen en Parijs” ter illustratie van de dringendheid en noodzakelijkheid.

⁷⁰ KB TF (vn. 3), art. 6, §1, 1^o/1.

⁷¹ Zie Advies nr. 04/2018 van 17 januari 2018 betreffende het ontwerp van Koninklijk besluit tot wijziging van het Koninklijk besluit van 21 juli 2016 betreffende de gemeenschappelijke gegevensbank Foreign Terrorist Fighters en tot uitvoering van sommige bepalingen van de Afdeling 1Bis “Het informatiebeheer” van Hoofdstuk IV van de wet op het politieambt en tot omvorming van de gemeenschappelijke gegevensbank Foreign Terrorist Fighters naar de gemeenschappelijke gegevensbank Terrorist Fighters (CO-A-2017-086), randnummer 13.

⁷² KB HTF (vn. 3).

met zich mee. De categorie van HTF wordt niet gelinkt aan een jihadistisch doel, terwijl dit bij de FTF wel degelijk het geval is. Het Koninklijk Besluit maakt voortaan melding van 'ideologische of politieke redenen',⁷³ zonder dat hier een grondig debat aan vooraf is gegaan. In het Verslag aan de Koning worden louter vier concrete voorbeelden gegeven die verwijzen naar aanslagen met een extreemrechts motief.⁷⁴ Hierbij kan enerzijds betwijfeld worden of deze verruiming beantwoordt aan en proportioneel is *ten opzichte van* de huidige aard van de dreiging, en anderzijds brengt het feit dat de FTF *wel* enkel en alleen toegespitst is op het jihadisme een onmiskenbare inconsistentie teweeg in de registratiegronden⁷⁵.

Fase 2.2: Haatpropagandisten. Op dezelfde dag als het KB HTF werd ook het KB HP uitgevaardigd. Dit besluit richt een tweede GGB op, getiteld 'Haatpropagandisten', waarin de gegevens betreffende 'entiteiten' (lees: "natuurlijke personen, rechtspersonen, feitelijke verenigingen met inbegrip van alle aangewende middelen")⁷⁶ worden opgenomen die voldoen aan vier *cumulatieve* criteria. Deze criteria zijn de volgende: "(a) om schade te berokkenen aan de beginselen van de democratie of de mensenrechten, de goede werking van de democratische instellingen of andere grondslagen van de rechtsstaat; (b) het gebruik van geweld of dwang als actiemethode rechtvaardigen; (c) deze overtuiging verspreiden naar anderen met de bedoeling om een radicaliserende invloed uit te oefenen; en (d) met een aanknopingspunt in België".⁷⁷

Allereerst dient er opgemerkt te worden dat de benaming van de gegevensbank enigszins bevreemdend overkomt, nu zowel 'haat' als 'propaganderen' nergens in de tekst terug te vinden zijn.⁷⁸ Bovendien is het niet logisch dat een 'middel' opgenomen kan worden als een 'haatpropagandist'.⁷⁹ De logica om een middel op te nemen vloeit hoogstwaarschijnlijk voort uit de JIB, waarbij 'radio en televisie' en 'internetsites en web' aangeduid zijn als aparte 'assen',⁸⁰ maar dit rechtvaardigt geen opname als 'propagandist'. Wat het 'aanknopingspunt in België' betreft, geldt dezelfde opmerking als hierboven.

Fase 3: Oprekking van de *Terrorist Fighter* – Potentieel Gewelddadige Extremisten en Terrorismeveroordeelden. De omvorming van de FTF gegevensbank naar de TF gegevensbank door middel van de HTF categorie is niet de laatste uitbreiding van de registratiegronden. Eind 2019 werden nog twee nieuwe categorieën in het leven geroepen, namelijk de Potentieel Gewelddadige Extremisten (PGE) en de Terrorismeveroordeelden (TV).⁸¹ Deze laatste categorie van **TV** is vrij voor de hand liggend: het betreffen natuurlijke personen die (a) een

⁷³ Als onderdeel van de definitie van terrorisme, zoals gebruikt in de wet van 30 november 1998 houdende regeling van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten, *BS* 18 december 1998, art. 8, °1, b).

⁷⁴ KB HTF (vn. 3).

⁷⁵ Zo is er in de media reeds melding gemaakt van extreemrechtse Belgische individuen die deelnemen aan de Oekraïense burgeroorlog. Zie X, "Belgische extremisten oefenen in Oekraïense burgeroorlog", *Het Nieuwsblad*, 2019, https://www.nieuwsblad.be/cnt/dmf20191004_04645279. Hoewel deze in aanmerking kunnen komen voor opname onder de categorie van FTF is dit niet van toepassing, gelet op het criterium van een 'jihadistische conflictzone'.

⁷⁶ KB HP (vn. 4), art. 1, 10°.

⁷⁷ KB HP (vn. 4), art. 6, §1, 1°.

⁷⁸ Zie kritiek en advies CBPL: Advies nr. 05/2018 van 17 januari 2018 met betrekking tot het ontwerp van Koninklijk besluit betreffende de gemeenschappelijke gegevensbank Haatpropagandisten en tot uitvoering van sommige bepalingen van de Afdeling 1Bis "Het informatiebeheer" van Hoofdstuk IV van de wet op het politieambt (CO-A-2017-085), randnummer 25.

⁷⁹ Zie kritiek en advies CBPL: Advies nr. 05/2018 van 17 januari 2018 met betrekking tot het ontwerp van Koninklijk besluit betreffende de gemeenschappelijke gegevensbank Haatpropagandisten en tot uitvoering van sommige bepalingen van de Afdeling 1Bis "Het informatiebeheer" van Hoofdstuk IV van de wet op het politieambt (CO-A-2017-085), randnummers 10-11.

⁸⁰ Jaarverslag 2014 van het Vast Comité van Toezicht op de politiediensten, <https://comitep.be/jaarverslagen.html>, p. 96.

⁸¹ KB PGE/TV (vn. 3).

aanknopingspunt hebben met België, (b) veroordeeld zijn voor een terroristisch misdrijf,⁸² het voorwerp hebben uitgemaakt van een beschermingsmaatregel door een jeugdrechtbank of hof voor feiten gekwalificeerd als terroristisch misdrijf, of het voorwerp hebben uitgemaakt van een gerechtelijke beslissing tot internering voor een terroristisch misdrijf (telkens in België of in het buitenland), en (c) een niveau van dreiging van het OCAD toegekend kregen van niveau 2 (gemiddeld), niveau 3 (ernstig) of niveau 4 (zeer ernstig).⁸³ Het valt toe te juichen dat niet zomaar elke terrorismeveroordeelde opgenomen wordt in de gegevensbank en dat rekening gehouden wordt met het daadwerkelijke niveau van dreiging.⁸⁴ De preciseringen met betrekking tot de buitenlandse vonnissen en de beschermingsmaatregelen voor minderjarigen kwam er na een vraag tot verduidelijking van het Comité I en het C.O.C.⁸⁵

De **PGE**-categorie doet meer stof opwaaien en is een stuk complexer. Een PGE wordt gedefinieerd als een natuurlijk persoon met een aanknopingspunt in België die voldoet aan volgende *cumulatieve* criteria: (a) het hebben van extremistische opvattingen die het gebruik van geweld of dwang als actiemethode legitimeren, (b) er zijn betrouwbare aanwijzingen dat ze de intentie hebben om geweld te gebruiken, en (c) *minstens één van volgende criteria* verhogen het risico op geweldpleging: systematische sociale contacten binnen extremistische milieus, een psychische problematiek vastgesteld door een daartoe gekwalificeerde deskundige,⁸⁶ of/ en gepleegde daden of gestelde antecedenten die beschouwd kunnen worden als “ofwel a) een misdad of wanbedrijf die de fysieke of psychische integriteit van derden aantast of bedreigt; ofwel b) onderrichtingen of een opleiding voor de vervaardiging of het gebruik van explosieven, vuurwapens of andere wapens of schadelijke of gevaarlijke stoffen, dan wel voor andere specifieke methoden en technieken nuttig voor het plegen van terroristische misdrijven bedoeld in artikel 137 van het Strafwetboek, ofwel c) bewuste handelingen die als materiële steun voor een terroristische/extremistische organisatie of netwerk gelden; ofwel d) feiten die door hun aard wijzen op een verontrustend veiligheidsbewustzijn in hoofde van betrokkene”. Het Comité I en het C.O.C. wierpen de vraag op of deze risico-inschatting onder subcriterium (c) ten aanzien van de politiediensten geen aanleiding geeft tot louter geautomatiseerde (en dus verboden) profilering, zoals bedoeld in art. 35 Wet Gegevensbescherming.⁸⁷ In het Verslag aan de Koning wordt verduidelijkt dat daar geen sprake van is aangezien (1) het OCAD, en niet de politiediensten, de informatie en inlichtingen finaal evalueren en beslissen tot validatie en opname, en (2) er

