

NAAR EEN HERIJKING VAN DE BELGISCHE
VEILIGHEIDSARCHITECTUUR

NAAR EEN HERIJKING
VAN DE BELGISCHE
VEILIGHEIDSARCHITECTUUR

Vaststellingen en aanbevelingen van de
Parlementaire onderzoekscommissie
Terroristische aanslagen

Dirk VAN DAELE
Lore MERGAERTS
(eds.)

Naar een herijking van de Belgische veiligheidsarchitectuur. Vaststellingen en aanbevelingen van de Parlementaire onderzoekscommissie Terroristische aanslagen
Dirk Van Daele en Lore Mergaerts (eds.)

© 2020 Intersentia
Antwerpen – Cambridge
www.intersentia.be

Cover: © Olivier Strebelle-SOFAM / BelgaImage, Jonas Roosens

ISBN 978-94-000-1126-7
D/2020/7849/25
NUR 824

Dit boek is eveneens beschikbaar op www.jurisquare.be

Alle rechten voorbehouden. Behoudens uitdrukkelijk bij wet bepaalde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand of openbaar gemaakt, op welke wijze ook, zonder de uitdrukkelijke voorafgaande toestemming van de uitgever.

Ondanks alle aan de samenstelling van de tekst bestede zorg, kunnen noch de auteurs noch de uitgever aansprakelijkheid aanvaarden voor eventuele schade die zou kunnen voortvloeien uit enige fout die in deze uitgave zou kunnen voorkomen.

WOORD VOORAF

Voorliggend boek vloeit voort uit de studiedag die op 15 februari 2018 in Leuven werd georganiseerd door de Afdeling Strafrecht en Criminologie van de Faculteit Rechtsgeleerdheid van de KU Leuven, in samenwerking met het *Centre for Policing and Security*, de vijf Vlaamse Politiescholen en de Brusselse Politieschool. Deze studiedag was gewijd aan een analyse van het eindrapport van de onderzoekscommissie die door de Kamer van Volksvertegenwoordigers werd ingesteld na de terroristische aanslagen van 22 maart 2016. De Parlementaire onderzoekscommissie Terroristische aanslagen diende niet alleen na te gaan of er sprake was van disfuncties bij politie, inlichtingendiensten en justitie, maar moest zich ook buigen over het crisisbeheer op de dag van de aanslagen. Ook het proces van radicalisering en de wijze waarop ons land de afgelopen jaren aandacht had besteed aan deze problematiek behoorde tot haar opdracht. Aangezien de door deze onderzoekscommissie gedane aanbevelingen de blauwdruk vormen voor een grondige herijking van de Belgische veiligheidsarchitectuur, kan het belang ervan moeilijk worden overschat.

In het eerste hoofdstuk schetst de voorzitter van de onderzoekscommissie – Patrick Dewael – een algemeen overzicht van de intense werkzaamheden, met bijzondere aandacht voor het maatschappelijk, politiek en juridisch ‘mijneveld’ waarin de onderzoekscommissie diende te functioneren. Vervolgens gaat Willy Bruggeman – een van de aan de onderzoekscommissie verbonden experts – in op de belangrijkste vaststellingen en aanbevelingen. In het lijvige derde hoofdstuk analyseert Dirk Van Daele – eveneens als expert betrokken bij de onderzoekscommissie – de complexe driehoeksverhouding tussen de inlichtingendiensten, de federale politie en het federaal parket. Mark Crispel toont vervolgens in het vierde hoofdstuk aan dat de door de onderzoekscommissie gedane aanbevelingen ook een belangrijke impact hebben op de lokale politie.

De door de onderzoekscommissie gedane vaststellingen en aanbevelingen zijn niet alleen voor België relevant, maar kaderen in een bredere Europese context. Enerzijds vereist de bestrijding van terrorisme immers welhaast per definitie een daadkrachtige grensoverschrijdende samenwerking, terwijl anderzijds meerdere lidstaten van de Europese Unie de afgelopen jaren werden geconfronteerd met terroristische aanslagen. Tegen die achtergrond gaat Dirk Van Daele in het vijfde hoofdstuk in op de kritieken die de Franse onderzoekscommissie uitte met betrekking tot de politieke en justitiële samenwerking tussen België en Frankrijk. Daarop aansluitend analyseert Cyrille Fijnaut in het zesde hoofdstuk de door de

Belgische onderzoekscommissie gedane aanbevelingen vanuit een breder vergelijkend perspectief. In het laatste hoofdstuk gaan Dirk Van Daele en Lore Mergaerts uitgebreid in op het rapport van de door het Europees Parlement ingestelde Bijzondere Commissie Terrorisme.

