

VAST COMITE VAN TOEZICHT OP DE INLICHTINGDIENSTEN

ACTIVITEITENVERSLAG

2004

Wetstraat, 52 - 1040 Brussel

Tel. : 02/286.28.11 - Fax : 02/286.29.99

www.comiteri.be -- e-mail : info@comiteri.be

INHOUDSTAFEL

TITEL I : ALGEMENE INLEIDING

1.	Ten geleide.....	2
	1.1. De betrekkingen met de uitvoerende macht.....	2
	1.2. De betrekkingen met het parlement	4
2.	De legislatieve opvolging van de aanbevelingen van het Vast Comité I	5
	Externe communicatie en coördinatie	6
	De veiligheidsverificaties	6
3.	De andere maatregelen tot opvolging van de aanbevelingen van het Vast Comité I	8
	3.1. Definitie van het wetenschappelijk en economisch potentieel.....	8
	3.2. De samenwerking tussen de Veiligheid van de Staat en de ADIV	10
	3.3. De bijzondere opsporingsmethodes	11
	3.4. De medewerking van de inlichtingendiensten aan gerechtelijke onderzoeken	12
4.	De toezichtsonderzoeken.....	13
	4.1. De cijfers	13
	4.2. Stand van zaken m.b.t. enkele lopende onderzoeken.....	13
	4.2.1. Het onderzoek naar de wijze waarop de inlichtingendiensten hun rol zien in de context van de dreigingen betreffende het gebruik van nucleaire, biologische en chemische middelen in terroristische acties	13
	4.2.2. Onderzoek naar de wijze waarop de Belgische inlichtingendiensten functioneren en samenwerken in het kader van hun nieuwe wettelijke opdracht betreffende de dreigingen van criminele organisaties.....	15
5.	De gerechtelijke onderzoeken.....	21
6.	De quasi-jurisdictionele opdracht als beroepsorgaan van het Vast Comité I	21
7.	Het toezicht op de veiligheidsintercepties door de ADIV.....	23

TITEL II : DE TOEZICHTSONDERZOEKEN

A. ONDERZOEKEN OP VERZOEK VAN HET PARLEMENT OF VAN MINISTERS

HOOFDSTUK 1 :

Verslag over het toezichtsonderzoek aangaande “eventuele overtredingen door leden van de Veiligheid van de Staat van een bevel om het contact met een informant te verbreken”..... 25

1.	Voorwerp van het onderzoek.....	25
2.	Vaststellingen	26
2.1.	De relaties van leden van de Veiligheid van de Staat met een informant zoals geciteerd in een persartikel.....	27
2.1.1.	De informant.....	27
2.1.2.	Het eventueel bestaan van actuele contacten tussen de ex-informant en leden van de sectie die de materie van de georganiseerde misdaad tot voorwerp heeft binnen de Veiligheid van de Staat.....	27
2.2.	Door het Vast Comité I bekomen anonieme informaties volgens dewelke de schrijver van het artikel een voorafgaand contact zou hebben gehad met leden van de Veiligheid van de Staat.....	28
2.3.	De veiligheidsonderzoeken in de context van de benoemingsprocedure Van een nieuwe administrateur-generaal aan het hoofd van de Veiligheid van de Staat	29
2.3.1.	De feiten.....	29
2.3.2.	De vaststellingen van het Vast Comité I betreffende de procedure inzake de veiligheidsmachtiging.....	29
3.	Besluiten	32
4.	Aanbevelingen.....	35
4.1.	Wat betreft het beroep doen op informanten	35
4.2.	Wat betreft de veiligheidsmachtiging van de administrateur-generaal en de adjunct-administrateur-generaal van de Veiligheid van de Staat.....	36
4.3.	Wat betreft de gemachtigde autoriteit om een veiligheidsmachtiging af te leveren aan de administrateur-generaal en aan de adjunct-administrateur-generaal van de Veiligheid van de Staat	36
4.4.	Samenhang met de aan gang zijnde audit van de Veiligheid van de Staat.....	37