⁸² Hiermee wordt bedoeld op een misdrijf omschreven in Boek II, Titel I ter van het Strafwetboek of feiten die als een dergelijk misdrijf zouden kunnen gekwalificeerd worden (wanneer het een buitenlands vonnis of arrest betreft). Het vonnis of arrest moet in kracht van gewijsde getreden zijn. Zie KB TF (vn. 3), art. 6§1, 1°/3, (a).

⁸³ KB TF (vn. 3), art. 6§1, 1°/3.

⁸⁴ Zie in gelijkaardige zin: Advies 001/VCI-COC/2019 van 1 augustus 2019 van het Vast Comité van Toezicht op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten en het Controleorgaan op de Politie Informatie betreffende een ontwerp van Koninklijk Besluit tot wijziging van het Koninklijk Besluit van 21 juli 2016 betreffende de gemeenschappelijke gegevensbank Terrorist Fighters, randnummer 24.

⁸⁵ Advies 001/VCI-COC/2019 van 1 augustus 2019 van het Vast Comité van Toezicht op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten en het Controleorgaan op de Politie Informatie betreffende een ontwerp van Koninklijk Besluit tot wijziging van het Koninklijk Besluit van 21 juli 2016 betreffende de gemeenschappelijke gegevensbank Terrorist Fighters, randnummer 24.

⁸⁶ Dit subcriterium is onderhevig geweest aan heel wat kritiek. De verwerking van gezondheidsgegevens vereist bijkomende waarborgen, gelet op de bijzonder gevoelige aard van de gegevens. Het C.O.C. en het Comité I stonden dan ook zeer kritisch ten opzichte van dit subcriterium. Als gevolg hiervan werd de zinsnede “vastgesteld door een daartoe gekwalificeerde deskundige” toegevoegd, aangezien dat voor het advies nog niet het geval was. De ministers van Binnenlandse Zaken en van Justitie zijn er bijgevolg van overtuigd dat de verwerking van de gezondheidsgegevens op deze manier voldoet aan de vereisten van art. 34 van de Wet van 30 juli 2018 betreffende de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens, BS 5 september 2018 en art. 44/1, §2, °2 WPA (vn. 5). Zie KB PGE/TV (vn. 3), Verslag aan de Koning.

⁸⁷ Wet van 30 juli 2018 betreffende de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens, BS 5 september 2018.

steeds sprake is van menselijke validering (en dus geen louter automatische verwerking) door het systeem van dubbele validatie (*infra*).⁸⁸

De aandachtige lezer zal gemerkt hebben dat de criteria van de PGE categorie heel wat gelijkenissen vertoont met de HTF enerzijds en de HP anderzijds. Toch worden de criteria steeds net iets anders verwoord. Het Verslag aan de Koning geeft aan dat de PGE doelgroep zich in een vroeger stadium bevindt dan de HTF ten opzichte van een daadwerkelijke terreurdaad. Zo worden HTF omschreven als “individuen die stappen of uitvoeringshandelingen hebben gezet om een gewelddadige terreurdaad te plegen, wat *de facto* ertoe zal leiden dat zij het voorwerp uitmaken van een gerechtelijk onderzoek en in veel gevallen ook een gerechtelijke veroordeling”. De “hoge eisen die aan de basis liggen van een validering van HTF” hebben geleid tot de introductie van de PGE, waarbij er weliswaar “nog niet eenduidig kan worden gesteld dat betrokkene daadwerkelijk op een traject zit dat onvermijdelijk zal leiden tot een terreurdaad, indien er niet wordt ingegrepen”.⁸⁹ Met deze ratio in het achterhoofd, is het niet logisch dat aan de criteria van de HTF voldaan is vanaf het enkele bestaan van ernstige aanwijzingen dat hij/zij de intentie heeft om geweld te gebruiken of dat hij/zij doelbewust steun levert, terwijl bij de PGE moet voldaan zijn aan meerdere (gelijkaardige, met weliswaar lagere drempels) criteria tegelijk (betrouwbare aanwijzingen van intentie én bewuste handelingen die als steun gelden én extremistische opvattingen erop nahouden). De verwarring die ontstaat door het naast elkaar bestaan van deze opdelingen is bijgevolg groot, en symptomatisch voor de wens van de overheid om de registratiegronden steeds verder op te rekken. Er moet op zijn minst op worden toegezien dat alle criteria strikt beoordeeld worden zonder dat het ene criterium uit het andere wordt afgeleid, wat een uitholling van de criteria zou betekenen.⁹⁰

Ernstige aanwijzingen van ernstige aanwijzingen: De potentiële categorie? Het label van ‘terrorist fighter’ of haatpropagandist is zwaar, zeker gelet op het feit dat vele individuen zich (nog) niet schuldig hebben gemaakt aan een strafbaar feit.⁹¹ Daarnaast worden ook nog eens *potentiële ‘terrorist fighters’* of haatpropagandisten opgenomen in de gegevensbanken. Deze categorie heeft betrekking op de personen ten aanzien van wie er “ernstige aanwijzingen bestaan dat zij de criteria [van FTF, HTF, PGE of HP] kunnen vervullen”.⁹² De maximale bewaartermijn van deze gegevens bedraagt zes maanden, te rekenen vanaf registratie. Wanneer de criteria van FTF, HTF, PGE of HP op het einde van deze termijn niet vervuld zijn, worden de gegevens gewist.⁹³ Zoals de CBPL opmerkt, is het niet geheel duidelijk welke personen bedoeld worden: “personen voor wie een basisdienst meent dat zij mogelijk in de toekomst zullen beantwoorden aan de criteria [...], dan wel personen die de basisdienst ervan verdenkt reeds te voldoen aan de criteria [...] en voor wie er nog een validering moet uitgevoerd worden op lokaal niveau en/of op het niveau van het OCAD of de beiden samen”.⁹⁴ Het Verslag aan de Koning (KB FTF) slaagt er niet in dit op te helderen. Enerzijds geeft het verslag aan dat de registratie een “tijdelijke situatie” betreft van “personen die zich in een - te funderen - situatie bevinden die een opvolging noodzaakt omdat

⁸⁸ Zie KB PGE/TV (vn. 3), Verslag aan de Koning.

⁸⁹ Verslag aan de Koning KB PGE/TV (vn. 3).

⁹⁰ Zie Advies 001/VCI-COC/2019 van 1 augustus 2019 van het Vast Comité van Toezicht op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten en het Controleorgaan op de Politie Informatie betreffende een ontwerp van Koninklijk Besluit tot wijziging van het Koninklijk Besluit van 21 juli 2016 betreffende de gemeenschappelijke gegevensbank Terrorist Fighters, randnummer 16.

⁹¹ De criteria lopen niet gelijk met de grenzen van de strafrechtelijke bepalingen omtrent terrorisme. Zie Titel I ter, Boek II Strafwetboek (art. 137 e.v. Sw.). Extremisme *an sich* is geen strafbaar feit.

⁹² KB TF (vn. 3), art. 6, §1, °2; KB HP (vn. 4), art. 6, §1, °2.

⁹³ KB TF (vn. 3), art. 13, tweede lid; KB HP (vn. 4), art. 13, tweede lid.