Leuven, oktober 2019

Dirk Van Daele
Lore Mergaerts

INHOUD

| | |
|------------------------------|----|
| <i>Woord vooraf</i> | v |
| <i>Over de auteurs</i> | xv |

| | |
|---|---|
| Hoofdstuk I. Een terugblik op de werkzaamheden van de Parle- mentaire onderzoekscommissie Terroristische aanslagen | |
| Patrick DEWAELE | 1 |

| | |
|---|---|
| Hoofdstuk II. Een overzicht van de belangrijkste vaststellingen en aan- bevelingen van de Parlementaire onderzoekscommissie Terroristische aanslagen | |
| Willy BRUGGEMAN | 5 |

| | |
|---|----|
| I. Inleiding | 5 |
| II. De werking van de parlementaire onderzoekscommissie | 6 |
| II.1. Een gefaseerde aanpak | 6 |
| II.2. Een aantal algemene vaststellingen | 8 |
| III. De noodhulp | 8 |
| III.1. Een globale beoordeling | 8 |
| III.2. De noodhulp op de luchthaven van Zaventem en in de Brus- selse metro | 9 |
| III.3. Het optreden van de beheerscel van het Crisiscentrum | 10 |
| III.4. Het orgaan voor de coördinatie en de analyse van de drei- ging adviseert; het Crisiscentrum beslist | 11 |
| III.5. Een verbeterd ASTRID-netwerk voor de hulpdiensten | 11 |
| III.6. Een verhoogde zendcapaciteit voor de gsm-operatoren | 12 |
| III.7. De eerste zorg voor en de identificatie van de slachtoffers | 12 |
| IV. De hulpverlening aan de slachtoffers | 13 |
| V. De veiligheidsarchitectuur | 15 |
| V.1. De algemene vaststellingen | 15 |
| V.2. Het gevoerde beleid | 17 |
| V.3. De beeldvorming, de dreigingsanalyse en de veiligheids- maatregelen | 18 |
| V.4. Het informatiebeheer | 19 |
| V.5. De opsporing en vervolging van terroristische misdrijven | 20 |
| V.6. De strafuitvoering | 22 |

| | | |
|-------|--|----|
| V.7. | Het bestuurlijk optreden met het oog op preventie | 23 |
| V.8. | De internationale politie en justitiële samenwerking | 24 |
| VI. | Radicalisering | 25 |
| VI.1. | Een complex vraagstuk | 25 |
| VI.2. | De ‘grote moskee België’ | 26 |
| VI.3. | Radicalisering in de gevangenissen | 26 |
| VI.4. | De impact van nieuwe technologieën | 27 |
| VI.5. | Overige aspecten | 27 |
| VII. | Algemeen besluit | 27 |

**Hoofdstuk III. Een complexe driehoeksverhouding: de inlichtingen-
diensten, de federale politie en het federaal parket**

| | |
|--------------------------|----|
| Dirk VAN DAELE | 29 |
|--------------------------|----|