HOOFDSTUK 2 :

Verslag van het onderzoek naar de rol van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten betreffende een Belgische stichting die mogelijke banden heeft met een organisatie die voorkomt op de lijst van terroristische organisaties van de Europese Unie en de Verenigde Staten	38
--	-----------

1. Procedure.....	38
2. De belangstelling van het parlement.....	39
3. De rapporten van de Veiligheid van de Staat.....	39
4. De positie van de ADIV	40
5. Het onderhoud met de administrateur-generaal van de Veiligheid van de Staat	41
6. De informatie aan de overheden	42
6.1. De Veiligheid van de Staat.....	42
6.2. De ADIV	42
7. De samenwerking tussen de diensten	42
8. De vaststellingen van het Comité I.....	43
9. Conclusies en aanbevelingen van het Comité I.....	45
10. De opvolging van de aanbevelingen van het Comité I.....	45

HOOFDSTUK 3 :

Verslag aangaande de vaststellingen die werden gedaan in het kader van het onderzoek over een eventueel afluisteren van telefoongesprekken van magistraten door de inlichtingendiensten	46
--	-----------

1. Procedure.....	46
2. De eerste vaststellingen bij de Veiligheid van de Staat en de ADIV	46
2.1. De Veiligheid van de Staat.....	46
2.2. De ADIV	47
3. Het bezoek aan de lokalen van het afluistercentrum van de federale politie op 25 juni 2004	48
4. De conclusies van het onderzoek	48

5.	De algemene beschouwingen van het Comité I.....	49
5.1.	Het veiligheidsrisico – de bedreigingen die uitgaan van technische Interceptiemiddelen, niet enkel voor de belangen van het land, maar Eveneens voor de fundamentele rechten en vrijheden van de burgers	49
5.2.	Het gebruik van bijzondere onderzoekstechnieken.....	50
6.	Reactie van de Minister van Justitie.....	51

B. ONDERZOEKEN OP INITIATIEF VAN HET VAST COMITE I

	Verslag van het onderzoek naar de uitvoering van de wet van 11 december 1998 betreffende de classificatie en de veiligheidsmachtigingen door de Veiligheid van de Staat.....	53
1.	Inleiding.....	53
2.	Enkele voorafgaande vaststellingen	54
3.	Procedure.....	55
4.	Het wettelijk kader van de veiligheidsonderzoeken en veiligheidsmachtigingen	57
4.1.	Internationale regelgeving.....	57
4.1.1.	Veiligheidsrichtlijnen van de NAVO.....	57
4.1.2.	Veiligheidsreglementen van de Europese Unie	58
4.1.3.	Andere internationale reglementeringen.....	58
4.2.	De Belgische regelgeving	59
4.2.1.	Antecedenten.....	59
4.2.2.	Huidig wettelijk en reglementair kader	60
4.2.3.	Ontwerpen voor een nieuwe regelgeving.....	61
5.	Vaststellingen.....	61
5.1.	De problemen die in dit onderzoeksverslag aan bod komen	61
5.2.	De algemene wijze waarop de inlichtingendiensten de veiligheidsonderzoeken en veiligheidscontroles uitvoeren.....	62
5.2.1.	De Veiligheid van de Staat	62
5.2.2.	De ADIV.....	64
5.3.	De achterstand bij het verwerken van aanvragen van veiligheidsmachtigingen en andere veiligheidscontroles.....	65
5.3.1.	Algemeen.....	65
5.3.2.	Maatregelen genomen bij de Veiligheid van de Staat.....	67
5.3.3.	Maatregelen genomen bij de ADIV	67
5.4.	De situatie en de werking van de afdeling “Veiligheid” van de ADIV op het einde van de detachering van de federale politieagenten bij deze dienst	68
5.4.1.	De belangstelling van het parlement.....	68
5.4.2.	Het wettelijk kader van de opdracht.....	68
5.4.3.	Het rijkswachtdetachement bij de dienst “Veiligheidsonderzoeken” van de ADIV.....	69
5.4.4.	Het einde van de detachering van de federale politie bij de ADIV.....	70