⁹⁴ Advies nr. 31/2016 van 29 juni 2016 met betrekking tot het ontwerp van Koninklijk besluit betreffende de gemeenschappelijke gegevensbank Foreign Terrorist Fighters (FTF) en tot uitvoering van sommige bepalingen van de Afdeling 1Bis “Het informatiebeheer” van Hoofdstuk IV van de Wet op het Politieambt (CO-A-2016-045), randnummer 34.

er aanwijzingen bestaan die het mogelijk maken om te besluiten dat zij zich in een van de [...] beschreven situaties bevinden”.⁹⁵ Anderzijds maakt datzelfde verslag ook gewag van “personen die *nog niet beantwoorden aan de voorgaande criteria* maar voor wie bepaalde aanwijzingen bestaan dat zij als *foreign terrorist fighter* zouden kunnen beschouwd worden”.⁹⁶ Diezelfde zinsnede staat ook te lezen in het Verslag aan de Koning van het KB HTF, terwijl in het KB HP opnieuw de andere situatie beschreven wordt, namelijk “entiteiten waarover er ernstige aanwijzingen bestaan dat zij *voldoen aan de criteria* bedoeld in artikel 6, § 1,1°, maar die nog niet als dusdanig gevalideerd werden”.⁹⁷ Het doel van registratie is in ieder geval het verzamelen van gegevens of informatie die al dan niet het statuut onderbouwen. Hoewel de doelstelling van beide scenario’s dezelfde is, is de beoordeling fundamenteel verschillend. Terwijl het eerste scenario – alweer – betrekking heeft op een uitbreiding van de registratiegronden (i.e. preliminaire fase FTF/HTF/HP/PGE), beoogt het tweede scenario een opname van bestaande categorieën (i.e. FTF/HTF/HP/PGE) waarvoor nog een validatie noodzakelijk is. Deze onduidelijkheid terzijde, is er in beide gevallen geen enkele zekerheid, en mag het dus zeer verbazen dat ook gegevens en informatie betreffende deze ‘potentiële’ categorie kan worden megedeeld aan derde diensten, inclusief buitenlandse diensten.⁹⁸ Ook al moeten deze gegevens bij ons gewist worden indien deze zes maanden na registratie niet voldoen aan de gevraagde criteria, diezelfde verplichting kan niet worden opgelegd aan buitenlandse instanties. Het gevaar is groot dat een persoon die ten onrechte werd opgenomen als potentiële TFT, HTF, HP of PGE, toch zo gekend zal zijn *en* blijven in het buitenland – met alle gevolgen van dien.⁹⁹ Het is dan ook essentieel het advies te onderschrijven van het C.O.C. en het Comité I dat “personen die gedurende zes maanden in ‘vooronderzoek’ zijn alleen gekend mogen zijn bij de basisdiensten die dienen gebruik te maken van hun bestaande wettelijke mogelijkheden om informatie en inlichtingen te bekomen die moeten toelaten de opname in de databank te bevestigen of teniet te doen”.¹⁰⁰

Wie een hond wil slaan, vindt licht een stok: verregaande *net-widening* via ogenschijnlijk concrete maar warrige criteria. Hoewel dit artikel kritisch is voor de uitbreiding van de registratiegronden, moet wel erkend worden dat het Belgisch kader op zich meer afgebakende criteria vooropstelt dan de Nederlandse Contraterrorisme Infobox. In Nederland volstaat het namelijk dat er sprake is van een terroristische dreiging die aan Nederland te koppelen is, zonder verdere invulling of afbakening. Men omschrijft het als twee ‘plaatsingscriteria’, namelijk “(1) of de signalen waarvan melding wordt gemaakt gerelateerd zijn aan terrorisme, en (2) of de terrorismegerelateerde activiteiten een relatie hebben met Nederland”.¹⁰¹ De term “gerelateerd” geeft - zonder veel omhaal - een zeer grote discretionaire ruimte aan de betrokken instanties. De Belgische aanpak is gesofisticeerder, door het naar voren schuiven van – ogenschijnlijk - concretere criteria. Door het naast elkaar bestaan van gelijkaardige, deels overlappende categorieën en de soms lange lijst aan (soms circulaire) criteria is het resultaat evenwel identiek:

⁹⁵ KB FTF (vn. 3), Verslag aan de Koning.

⁹⁶ KB FTF (vn. 3), Verslag aan de Koning. Zie ook KB HTF (vn. 3), Verslag aan de Koning.

⁹⁷ KB HP (vn. 4), Verslag aan de Koning.

⁹⁸ Zie KB TF en HP, art. 15 *juncto* art. 44/11/3quinquies WPA.

⁹⁹ Een opname in de gemeenschappelijke gegevensbanken kan een grote impact hebben op de bewegingsvrijheid van een persoon. Wanneer die persoon zich naar een derde land wenst te begeven kan hij/zij hierbij problemen ondervinden, ook al werd zijn/haar naam ondertussen uit de gegevensbank verwijderd. Zie Advies 001/VCI-COC/2019 van 1 augustus 2019 van het Vast Comité van Toezicht op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten en het Controleorgaan op de Politie Informatie betreffende een ontwerp van Koninklijk Besluit tot wijziging van het Koninklijk Besluit van 21 juli 2016 betreffende de gemeenschappelijke gegevensbank Terrorist Fighters, randnummer 22.

¹⁰⁰ Advies 001/VCI-COC/2019 van 1 augustus 2019 van het Vast Comité van Toezicht op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten en het Controleorgaan op de Politie Informatie betreffende een ontwerp van Koninklijk Besluit tot wijziging van het Koninklijk Besluit van 21 juli 2016 betreffende de gemeenschappelijke gegevensbank Terrorist Fighters, randnummer 7.

¹⁰¹ C.J. DE POOT en S. FLIGHT, *Ruimte om te delen: De CT Infobox tien jaar in werking*, 2015, 39.

verregaande *net-widening* door steeds meer personen en gedragingen binnen het vizier van de veiligheidsketen te brengen.

4. TOEGANGSMOGELIJKHEDEN

Welke gegevens? Vooraleer we overgaan tot de toegangsmogelijkheden tot de gegevens van bovenstaande categorieën, moet geduid worden over welke gegevens het precies gaat. Het gaat enerzijds om identificatiegegevens (i.e. naam, voornaam, adres, etc.) en anderzijds om (a) gerechtelijke gegevens (e.g. veroordeling voor terrorismefeiten, voorwaardelijke invrijheidsstelling),¹⁰² (b) administratieve gegevens (e.g. beslissing Dienst Vreemdelingenzaken), (c) gegevens van gerechtelijke politie (e.g. antecedenten op het vlak van terrorisme), (d) gegevens van bestuurlijke politie (e.g. lidmaatschap van een van terrorisme verdachte groepering), en (e) niet-geclassificeerde inlichtingen (e.g. sociale media).¹⁰³ Het delen van geclassificeerde informatie is bijgevolg niet toegestaan. Wel kan er een indicatie over het bestaan van geclassificeerde informatie worden toegevoegd. Het delen van deze gevoelige informatie kan wel via andere platformen, zoals binnen de lokale Task Forces.¹⁰⁴

Een systeem van gedifferentieerde toegang: implicaties op vlak van toegang, voeding en validatie. Uit het advies van de CBPL betreffende het voorontwerp van wet inzake aanvullende maatregelen ter bestrijding van terrorisme (2015) kan worden afgeleid dat er initieel geen gradatie in toegang voorzien was voor de verschillende diensten.¹⁰⁵ Concreet betekent dit dat alle opgesomde diensten (op dat moment 13 in totaal) rechtstreekse toegang zouden gehad hebben “op basis van de behoefte om te kennen”.¹⁰⁶ De wetgever heeft de kritiek van de CBPL ter harte genomen en heeft uiteindelijk voorzien in een gedifferentieerde toegang waarbij een onderscheid gemaakt wordt tussen rechtstreekse toegang en rechtstreekse bevraging enerzijds, en basisdiensten en partnerdiensten anderzijds.