| | | |
|-----------|---|----|
| I. | Inleiding | 29 |
| II. | De inlichtingendiensten en de aanpak van het terrorisme | 30 |
| II.1. | Een tweeledig stelsel | 30 |
| II.2. | De vaststellingen met betrekking tot de Veiligheid van de Staat (VSSE) | 33 |
| II.2.1. | De beleidsmatige aansturing van de VSSE | 33 |
| II.2.2. | De interne organisatie van de VSSE | 34 |
| II.2.3. | De door de VSSE genomen initiatieven op het vlak van terrorismebestrijding | 35 |
| II.2.4. | De VSSE en de internationale samenwerking | 38 |
| II.2.4.1. | De bilaterale samenwerking met buiten- landse inlichtingendiensten | 38 |
| II.2.4.2. | De multilaterale samenwerking in het kader van de <i>Counter Terrorism Group</i> | 39 |
| II.2.5. | De onvoldoende sterke informatiepositie van de VSSE voorafgaand aan de aanslagen van 22 maart 2016 | 40 |
| II.3. | De vaststellingen inzake de Algemene Dienst Inlichting en Veiligheid (ADIV) | 43 |
| II.3.1. | De beleidsmatige aansturing en de interne organisa- tie van de ADIV | 43 |
| II.3.2. | De door de ADIV genomen initiatieven op het vlak van terrorismebestrijding | 44 |
| II.3.2.1. | De evolutie sinds 2012 | 44 |
| II.3.2.2. | Het functioneren van de <i>Joint Cell Counter Terror</i> | 45 |
| II.3.2.3. | De meerwaarde van de ADIV | 46 |
| II.3.3. | De ADIV en de internationale samenwerking | 47 |
| II.3.4. | De onvoldoende sterke informatiepositie van de ADIV voorafgaand aan de aanslagen van 22 maart 2016 | 47 |

| | | |
|-----------|--|----|
| II.4. | De samenwerking tussen beide inlichtingendiensten | 49 |
| II.5. | De samenwerking tussen de inlichtingendiensten, de federale politie en de gerechtelijke overheden | 50 |
| II.5.1. | Problematische aspecten van de wettelijke regeling inzake de doorstroming van informatie. | 50 |
| II.5.1.1. | De gemeenrechtelijke regeling van artikel 29 Sv. | 50 |
| II.5.1.2. | De bijzondere regeling in artikel 19/1 van de wet van 30 november 1998 | 51 |
| II.5.2. | De samenwerking tussen de inlichtingendiensten en de federale politie | 53 |
| II.5.3. | De samenwerking tussen de inlichtingendiensten en het federaal parket | 54 |
| II.5.3.1. | Een globale evaluatie van de samenwerking | 54 |
| II.5.3.2. | Het verlenen van technische bijstand in strafrechtelijke onderzoeken. | 54 |
| II.5.4. | De samenloop tussen een inlichtingenonderzoek en een strafrechtelijk onderzoek | 56 |
| II.6. | De belangrijkste aanbevelingen inzake de inlichtingendiensten | 57 |
| II.6.1. | Het nationaal strategisch plan voor inlichtingen | 57 |
| II.6.2. | Naar een gemeenschappelijk platform voor beide inlichtingendiensten | 58 |
| II.6.3. | Nood aan een eigentijds personeelsbeleid | 60 |
| II.6.4. | Ruimere bevoegdheden voor de Veiligheid van de Staat | 61 |
| II.6.5. | Een meer evenwichtige verhouding tussen de inlichtingendiensten en de gerechtelijke overheden | 61 |
| III. | De opsporing van terroristische misdrijven door de federale politie | 62 |
| III.1. | De algemene vaststellingen inzake de federale politie | 62 |
| III.1.1. | Een onvoldoende geïntegreerde werking | 62 |
| III.1.2. | De te sterke nadruk op het consensusmodel | 64 |
| III.1.3. | Een gebrek aan personeelscapaciteit | 65 |
| III.2. | De vaststellingen met betrekking tot de Algemene directie gerechtelijke politie | 66 |
| III.2.1. | De verhouding tussen het centrale en het gedeconcentreerde niveau: een discrepantie tussen theorie en praktijk | 66 |
| III.2.2. | Het functioneren van de centrale terrorisme-eenheid | 67 |
| III.2.3. | Het functioneren van de vijf gespecialiseerde gedeconcentreerde gerechtelijke directies | 70 |
| III.3. | De belangrijkste aanbevelingen ten aanzien van de federale politie. | 73 |
| III.3.1. | De federale politie als hiërarchische organisatie. | 73 |