5.4.5. Maatregelen genomen om de continuïteit van de dienst te verzekeren	71
5.4.6. Besluiten betreffende het einde van de detachering van de federale politie bij de ADIV/V	75
5.5. De gevallen van weigering om een veiligheidsmachtiging toe te kennen aan jonge militairen om redenen die dateren van voor hun rekrutering in de Krijgsmacht	76
5.6. Toekennen en verlengen van industriële veiligheidsmachtigingen.....	77
5.6.1. Klachten gericht aan het Vast Comité I.....	77
5.6.2. De positie van de ADIV	78
5.6.3. De positie van de minister van Landsverdediging	78
5.7. Toekennen en verlengen van individuele veiligheidsmachtigingen voor personen van wie de echtgenoot afkomstig is uit een vreemd land waar het onmogelijk of moeilijk is een veiligheidsonderzoek uit te voeren.....	79
5.7.1. De positie van de Nationale Veiligheidszorg en van de ADIV.....	79
5.7.2. De positie van het Vast Comité I.....	81
5.7.3. Het antwoord van de minister van Landsverdediging	81
6. Besluiten.....	82
7. Aanbevelingen.....	84

C. KLACHTEN EN AANGIFTEN VAN EN DOOR PARTICULIEREN

Verslag van het onderzoek naar de wijze waarop de inlichtingendiensten hebben meegewerkt aan het volgen van een persoon die ervan wordt verdacht terroristische activiteiten in België te steunen	86
1. Inleiding.....	86
2. Procedure.....	86
2.1. Verhoor van de voornaamste betrokkene	86
2.2. Opening van het toezichtsonderzoek van het Vast Comité I	87
2.3. Uitgevoerde onderzoekopdrachten	87
2.4. Toepassing van artikel 51 van de wet van 18 juli 1991	87
2.5. De onderzoeksverslagen	88
3. Vaststellingen	88
3.1. Het parcours van dhr X in België	88
3.2. De problemen van dhr X en zijn vereniging Y in de Verenigde Staten	89
3.2.1. Voor 11 september 2001.....	89
3.2.2. Na 11 september 2001.....	90
3.2.3. Het geval van dhr H, voorzitter van de organisatie Y in de V.S.	91
3.3. De gerechtelijke en administratieve procedures tegen dhr X en zijn vereniging Y in België	92
3.3.1. De gerechtelijke onderzoeken	92
3.3.2. Het bevriezen van de tegoeden in België	92
3.4. De problematiek van de islamitische caritatieve en humanitaire ngo's.....	93
3.5. De moeilijke samenwerking tussen de Amerikaanse en Europese Overheden	95

3.6.	Vaststellingen bij de Belgische inlichtingendiensten	96
3.6.1.	De Veiligheid van de Staat.....	97
3.6.2.	De ADIV	97
3.6.3.	De samenwerking tussen de Veiligheid van de Staat en de ADIV	98
3.6.4.	De samenwerking tussen de Belgische en de buitenlandse diensten ...	99
3.6.5.	De samenwerking van de inlichtingendiensten met de gerechtelijke overheden en de politiediensten	100
3.7.	De informatie die aan de Procureur des Konings werd bezorgd m.b.t. de naturalisatieaanvraag van dhr X	102
3.8.	De informatie die werd bezorgd in het kader van de procedure tot be- Vriëzing van de tegoeden van het echtpaar X en de vereniging Y	102
4.	De lessen die de Amerikaanse National Commission heeft getrokken uit de Terroristische aanslagen van 11 september 2001	103
5.	De besluiten van het Vast Comité I.....	104
6.	Aanbevelingen	105
7.	Reacties van de Regering op dit rapport.....	106