De **basisdiensten** zijn het OCAD, de geïntegreerde politie en de inlichtingen- en veiligheidsdiensten.¹⁰⁷ Niet enkel hebben zij lees- en schrijfrechten (i.e. rechtstreekse toegang en verplichting tot voeden),¹⁰⁸ zij zijn als enige gemachtigd om een persoon of entiteit te registreren in de gegevensbanken¹⁰⁹ (en dus om een voorstel tot aanmaak van een inlichtingenfiche in te dienen).¹¹⁰ Wat de **partnerdiensten** betreft, verschillen de lees- en schrijfrechten per dienst. Zo beschikken het directoraat-generaal Penitentiaire Inrichtingen en de penitentiaire inrichtingen, het Openbaar Ministerie, de Cel voor Financiële Informatieverwerking en de Dienst Vreemdelingenzaken over een rechtstreekse toegang.¹¹¹ Bovendien moeten zij de gegevensbank

¹⁰² Uit het activiteitenverslag 2019 van het Comité I blijkt dat “de bevraging door het OCAD aan het Openbaar Ministerie betreffende de gerechtelijke maatregelen niet systematisch gebeurt, waardoor bepaalde informatie in de GGB TF en HP gedateerd of onvolledig kan zijn”. Zie Activiteitenverslag 2019 van het Vast Comité van Toezicht op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten, https://www.comiteri.be/images/pdf/Jaarverslagen/Activiteitenverslag_2019.pdf, p. 89.

¹⁰³ Al deze voorbeelden zijn opgesomd in KB FTF (vn. 3), Verslag aan de Koning. Zie ook KB TF (vn. 3) en HP (vn. 4), art. 6.

¹⁰⁴ KB FTF (vn. 3), Verslag aan de Koning.

¹⁰⁵ Advies nr. 57/2015 van 16 december 2015 van de Commissie voor de Bescherming van de Persoonlijke Levenssfeer betreffende het voorontwerp van wet inzake aanvullende maatregelen ter bestrijding van terrorisme (CO-A-2015-063), randnummers 70-78.

¹⁰⁶ Ibid, randnummer 71.

¹⁰⁷ Art. 44/11/3ter, §1 WPA (vn. 5).

¹⁰⁸ KB TF (vn. 3), art. 7, §1 en KB HP (vn. 4), art. 7, §1.

¹⁰⁹ KB TF (vn. 3), art. 9 en KB HP (vn. 4), art. 9.

¹¹⁰ P. VAN TIGCHELT, m. VAN HOEY en G. VERCAUTEREN, “OCAD, het Belgisch coördinatieorgaan voor de dreigingsanalyse” in J. KERKHOF, A. SCHOTSAERT en P. VAN LINTHOUT (eds.), *Contra-Terrorisme: De gerechtelijke aanpak van terrorisme in België*, Brussel, ELS Belgium/Larcier, 2018, 206.

¹¹¹ KB TF (vn. 3), art. 7, §1 en KB HP (vn. 4), art. 7, §1 *juncto* art. 44/11/3ter, §2 WPA (vn. 5).

voeden.¹¹² De Algemene Directie Crisiscentrum, de Algemene Directie Veiligheid en Preventie van de FOD Binnenlandse Zaken, het directoraat-generaal Consulaire Zaken van de FOD Buitenlandse Zaken en de onderzoeks- en opsporingsdiensten van de Algemene Administratie der Douane en Accijnzen, daarentegen, hebben toegang tot de gegevens via een rechtstreekse bevraging (HIT/NO HIT).¹¹³ Indien door een rechtstreekse bevraging wordt bevestigd dat er gegevens bestaan, dan neemt de partnerdienst in kwestie onmiddellijk contact op met één van de basisdiensten.¹¹⁴ De diensten die niet zijn opgesomd in de WPA, maar wel zijn toegevoegd in de KB's, zijn (a) de Algemene Administratie van Justitiehuisen van de Franse Gemeenschap, het departement Justitiehuis van het Ministerie van de Duitstalige gemeenschap, de Afdeling Justitiehuisen van de bevoegde diensten van de Vlaamse overheid, Beleidsdomein Welzijn, Volksgezondheid en Gezin en het Vlaams Agentschap Jongerenwelzijn (rechtstreekse toegang beperkt in functie van hun opdracht van justitiële begeleiding en toezicht; verplichting tot voeden), (b) de Nationale Veiligheidsdienst (rechtstreekse toegang "teneinde zijn eigen beslissingen genomen in het kader van zijn bevoegdheid inzake veiligheidsmachtigingen, veiligheidsattesten en veiligheidsadviezen, in te voeren", (c) de Algemene administratie van de Thesaurie van de FOD Financiën (rechtstreekse toegang in het kader van de bevoegdheden inzake financiële sancties; verplichting tot voeden),¹¹⁵ en (d) de dienst Erediensten en Vrijzinnigheid van de FOD Justitie (rechtstreekse bevraging; enkel in kader GGB HP).^{116,117}

Inlichtingenfiches, informatiekaarten en lijsten. Hierboven werd aangetoond dat dit systeem van gedifferentieerde toegang de lees- en schrijfrechten van iedere dienst bepaalt. Dit systeem is ook van belang in het licht van de inlichtingenfiches en de informatiekaarten. Alle gegevens worden vervat in een inlichtingenfiche. Deze fiches zijn toegankelijk voor die diensten die rechtstreekse toegang hebben tot de gegevensbanken, maar mogen in geen geval meegedeeld worden aan andere diensten of instellingen.¹¹⁸ Een informatiekaart, daarentegen, zijn uittreksels van de inlichtingenfiche waarbij slechts de relevante informatie wordt opgenomen die de bestemming moet kennen met het oog op de opvolging van de betrokkene (op basis van het principe van beperkte verspreiding).¹¹⁹ Enkel een basisdienst is gemachtigd om zo een informatiekaart door te zenden.¹²⁰ De informatie uit de informatiekaart mag gebruikt worden door de bestemming "in het kader van zijn eigen wettelijke bevoegdheden zonder dat de informatiekaart in het dossier [...] wordt gevoegd".¹²¹ De "bestemming van de informatiekaart"

¹¹² Zie art. 44/11/3ter, §4 en §5 WPA (vn. 5). Deze voeding dient te gebeuren overeenkomstig hun interne validatieprocedures. Van deze verplichting tot voeding kan worden afgeweken indien de bevoegde magistraat (met instemming van de federale procureur) of de leidinggevende van de inlichtingen- en veiligheidsdienst oordeelt dat deze voeding respectievelijk de uitoefening van de strafvordering of de veiligheid van een persoon in het gedrang kan brengen, dan wel de veiligheid van een persoon in het gedrang kan brengen of de informatie afkomstig is van een buitenlandse dienst die uitdrukkelijk gevraagd heeft deze niet aan andere diensten toe te zenden.

¹¹³ KB TF (vn. 3), art. 7, §1 en KB HP (vn. 4), art. 7, §1 *juncto* art. 44/11/3ter, §2 WPA (vn. 5).

¹¹⁴ KB TF (vn. 3), art. 7, §1, vierde paragraaf en KB HP (vn. 4), art. 7, §1, vierde paragraaf. Het is echter niet geheel duidelijk met welke basisdienst er contact moeten worden opgenomen, noch hoe de nodige gegevens verkregen zullen worden. Zie Advies nr. 31/2016 van 29 juni 2016 met betrekking tot het ontwerp van Koninklijk besluit betreffende de gemeenschappelijke gegevensbank Foreign Terrorist Fighters (FTF) en tot uitvoering van sommige bepalingen van de Afdeling 1Bis "Het informatiebeheer" van Hoofdstuk IV van de Wet op het Politieambt (CO-A-2016-045), randnummers 38-39.

¹¹⁵ Het Comité I heeft aangegeven dat deze toegang van de Algemene Administratie van de Thesaurie nader dient te worden geëvalueerd. Zie Activiteitenverslag 2019 van het Vast Comité van Toezicht op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten, https://www.comiteri.be/images/pdf/Jaarverslagen/Activiteitenverslag_2019.pdf, p. 88.