| | | |
|------------|--|----|
| III.3.2. | Naar een meer gestroomlijnde verhouding tussen het centrale en het gedeconcentreerde niveau | 74 |
| III.3.2.1. | Een coherente visie gesteund op fundamentele uitgangspunten | 74 |
| III.3.2.2. | De stroomlijning van de gerechtelijke pijler | 75 |
| III.3.2.3. | De reorganisatie van de Directie van de bestrijding van de zware en georganiseerde criminaliteit | 75 |
| III.3.3. | De optimalisering van de werking van de gespecialiseerde gerechtelijke directies | 76 |
| III.3.4. | De afstemming tussen het bestuurlijk en gerechtelijk optreden | 77 |
| III.3.4.1. | De geïntegreerde werking van de bestuurlijke en gerechtelijke pijler | 77 |
| III.3.4.2. | De revitalisering van de programmawerking | 79 |
| IV. | Het federaal parket en de uitoefening van de strafvordering in terrorismezaken | 80 |
| IV.1. | De centrale positie van het federaal parket bij de bestrijding van terrorisme | 80 |
| IV.2. | Het gebrek aan voldoende researchcapaciteit voor het federaal parket | 81 |
| IV.2.1. | Het model van gereserveerde researchcapaciteit: theorie versus praktijk | 81 |
| IV.2.2. | Het onvoldoende daadkrachtig optreden van de directeur-generaal gerechtelijke politie | 83 |
| IV.2.3. | De problemen bij de geschillenregeling inzake vorderingen van gerechtelijke politie | 84 |
| IV.3. | De verhouding tussen het federaal parket en de Onderzoeksafdeling terrorisme van de Brusselse federale politie | 86 |
| IV.4. | De seponering van gefederaliseerde strafzaken | 88 |
| IV.5. | De belangrijkste aanbevelingen met betrekking tot de uitoefening van de strafvordering in terrorismezaken | 89 |
| IV.5.1. | Een vaste researchcapaciteit voor het federaal parket | 89 |
| IV.5.2. | Een adequate geschillenregeling inzake vorderingen van gerechtelijke politie | 90 |
| IV.5.3. | Naar een verantwoorde prioriteitenstelling | 91 |
| IV.5.3.1. | De uitgangspunten | 91 |
| IV.5.3.2. | De oprichting van <i>Joint Intelligence Centres</i> | 92 |
| IV.5.3.3. | De oprichting van <i>Joint Decision Centres</i> | 93 |
| IV.5.4. | De opvolging van geseponeerde dossiers | 95 |
| V. | Enkele afrondende beschouwingen | 96 |

Hoofdstuk IV. De impact van de vaststellingen en aanbevelingen van de Parlementaire onderzoekscommissie Terroristische aanslagen op de lokale politie

| | |
|--|-----|
| Mark CRISPEL | 99 |
| I. Inleiding: een complexe vraag | 99 |
| II. Het dreigingsniveau en de Algemene Directie Crisiscentrum | 101 |
| III. Complexiteit en cycli | 104 |
| IV. Hoe moet het voor de lokale politie verder na dit rapport? | 104 |
| V. Wat meer druk op de ketel | 107 |
| VI. De positie van de korpschef | 108 |
| VII. Schaalgrootte, optimalisatie, samenwerking, associaties en fusies | 109 |
| VIII. Cultuur | 110 |
| IX. Besluit | 111 |

Hoofdstuk V. De politieke en justitiële samenwerking tussen België en Frankrijk bij de bestrijding van terrorisme: een evaluatie van de door de Franse onderzoekscommissie geformuleerde kritieken

| | |
|---|-----|
| Dirk VAN DAELE | 113 |
| I. Inleiding | 113 |
| II. De anti-terroristische actie te Verviers op 15 januari 2015 | 114 |
| III. De politieke informatie-uitwisseling tussen België en Frankrijk met betrekking tot Salah Abdeslam | 115 |
| III.1. De door de Franse onderzoekscommissie geformuleerde kritieken | 115 |
| III.2. De door België gedane internationale signaleringen lastens Salah Abdeslam | 116 |
| III.2.1. De signalering op grond van artikel 36-2 SIS II-Besluit | 116 |
| III.2.2. Geen signalering op grond van artikel 36-3 SIS II-Besluit | 118 |
| III.2.3. De Interpol-signalering | 118 |
| III.3. De Belgische reactie op de door de Franse <i>gendarmerie</i> te Cambrai uitgevoerde controle op 14 november 2015 | 119 |
| IV. De Belgisch-Franse samenwerking na de terroristische aanslagen te Parijs op 13 november 2015 | 121 |
| V. Epiloog | 122 |