D. STUDIE OP VERZOEK VAN DE PARLEMENTAIRE BEGELEIDINGSCOMMISSIES

	Interactie tussen de inlichtingendiensten en de gerechtelijke overheden	112
	Inleiding	112
1.	De finaliteit van het inlichtingen- en het gerechtelijk werk en het gerechtelijk werk en hun verschillen en gelijkenissen	113
2.	Doorgeven van reeds voorhanden zijnde informatie door de inlichtingendiensten aan de gerechtelijke overheden	117
2.1.	Artikel 29 Strafvordering	117
2.1.1.	Geclassificeerde gegevens.....	119
2.1.2.	De derdenregel	120
2.1.3.	De bescherming van menselijke bronnen	121
2.2.	Artikelen 19 en 20 van de Wet op de inlichtingendiensten	123
2.3.	Een schending van artikel 8 EVRM en artikel 22 van de Grondwet?.....	124
2.4.	Het Coördinatieorgaan voor Dreigingsanalyse	125
3.	Doorgeven van informatie door de gerechtelijke overheden aan de inlichtingendiensten	125
4.	Samenwerking, medewerking en technische bijstand bij een opsporings- of gerechtelijk onderzoek door leden inlichtingendiensten	127
5.	Samenloop van een onderzoek door een inlichtingendienst en een opsporings- of gerechtelijk onderzoek	129

6.	Het gebruik van gegevens afkomstig van inlichtingendiensten tijdens een onderzoek en voor de rechter ten gronde	133
6.1.	Gegevens van inlichtingendiensten als bewijs of als start- of sturingsinformatie	134
6.1.1.	Geclassificeerde gegevens	136
6.1.2.	De derdenregel.....	137
6.1.3.	De bescherming van menselijke bronnen	138
6.2.	De inlichtingendienst houdt zelf informatie achter.....	140
6.3.	Dwangmaatregelen tijdens het onderzoek.....	140
6.4.	Het horen van een lid van een inlichtingendienst of informant als getuige ...	140
6.4.1.	Informant	141
6.4.2.	Lid inlichtingendienst.....	142
6.5.	De toelaatbaarheid van bewijzen verkregen door toedoen van of via de inlichtingendiensten	143
6.6.	De bewijswaarde van de inlichtingen ingewonnen door inlichtingendiensten	145
7.	Controle door het Vast Comité I op stukken die gebruikt worden in het kader van opsporings- en gerechtelijke onderzoeken.....	146
8.	Besluiten en aanbevelingen	147
8.1.	Te ruime aangifteverplichting?	147
8.2.	Nood aan een richtlijn van het Ministerieel Comité voor inlichting en veiligheid ter uitvoering van artikel 20 van de wet op de inlichtingendiensten.....	147
8.3.	Duidelijk protocol over medewerking en technische bijstand.....	147
8.4.	Samenloop tussen inlichtingenwerk en gerechtelijk werk rond eenzelfde fenomeen of zaak.....	148
8.5.	Rechterlijke controle op geclassificeerde gegevens die elementen <i>a décharge</i> bevatten of elementen die de rechtmatigheid van het bewijs aangaan	148
8.6.	Het gerechtelijke gebruik van administratieve gegevens: ja, neen of soms?	148
8.7.	Afgeschermdde getuigen	148
8.8.	Onrechtmatig verkregen bewijs blijft veelal zonder sanctie	149
8.9.	Gebruik in rechte van geclassificeerde gegevens en gegevens gedekt door de derdenregel	149

TITEL III : SAMENSTELLING EN WERKING VAN HET VAST COMITE I

1.	Samenstelling.....	151
2.	Beheersactiviteiten.....	152
3.	De financiële middelen.....	153
4.	Contacten met buitenlandse toezichtsorganen	154
5.	Deelname van het Vast Comité I aan werkvergaderingen, seminaries en colloquia in de loop van 2004.....	156