¹¹⁶ Overeenkomstig art. 44/11/3ter, §3 WPA (vn. 5).

¹¹⁷ KB TF (vn. 3), art. 7, §1, paragrafen 5-7 en KB HP (vn. 4), art. 7, §1, paragrafen 2, 3, 6 en 7.

¹¹⁸ KB TF (vn. 3), art. 10 en KB HP (vn. 4), art. 10.

¹¹⁹ Zie D. VAN DAELE en S. BOLLENS, "De Lokale Integrale Veiligheidscellen: casuoverleg met het oog op een geïntegreerde aanpak van radicalisme, extremisme en terrorisme", *Nullum Crimen* 2020, 7-8. Zie ook Verslag Veiligheidsarchitectuur Parlementaire Onderzoekscommissie Terroristische Aanslagen (n. 14), p 206.

¹²⁰ KB TF (vn. 3), art. 11, §2 en KB HP (vn. 4), art. 11, §2.

¹²¹ KB TF (vn. 3), art. 11, §1 en KB HP (vn. 4), art. 11, §1.

noch “het dossier” worden verder gedefinieerd, ook al vroeg de CBPL daarom in haar advies.¹²² De burgemeester wordt wel specifiek aangehaald als bestemming van de informatiekaart, die de persoonsgegevens en informatie gebruikt “in het kader van zijn wettelijke bevoegdheden en onder zijn eigen verantwoordelijkheid” “zonder de operationele noodzaken in gevaar te brengen”.¹²³

Naast de inlichtingenfiche en de informatiekaart, worden ook nog “persoonsgegevens of informatie gehaald uit de informatiekaarten [...], onder de vorm van lijsten” onderscheiden. De draagwijdte van deze bijkomende opdeling is volstrekt onduidelijk, zoals ook aangegeven door de CBPL.¹²⁴ Het Verslag aan de Koning stelt dat deze lijsten verschillen van de informatiekaart, in die zin dat een informatiekaart slechts één persoon betreft en meer gegevens per persoon bevat in vergelijking met lijsten die betrekking hebben op meerdere personen.¹²⁵ Enkel diensten die een rechtstreekse toegang hebben mogen lijsten uit de gegevensbank halen, “en dit enkel voor intern gebruik”.¹²⁶ De mededeling aan andere diensten of instellingen door de basisdienst wordt niet toegestaan, “met uitzondering van de gevallen zoals voorzien in artikel 44/11/3quater van de wet op het politieambt”.¹²⁷ Het is opmerkelijk dat artikel 44/11/3quater WPA net uitvoering behoeft in een koninklijk besluit, en dus zelf geen uitzonderingsgrond voorziet. Zoals de CBPL stelt, is deze verwijzing een abberatie.¹²⁸ Na het principiële verbod, wordt er verder gesteld dat de lijsten enkel meegedeeld kunnen worden aan overheidsinstanties en openbare organen, in het kader van welbepaalde wettelijke opdrachten van de ontvanger.¹²⁹

Verruiming van aantal diensten. Bovenstaand overzicht toont aan dat het aantal diensten dat toegang heeft tot de gemeenschappelijke gegevensbanken op heden zeer ruim is. Bovendien wordt er steeds vaker voorzien in een rechtstreekse toegang, wat resulteert in een quasi-volledige openstelling van de inlichtingenfiches. Gelet op de verruiming van de registratiegronden (*supra*), moet er des te omzichtiger omgegaan worden met al te ruime toegangsmogelijkheden. Er ontbreekt vaak een motivering voor de toegang. Zoals de CBPL beargumenteert, moeten de gebruiksfinaliteiten voor elke dienst afzonderlijk uitdrukkelijk worden aangegeven. Indien dit niet het geval is, riskeert men de uitholling van het principiële verbod op finaliteitsafwijking.¹³⁰ In andere woorden, de pertinentie, maatschappelijke meerwaarde en finaliteit moeten steeds

¹²² Advies nr. 31/2016 van 29 juni 2016 met betrekking tot het ontwerp van Koninklijk besluit betreffende de gemeenschappelijke gegevensbank Foreign Terrorist Fighters (FTF) en tot uitvoering van sommige bepalingen van de Afdeling 1Bis “Het informatiebeheer” van Hoofdstuk IV van de Wet op het Politieambt (CO-A-2016-045), randnummer 52 en 57.

¹²³ KB TF (vn. 3), art. 12 en KB HP (vn. 4), art. 12.

¹²⁴ Advies nr. 04/2018 van 17 januari 2018 betreffende het ontwerp van Koninklijk besluit tot wijziging van het Koninklijk besluit van 21 juli 2016 betreffende de gemeenschappelijke gegevensbank Foreign Terrorist Fighters en tot uitvoering van sommige bepalingen van de Afdeling 1Bis “Het informatiebeheer” van Hoofdstuk IV van de wet op het politieambt en tot omvorming van de gemeenschappelijke gegevensbank Foreign Terrorist Fighters naar de gemeenschappelijke gegevensbank Terrorist Fighters (CO-A-2017-086), randnummer 19-20.

¹²⁵ KB TF (vn. 3), Verslag aan de Koning.

¹²⁶ KB TF (vn. 3), art. 11, §2 en KB HP (vn. 4), art. 11, §2.

¹²⁷ KB TF (vn. 3), art. 11, §2 en KB HP (vn. 4), art. 11, §2.

¹²⁸ Advies nr. 04/2018 van 17 januari 2018 betreffende het ontwerp van Koninklijk besluit tot wijziging van het Koninklijk besluit van 21 juli 2016 betreffende de gemeenschappelijke gegevensbank Foreign Terrorist Fighters en tot uitvoering van sommige bepalingen van de Afdeling 1Bis “Het informatiebeheer” van Hoofdstuk IV van de wet op het politieambt en tot omvorming van de gemeenschappelijke gegevensbank Foreign Terrorist Fighters naar de gemeenschappelijke gegevensbank Terrorist Fighters (CO-A-2017-086), randnummer 19.

¹²⁹ KB TF (vn. 3), art. 11, §2 en KB HP (vn. 4), art. 11, §2.

¹³⁰ Advies nr. 04/2018 van 17 januari 2018 betreffende het ontwerp van Koninklijk besluit tot wijziging van het Koninklijk besluit van 21 juli 2016 betreffende de gemeenschappelijke gegevensbank Foreign Terrorist Fighters en tot uitvoering van sommige bepalingen van de Afdeling 1Bis “Het informatiebeheer” van Hoofdstuk IV van de wet op het politieambt en tot omvorming van de gemeenschappelijke gegevensbank Foreign Terrorist Fighters naar de gemeenschappelijke gegevensbank Terrorist Fighters (CO-A-2017-086), randnummer 19.

worden aangeduid – wat ook bevestigd wordt door het Comité I en de C.O.C.¹³¹ Beide controleorganen hekelen het doorstromen van “zeer privacygevoelige gegevens [...] naar diensten en instellingen buiten de strafrecht- en veiligheidsketen, die vaak geen ervaring hebben met dergelijke gevoelige en soms onzekere gegevens, hoe ze te behandelen, zowel naar interpretatie, vertrouwelijkheid, als op het vlak van informatieveiligheidsbeleid”.¹³² Bovendien wees een tussentijdse evaluatie in 2019 uit dat 17 van de op dat moment 47 partnerdiensten géén gebruik hadden gemaakt van de GGB TF en HP, wat vragen doet rijzen omtrent hun ‘behoefte om te kennen’.¹³³

5. VERDERE GEGEVENSBESCHERMINGSEISEN

Voorgaande luiken van deze bijdrage gingen reeds in op aspecten die vanuit gegevensbeschermingsperspectief cruciaal zijn. Hieronder wordt ingegaan op een aantal verdere eisen ter zake. Uit onderstaand overzicht zal blijken dat het daarmee wel goed zit, ook al zijn er rond veiligheidsincidenten *sensu stricto* weinig concrete bepalingen voorzien.