Hoofdstuk VI. De vaststellingen en aanbevelingen van de Parlementaire onderzoekscommissie Terroristische aanslagen in vergelijkend perspectief

| | |
|--|-----|
| Cyrille FIJNAUT | 125 |
| I. De relevantie van een vergelijkend perspectief | 125 |
| II. De complicaties van de vergelijking op het niveau van de onderzoeken en de onderzoeksrapporten | 128 |
| III. De complicaties van de vergelijking op het niveau van de vaststellingen en aanbevelingen | 132 |
| IV. De kwestie van het informatiebeheer | 134 |
| V. De kwestie van de verhouding tussen inlichtingenwerk en opsporing .. | 136 |
| VI. De kwestie van de werking van de internationale samenwerking | 138 |
| VII. Enkele afrondende beschouwingen | 140 |

Hoofdstuk VII. Terrorismebestrijding in het spanningsveld tussen de nationale en Europese rechtshandhaving: het rapport van de Bijzondere Commissie Terrorisme van het Europees Parlement

| | |
|---|-----|
| Dirk VAN DAELE en Lore MERGAERTS | 143 |
| I. De opdracht van de Bijzondere Commissie Terrorisme | 143 |
| II. Naar een meer samenhangend en geïntegreerd Europees antiterrorismebeleid | 146 |
| III. De optimalisering van de Europese informatiehuishouding | 149 |
| III.1. Fragmentatie op nationaal en Europees niveau | 149 |
| III.2. De interoperabiliteit van de Europese informatiesystemen | 152 |
| III.2.1. Van embryonaal voorstel naar de verordeningen van 20 mei 2019 | 152 |
| III.2.2. Interoperabiliteit: een multidimensionaal begrip | 155 |
| III.2.3. Het Europees zoekportaal | 156 |
| III.2.4. Het gemeenschappelijk identiteitsregister | 158 |
| III.2.4.1. De kenmerken van het gemeenschappelijk identiteitsregister | 158 |
| III.2.4.2. De toegang tot het gemeenschappelijk identiteitsregister met het oog op identificatie .. | 159 |
| III.2.4.3. De toegang tot het gemeenschappelijk identiteitsregister met het oog op het voorkomen, opsporen en onderzoeken van (terroristische) misdrijven | 160 |
| III.2.5. De detector van meerdere identiteiten | 161 |
| III.2.6. De gezamenlijke dienst voor biometrische matching .. | 163 |
| IV. De intensivering van de informatie-uitwisseling tussen de lidstaten ... | 164 |
| IV.1. Een sterkere nationale informatiepositie als noodzakelijke voorwaarde | 164 |

| | | |
|---------|---|-----|
| IV.2. | De uitwisseling van informatie tussen inlichtingendiensten en rechtshandhavingsautoriteiten | 165 |
| IV.3. | De nood aan meer systematische en proactieve informatie-uitwisseling tussen de lidstaten..... | 168 |
| IV.4. | De versterking van de rol van de EU-agentschappen bij de Europese informatie-uitwisseling..... | 169 |
| IV.4.1. | Het uitgangspunt | 169 |
| IV.4.2. | De verdere uitbouw van Europol..... | 170 |
| IV.4.3. | De versterking van de informatiepositie van Frontex .. | 172 |
| V. | De verdere uitbouw van de Europese operationele samenwerking inzake terrorismebestrijding | 174 |
| VI. | Besluit | 176 |

OVER DE AUTEURS

- Willy Bruggeman: voorzitter Federale politieraad, hoogleraar Benelux Universitair Centrum, expert Parlementaire onderzoekscommissie Terroristische aanslagen
- Mark Crispel: korpschef lokale politie zone Zennevallei
- Patrick Dewael: voorzitter Parlementaire onderzoekscommissie Terroristische aanslagen
- Cyrille Fijnaut: emeritus gewoon hoogleraar KU Leuven en Tilburg University
- Lore Mergaerts: wetenschappelijk medewerker Leuvens Instituut voor Criminologie KU Leuven
- Dirk Van Daele: gewoon hoogleraar Instituut voor Strafrecht en Leuven Instituut voor Criminologie KU Leuven, expert Parlementaire onderzoekscommissie Terroristische aanslagen