* * *

TITEL I: INLEIDING

ALGEMENE INLEIDING

1. TEN GELEIDE

De garantie van onafhankelijkheid van het Vast Comité I in de uitoefening van zijn opdrachten, verklaart zijn statuut als parlementaire instelling. Ook de manier waarop de activiteiten van het Vast Comité I in de werking van de drie federale machten worden opgenomen, illustreert deze onafhankelijkheid, die onmisbaar is voor een democratisch en effectief toezicht op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten. Het systeem van extern en permanent toezicht op de politie- en inlichtingendiensten dat in België werd gecreëerd, maakt het mogelijk, dankzij een wettelijk georganiseerd en gestructureerd stelsel van uitwisselingen tussen de Comités P en I, de twee betrokken diensten, de Kamer van Volksvertegenwoordigers en de Senaat - via de Begeleidingscommissies ad hoc van beide assemblees - en de ministers van Justitie en Landsverdediging, een proces te initiëren dat gaat van reflectie tot aanbevelingen en ertoe leidt dat de bevoegde overheden eventueel rekening houden met deze aanbevelingen om de werking van de inlichtingendiensten te verbeteren; tegelijk wordt de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de personen gevrijwaard.

1.1. De betrekkingen met de uitvoerende macht

Hoewel het Vast Comité I, zoals we hierboven hebben gezegd, als orgaan afhankelijk is van de wetgevende macht, moet het in het kader van zijn wettelijke opdrachten bevoorrechte betrekkingen onderhouden met de ministers bevoegd voor de inlichtingen- en veiligheidsdiensten. Het betreft de minister van Justitie voor de Veiligheid van de Staat en de minister van Landsverdediging voor de Algemene Dienst Inlichting en Veiligheid van de Strijdkrachten¹.

Zo kan het Vast Comité I op verzoek van de bevoegde minister een toezichtsonderzoek instellen betreffende de werking van een van beide diensten of betreffende hun coördinatie². Sinds het begin van de toezichtsactiviteiten in 1993 werd zo goed als geen gebruik gemaakt van deze wijze van aanhangigmaking bij het Vast Comité I. De bevoegdheid van het Vast Comité I om op eigen initiatief onderzoeken te openen, alsmede de verschillende procedures van verwittiging van en kennisgeving aan de ministers zoals vervat in de wet van 18 juli 1991 tot regeling van het toezicht op de politie- en inlichtingendiensten, verklaart wellicht waarom zo weinig gebruik wordt gemaakt van de procedure van aanhangigmaking.

Het Vast Comité I brengt over elke onderzoeksopdracht verslag uit bij de ministers; ook kunnen de ministers en het Vast Comité I met elkaar van gedachten wisselen en geeft de bevoegde minister het Vast Comité I kennis van het gevolg dat hij aan de besluiten van het Comité I geeft.

¹ Zie de artikelen 4 en 10 van de wet van 30 november 1998 houdende regeling van de inlichtingen- en de veiligheidsdienst (B.S. van 18 december 1998).

² Artikel 32 van de wet van 18 juli 1991 tot regeling van het toezicht op de politie- en inlichtingendiensten.

De bevoegde ministers kunnen ook het advies van het Vast Comité I inwinnen over een wetsontwerp, een ontwerp van koninklijk besluit, van rondzendbrief of over eender welke documenten waarin politieke beleidslijnen worden voorgesteld³.

De wetgever heeft er dus naar gestreefd dat de samenwerking tussen het Vast Comité I en de toezichthoudende ministers van de twee inlichtingendiensten bijzonder ruim en gestructureerd zou zijn. Dit belet niet dat het Vast Comité I, als gevolg van de plaats die het inneemt, een instrument van toezicht van de wetgevende op de uitvoerende macht is op het vlak van inlichtingen en veiligheid.