Veiligheidsincidenten. De federale politie is als beheerder belast met het technisch en functioneel beheer van de gegevensbanken, en dient elke rapportering van een veiligheidsincident te behandelen.¹³⁴ Deze behandeling wordt gepreciseerd in de koninklijke besluiten door te stellen dat de beheerder elk veiligheidsincident zo snel mogelijk ter kennis moet brengen aan de operationeel verantwoordelijke (i.e. OCAD), de functionaris voor de gegevensbescherming, het C.O.C. en het Comité I.¹³⁵ In hun activiteitenverslag van 2019 stelt het Comité I nochtans vast dat “de handleiding [met de te volgen procedures] geen gewag maakt van een extern datalek dat routinematig aan het COC en het Vast Comité I dient te worden gemeld”.¹³⁶

Voor het overige zijn er weinig echt concrete preciseringen voorzien omtrent veiligheidsincidenten.¹³⁷ Zoals het Verslag aan de Koning verduidelijkt, bevatten de koninklijke besluiten wel andere voorschriften inzake veiligheid.¹³⁸ We overlopen de belangrijkste bepalingen omtrent de gebruikerslijsten en veiligheidsmachtigingen, de logging van de verwerkingen, het systeem van dubbele validatie en de verantwoordelijkheden op vlak van kwaliteit, de bewaar- en archiveringstermijnen, de functionaris voor gegevensbescherming en het extern toezichtsmechanisme.

Gebruikerslijsten en veiligheidsmachtigingen. Niet zomaar ieder lid van de diensten die toegang hebben, krijgt ook daadwerkelijk toegang tot de opgenomen gegevens. Elke dienst dient namelijk een lijst op te maken van toegangsgerechtigde medewerkers.¹³⁹ Deze moeten allen houder zijn van een veiligheidsmachtiging van het niveau ‘geheim’. Deze lijst wordt overgemaakt

¹³¹ Advies 001/VCI-COC/2019 van 1 augustus 2019 van het Vast Comité van Toezicht op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten en het Controleorgaan op de Politiebetreffende een ontwerp van Koninklijk Besluit tot wijziging van het Koninklijk Besluit van 21 juli 2016 betreffende de gemeenschappelijke gegevensbank Terrorist Fighters, randnummer 26.

¹³² Ibid, randnummer 22.

¹³³ Activiteitenverslag 2019 van het Vast Comité van Toezicht op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten, https://www.comiteri.be/images/pdf/Jaarverslagen/Activiteitenverslag_2019.pdf, p. 87.

¹³⁴ Art. 44/11/3bis, §9 WPA.

¹³⁵ KB TF (vn. 3), art. 3, 3° en KB HP (vn. 4), art. 3, derde streepje.

¹³⁶ Activiteitenverslag 2019 van het Vast Comité van Toezicht op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten, https://www.comiteri.be/images/pdf/Jaarverslagen/Activiteitenverslag_2019.pdf, p. 85.

¹³⁷ Zie kritiek advies nr. 31/2016 van 29 juni 2016 met betrekking tot het ontwerp van Koninklijk besluit betreffende de gemeenschappelijke gegevensbank Foreign Terrorist Fighters (FTF) en tot uitvoering van sommige bepalingen van de Afdeling 1Bis “Het informatiebeheer” van Hoofdstuk IV van de Wet op het Politieambt (CO-A-2016-045), randnummer 16.

¹³⁸ KB TFT (vn. 3), Verslag aan de Koning.

¹³⁹ KB TF (vn. 3), art. 7, §2-4 en KB HP (vn. 4), art. 7, §2-4.

aan de beheerder (i.e. de federale politie), en in het geval van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten aan het Comité I en het C.O.C. Aan de federale politie maken de inlichtingen- en veiligheidsdiensten louter een lijst met identificatiecodes over. Hoewel deze waarborg toegejuicht kan worden, is er op heden geen mechanisme waarbij partnerdiensten de toegang wordt geweigerd indien de gebruiker niet over de nodige veiligheidsmachtiging beschikt.¹⁴⁰

Logging van verwerkingen. Naast de gebruikerslijsten, dient de beheerder ook te waken over de oplijsting van de uitgevoerde verwerkingen.¹⁴¹ Deze logging is ook door de CBPL als positief bestempeld doordat “met dit technisch proces de actoren kunnen geresponsabiliseerd worden bij de voeding van de gemeenschappelijke gegevensbanken maar dat ook eventuele misbruiken van het systeem kunnen worden opgespoord”.¹⁴²

Dubbele validatie & verantwoordelijkheden op vlak van kwaliteit. Het systeem van de dubbele validatie kwam reeds meerdere malen ter sprake binnen deze bijdrage. Dit systeem bestaat erin dat de gegevens in eerste instantie gevalideerd worden volgens de interne validatieprocedures eigen aan elke dienst,¹⁴³ waarna de operationeel verantwoordelijke (i.e. het OCAD) finaal valideert als FTF/HTF/PGE/TV/HP binnen een tijdspanne van 15 dagen.¹⁴⁴ Bovendien wordt er een afzonderlijk artikel gewijd aan de verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de persoonsgegevens en de informatie, die enerzijds wordt toegekend aan (1) de verantwoordelijke voor de verwerking eigen aan elke dienst die de gegevensbanken voedt, en (2) de ministers van Binnenlandse Zaken en van Justitie.¹⁴⁵ De eerstgenoemde waakt over de wettelijkheid van de doorzending, terwijl laatgenoemden waken over de wettelijkheid van de doorzending, de goede technische en operationele werking, en de integriteit, beschikbaarheid en vertrouwelijkheid van de persoonsgegevens en de informatie en de veiligheid van de toegangssystemen.

Bewaar- en archiveringstermijnen. De persoonsgegevens en informatie worden uitgewist “vanaf het ogenblik dat de doeleinden [...] verdwijnen, en ten laatste 30 jaar na de laatste verwerking”.¹⁴⁶ Zoals eerder vermeld, is er een uitzondering op deze termijn in het kader van de potentiële TFT/HTF/PGE/HP, waarbij de maximale bewaartermijn vastgelegd wordt op zes maanden na registratie.¹⁴⁷ Na de laatste verwerking wordt de noodzaak van verdere bewaring minimaal om de drie jaar onderzocht. Indien er niet langer een rechtstreeks verband is met de doeleinden, worden de gegevens uitgewist.¹⁴⁸ Het OCAD, als operationeel verantwoordelijke, ziet toe op de kwaliteit en relevantie van de gegevens en stelt een voedende dienst in kennis wanneer hij oordeelt dat de gegevens niet of niet langer toereikend, niet of niet langer ter zake dienend of overmatig zijn (met een schrapping tot gevolg).¹⁴⁹ Elke dienst stelt het OCAD ook zelf in kennis wanneer geregistreerde persoonsgegevens of informatie niet meer geregistreerd zijn in de eigen gegevensbank.¹⁵⁰ In het kader van de OCAD-gegevensbanken wordt ook een termijn van 30 jaar

¹⁴⁰ Zie Activiteitenverslag 2019 van het Vast Comité van Toezicht op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten, https://www.comiteri.be/images/pdf/Jaarverslagen/Activiteitenverslag_2019.pdf, p. 89-90.

¹⁴¹ KB TF (vn. 3), art. 3, tweede streepje en KB HP (vn. 4), art. 3, 2°. Zie ook art.44/11/3bis, §6 WPA (vn. 5).

¹⁴² Advies nr. 57/2015 van 16 december 2015 van de Commissie voor de Bescherming van de Persoonlijke Levenssfeer betreffende het voorontwerp van wet inzake aanvullende maatregelen ter bestrijding van terrorisme (CO-A-2015-063), randnummer 66.

¹⁴³ KB TF (vn. 3), art. 8, §1 en KB HP (vn. 4), art. 8, §1.

¹⁴⁴ KB TF (vn. 3), art. 4, tweede streepje en KB HP (vn. 4), art. 4, §2.

¹⁴⁵ KB TF (vn. 3), art. 16 en KB HP (vn. 4), art. 16.

¹⁴⁶ Art.44/11/3bis, §5, eerste lid WPA (vn. 5) *juncto* KB TF (vn. 3), art. 13 en KB HP (vn. 4), art. 13.

¹⁴⁷ KB TF (vn. 3), art. 13, tweede lid en KB HP (vn. 4), art. 13, tweede lid.

¹⁴⁸ Art.44/11/3bis, §5, tweede lid WPA (vn. 5).

¹⁴⁹ Art. 44/11/3bis, §10 WPA; KB TF (vn. 3), art. 4, 4° en KB HP (vn. 4), art. 4, vierde streepje.

¹⁵⁰ KB TF (vn. 3), art. 8, §2 en KB HP (vn. 4), art. 8, §2. Een gelijkaardig mechanisme wanneer de informatie gewijzigd wordt in de eigen gegevensbank, wordt niet voorzien. Zie nochtans aanbeveling Advies nr. 31/2016 van 29 juni 2016 met betrekking tot het ontwerp van Koninklijk besluit betreffende de gemeenschappelijke gegevensbank Foreign

gehanteerd, maar deze termijn start vanaf de dag van registratie (in tegenstelling tot de dag van laatste verwerking).¹⁵¹ Na uitwissing, kunnen gegevens nog eens maximaal 30 jaar gearchiveerd worden.¹⁵² De CBPL acht de bewaartermijn van 30 jaar aanvaardbaar en staat positief ten opzichte van de driejaarlijkse controle.¹⁵³ De toezichthoudende autoriteiten herhaalden intussen echter meermaals hun aanbeveling aan het OCAD om een informaticatool te ontwikkelen die het mogelijk maakt de bewaringstermijnen van gegevens op te volgen.¹⁵⁴

Functionaris voor de gegevensbescherming & het extern toezichtsmechanisme. De Wet GGB voorzag een bepaling rond de ‘consulent voor de veiligheid en de bescherming van de persoonlijke levenssfeer’. Hoewel dit positief onthaald werd, werd er meerdere malen kritiek gegeven op het ontbreken van nadere bepalingen die de modaliteiten voor aanstelling zouden moeten omvatten.¹⁵⁵ Met het KB PGE/TV werden enkele technische wijzigingen aangebracht ten gevolge van nieuwe privacywetgeving.¹⁵⁶ Hierdoor werd de ‘consulent voor de veiligheid en de bescherming van de persoonlijke levenssfeer’ vervangen door de ‘functionaris voor gegevensbescherming’.¹⁵⁷ Deze figuur vormt een sleutelrol in het gegevensbeschermingsbeleid.¹⁵⁸ Naast deze spilfiguur is er uiteraard het reeds vernoemde controlemechanisme op de verwerking door het C.O.C. en het Comité I. Zij kunnen op elk moment aanbevelingen uitvaardigen die zij noodzakelijk achten.¹⁵⁹

6. CONCLUSIE

Hoewel er grote vooruitgang is geboekt sinds het Voorontwerp van de Wet GGB,¹⁶⁰ toont deze bijdrage aan dat de GGB op meerdere vlakken een disproportionele uitwerking kennen door de steeds verdergaande verruiming van de registratiegronden en de toegangsmogelijkheden.

Terrorist Fighters (FTF) en tot uitvoering van sommige bepalingen van de Afdeling 1Bis “Het informatiebeheer” van Hoofdstuk IV van de Wet op het Politieambt (CO-A-2016-045), randnummer 45.

¹⁵¹ Koninklijk besluit van 28 november 2006 tot uitvoering van de wet van 10 juli 2006 betreffende de analyse van de dreiging, *BS* 1 december 2006, art. 5, §1.

¹⁵² Art.44/11/3bis, §7 WPA (vn. 5) *juncto* KB TF (vn. 3), art. 14 en KB HP (vn. 4), art. 14.

¹⁵³ Advies nr. 57/2015 van 16 december 2015 van de Commissie voor de Bescherming van de Persoonlijke Levenssfeer betreffende het voorontwerp van wet inzake aanvullende maatregelen ter bestrijding van terrorisme (CO-A-2015-063), randnummers 61 en 65. Oorspronkelijk kwam de driejaarlijkse controle niet helder naar voren in de tekst van het ontwerp. Na het advies van de CBPL (randnummers 64-65) werd dit duidelijker opgenomen in de WPA.

¹⁵⁴ Activiteitenverslag 2019 van het Vast Comité van Toezicht op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten, https://www.comiteri.be/images/pdf/Jaarverslagen/Activiteitenverslag_2019.pdf, p. 85.

¹⁵⁵ Advies nr. 57/2015 van 16 december 2015 van de Commissie voor de Bescherming van de Persoonlijke Levenssfeer betreffende het voorontwerp van wet inzake aanvullende maatregelen ter bestrijding van terrorisme (CO-A-2015-063), randnummers 33-34; Advies 58.729/AV van 26 januari 2016 van de Raad van State, afdeling wetgeving, over een voorontwerp van wet ‘inzake aanvullende maatregelen ter bestrijding van terrorisme’; Advies nr. 31/2016 van 29 juni 2016 met betrekking tot het ontwerp van Koninklijk besluit betreffende de gemeenschappelijke gegevensbank Foreign Terrorist Fighters (FTF) en tot uitvoering van sommige bepalingen van de Afdeling 1Bis “Het informatiebeheer” van Hoofdstuk IV van de Wet op het Politieambt (CO-A-2016-045), randnummer 27.

¹⁵⁶ Wet van 22 mei 2019 tot wijziging van diverse bepalingen wat het politionele informatiebeheer betreft, *BS* 19 juni 2019; Wet van 30 juli 2018 betreffende de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens, *BS* 5 september 2018.

¹⁵⁷ Zie KB PGE/TV (vn. 3), Verslag aan de Koning.

¹⁵⁸ Zie voor concrete opdrachten: Wet van 30 juli 2018 betreffende de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens, *BS* 5 september 2018, art. 63-65; WPA (vn. X), art. 44/11/3quinquies/1; KB TF (vn. 3), art. 5; KB HP (vn. 4), art. 5.

¹⁵⁹ Art.44/11/3quinquies/2 WPA (vn. 5).

¹⁶⁰ De CBPL stelde bijvoorbeeld vast dat de opmerkingen met betrekking tot het Ontwerp van KB FTF “in belangrijke mate hun weerslag hebben gevonden in de tekst van voornoemd KB, wat evident een belangrijk positief element is”. Zie Advies nr. 04/2018 van 17 januari 2018 betreffende het ontwerp van Koninklijk besluit tot wijziging van het Koninklijk besluit van 21 juli 2016 betreffende de gemeenschappelijke gegevensbank Foreign Terrorist Fighters en tot uitvoering van sommige bepalingen van de Afdeling 1Bis “Het informatiebeheer” van Hoofdstuk IV van de wet op het politieambt en tot omvorming van de gemeenschappelijke gegevensbank Foreign Terrorist Fighters naar de gemeenschappelijke gegevensbank Terrorist Fighters (CO-A-2017-086), randnummer 7.

Niettegenstaande de functionele noodzaak van een sterke informatiepositie, komt de wetgever zijn belofte met betrekking tot proportionaliteit, noodzaak en doelspecificiteit niet na. Gelet op de oprekking van de verscheidene categorieën (inclusief de vermenging van bepaalde terminologie) enerzijds, en de verruimde toegangsmogelijkheden anderzijds, zijn de verwerkte persoonsgegevens niet langer steeds “toereikend, ter zake dienend en niet overmatig”. Zoals scherp geformuleerd door de CBPL is er “een steeds grotere verwevenheid en vervaging in strijd met het finaliteitsbeginsel tussen politionele, openbare orde-, bestuurlijke handhavings-, strafrechtelijke vervolgings- en inlichtingendoeleinden en de daarop volgende of uit voortvloeiende overheidsactie”.¹⁶¹

De waarborgen zoals beschreven in het vijfde luik van deze bijdrage vormen positieve aspecten in de evaluatie van de GGB, maar bijkomende ingrepen zijn noodzakelijk om de globale gegevensbeschermingstoets te doorstaan. Zo is het harmoniseren, vereenvoudigen en inperken van het huidige brede materieel toepassingsgebied onontbeerlijk om de proportionaliteit van de toegang degelijk af te toetsen. Bovendien is er nood aan een evaluatie van de toegangen in de praktijk. Op zijn minst moet er een grondige motivatie worden voorzien voor de toegang van elke dienst, binnen ieders wettelijke bevoegdheden.

Ter afsluiting van deze bijdrage wensen we te wijzen op al te overspannen verwachtingen ten aanzien van een geïntegreerd beheer van informatie. Hoewel een essentieel gegeven binnen de veiligheids- en strafrechtsketen, is het oprichten van gemeenschappelijke gegevensbanken ook niet zaligmakend. In het verleden zijn we reeds gebotst op de beperkingen van de JIB (*supra*), terwijl dat nochtans als speerpunt werd gelanceerd van het Plan R. Bovendien moeten we opletten voor een ‘infobesitas’; een begrip dat maar al te vaak naar voren is gekomen tijdens de werkzaamheden van de parlementaire onderzoekscommissie. Het verzamelen van een veelheid aan gegevens is één zaak, een gerichte en efficiënte focus op verwerken en het leggen van juiste verbanden is een andere. De vraag rijst of de gemeenschappelijke gegevensbanken een oplossing bieden in het kader van de huidige vloed aan databanken. Laat ons hopen dat de gemeenschappelijke gegevensbanken voldoende dynamisch zijn om tegemoet te komen aan de functionele noden, een efficiënt instrument zijn om gedegen verwerking mogelijk te maken en niet de zoveelste extra maatregel betreffen maar werkelijk het hoofd bieden aan de proliferatie van databanken. Deze bijdrage heeft echter aangetoond dat de uitwerking van de GGB op vandaag dient te worden bijgeschaafd. Om het metaforisch te benaderen: de sleepnetten zijn noodzakelijk, maar veel te breed.

7. BIBLIOGRAFIE

BRUGGEMAN, W., *Parlementaire Onderzoekscommissie 2016: Conclusies en aanbevelingen*, Oud-Turnhout / 's-Hertogenbosch, Gompel & Svacina, 2018, 749 p.

CLERIX, K., "Info uit terrorisme-databank wordt te ruim gedeeld", *Knack*, 2020, <https://www.knack.be/nieuws/belgie/info-uit-terrorisme-databank-wordt-te-ruim-gedeeld/article-normal-1594625.html>.

CONNECT, B., *De Gemeenschappelijke Gegevensbank: naar een meer efficiënte informatiedeling in de strijd tegen terrorisme*, 2018.

DE POOT, C.J. en FLIGHT, S., *Ruimte om te delen: De CT Infobox tien jaar in werking*, 2015, 95 p.

¹⁶¹ Advies nr. 05/2018 van 17 januari 2018 met betrekking tot het ontwerp van Koninklijk besluit betreffende de gemeenschappelijke gegevensbank Haatpropagandisten en tot uitvoering van sommige bepalingen van de Afdeling 1Bis “Het informatiebeheer” van Hoofdstuk IV van de wet op het politieambt (CO-A-2017-085), randnummer 31.

- DREESEN, R., *De informatiepositie van de burgemeester bij de bestuurlijke aanpak van gewelddadige radicalisering en terrorisme in België en Nederland*, Intersentia, 2019.
- FIJNAUT, C., "De vaststellingen en aanbevelingen van de Parlementaire onderzoekscommissie Terroristische aanslagen in vergelijkend perspectief" in VAN DAELE, D. en MERGAERTS, L. (eds.), *Naar een herijking van de Belgische veiligheidsarchitectuur*, Antwerpen - Cambridge, Intersentia, 2020, 125-142.
- GEENS, K., *Antiterreurmaatregelen*, <https://www.koengeens.be/policy/antiterreurmaatregelen2020>).
- LASOEN, K., "For Belgian Eyes Only: Intelligence Cooperation in Belgium", *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence* 2017, afl. 3, 464-490.
- LASOEN, K., "Plan B(ruxelles): Belgian Intelligence and the Terrorist Attacks of 2015-16", *Terrorism and Political Violence* 2018, 2-19.
- LASOEN, K., "Veiligheid, een kwestie van gezond verstand: Op inlichtingenstudies geïnspireerde vernieuwingsvoorstellen voor de Belgische veiligheidsdiensten post-22/3", *Cahiers Politiestudies* 2019, afl. 2, 227-246.
- LEMMENS, L., *Belgische Terroristendatabank bevat voortaan ook info over 'potentieel gewelddadige terroristen' en 'terrorismeveroordeelden'*, 2020.
- MEYSMAN, M., *Nieuwe KB's wijziging gegevensbank (Foreign) Terrorist Fighters en gegevensbank Haatpropagandisten*, 2018.
- OCAD/OCAM, *De Gemeenschappelijke Gegevensbank (GGB)*, <https://ocad.belgium.be/de-gemeenschappelijke-gegevensbank-ggb/2021>).
- REED, A., POHL, J. en JEGERINGS, M., *The Four Dimensions of the Foreign Fighter Threat: Making Sense of an Evolving Phenomenon*, 2017.
- RENARD, T. en COOLSAET, R., *Returnees: who are they, why are they (not) coming back and how should we deal with them? Assessing policies on returning foreign terrorist fighters in Belgium, Germany and the Netherlands*, Egmont Paper 101, Brussels, 2018, 76 p.
- ROELANDT, J., "De strijd tegen het terrorisme: een overzicht van de recente wetgevende ingrepen in het straf(proces)recht", *Nullum Crimen* 2017, afl. 1, 10-21.
- SCHUERMANS, F., "Een (ver)nieuw(d)e actor in het Belgisch systeem van extern politieel toezicht: het Controleorgaan op de Politie Informatie (COC)", *Cahiers Politiestudies* 2020, afl. 2, 99-124.
- VAN DAELE, D. en BOLLENS, S., "De Lokale Integrale Veiligheidsellen: casuoverleg met het oog op een geïntegreerde aanpak van radicalisme, extremisme en terrorisme", *Nullum Crimen* 2020, 1-13.
- VAN DAELE, D. en MERGAERTS, L., *Naar een herijking van de Belgische veiligheidsarchitectuur*, Antwerpen, Intersentia, 2020, 177 p.
- VAN DAELE, D. en MERGAERTS, L., "Terrorismebestrijding in het spanningsveld tussen de nationale en Europese rechtshandhaving: Het rapport van de Bijzondere Commissie Terrorisme van het Europees Parlement" in VAN DAELE, D. en MERGAERTS, L. (eds.), *Naar een herijking van de Belgische veiligheidsarchitectuur*, Antwerpen - Cambridge, Intersentia, 2020, 143-177.
- VAN GINKEL, B. en ENTENMANN, E., *The Foreign Fighters Phenomenon in the European Union: Profiles, Threats & Policies*, The Hague, 2016.

- VAN HOEY, M., "De Belgische gecoördineerde analyse van de dreiging, van de actie en van de informatief flux: van AGG over OCAD naar (de toekomst van) het 'Actieplan Radicalisme'", *Panopticon* 2020, afl. 3, 266-297.
- VAN TIGCHELT, P., VAN HOEY, m. en VERCAUTEREN, G., "OCAD, het Belgisch coördinatieorgaan voor de dreigingsanalyse" in KERKHOF S, J., SCHOTSAERT, A. en VAN LINTHOUT, P. (eds.), *Contra-Terrorisme: De gerechtelijke aanpak van terrorisme in België*, Brussel, ELS Belgium/Larcier, 2018, 183-214.
- VANDEZANDE, N., "Advies CBPL inzake de gegevensbank Foreign Terrorist Fighters", *Privacy en Informatie* 2018, afl. 2, 66-67.
- VANHECKE, N., "Regering vult databank tegen terreur te ruim in", *De Standaard*, 2018, http://www.standaard.be/cnt/dmf20180129_03328809.
- X, "Belgische extremisten oefenen in Oekraïense burgeroorlog", *Het Nieuwsblad*, 2019, https://www.nieuwsblad.be/cnt/dmf20191004_04645279.