Daarom wordt, in overeenstemming met wettelijk vastgestelde bepalingen, verslag over deze samenwerking uitgebracht bij de Begeleidingscommissies van de Vaste Comités P en I van de Kamer van Volksvertegenwoordigers en van de Senaat, die toezien op de activiteiten van beide Comités⁴.

Deze bijzonder verfijnde en genuanceerde manier van werken geeft duidelijk aan dat de opdracht van het Vast Comité I in wezen die van een specifiek en onafhankelijk expert moet zijn die geen positie inneemt in het politieke debat, maar die dat debat moet voeren. Dit is wellicht een wezenlijke maar bijzonder moeilijke taak, rekening houdend met het specifieke belang van het inlichtingenwerk voor de besluitvorming en dus met de invloed die direct of indirect zou kunnen worden uitgeoefend op de actoren die een rol spelen in dit activiteitengebied.

In de loop der jaren werd het Vast Comité I op verschillende manieren geraadpleegd met betrekking tot belangrijke aangelegenheden op het gebied van inlichtingen en van het parlementair toezicht. We geven enkele voorbeelden:

- het advies van 7 januari 1997 door het Vast Comité I voor de verenigde Commissies Justitie en Landsverdediging, over het ontwerp van wet houdende regeling van de inlichtingen- en veiligheidsdienst⁵;
- het verhoor op 17 en 20 april 1998 van het Vast Comité I door de Commissie Landsverdediging over de wetsontwerpen betreffende de veiligheidsmachtigingen en de oprichting van een beroepsorgaan ter zake⁶;
- het advies van het Vast Comité I betreffende de veiligheidsintercepties⁷;
- het advies van het Vast Comité I betreffende het juridisch kader waarin de Veiligheid van de Staat en de Algemene Dienst Inlichting en Veiligheid van de strijdkrachten (ADIV) veiligheidscontroles kunnen verrichten m.b.t. personen en adviezen en gegevens van persoonlijke aard aan de overheden mogen bezorgen⁸.

³ Artikel 33 van dezelfde wet.

⁴ Artikel 66 bis van dezelfde wet, ingevoegd door artikel 40 van de wet van 1 april 1999 (B.S. - 3 april 1999).

⁵ Zie jaarverslag van het Vast Comité I 1997, p. 40 e.v. Dit ontwerp evolueerde tot de wet van 30 november 1998 houdende regeling van de inlichting- en veiligheidsdiensten.

⁶ Zie jaarverslag van het Vast Comité I 1998, p. 50 e.v.

⁷ Zie jaarverslag van het Vast Comité I 2002, p. 28.

⁸ Zie jaarverslag van het Vast Comité I 2003, p. 260.

1.2. De betrekkingen met het parlement

In de inleidende uiteenzetting van het verslag dat in naam van de Commissie Binnenlandse Zaken en Administratieve Aangelegenheden van de Senaat werd uitgebracht betreffende het wetsvoorstel tot wijziging van de wet van 18 juli 1991 tot regeling van het toezicht op de politie- en inlichtingendiensten, wordt onderstreept dat een van de te verwezenlijken doelstellingen moet bestaan in «het organiseren van een regelmatig contact tussen de Comités en de Begeleidingscommissies».

Artikel 66 bis dat door de wet van 1 april 1999 werd ingevoegd in de wet van 18 juli, stelt het toezicht op het Vast Comité I in door een Commissie van 5 senatoren die ten minste éénmaal per trimester samenkomt. Deze Commissie kan het Vast Comité I belasten met een onderzoek en kan zich elk dossier in verband daarmee doen overhandigen. De Begeleidingscommissie ontvangt in elk geval een verslag betreffende elke onderzoeksopdracht van het Vast Comité I (dit verslag is vertrouwelijk in de zin van de wet van 18 juli 1991 tot regeling van het toezicht op de politie- en inlichtingendiensten, totdat het aan de Senaat wordt bezorgd).

Wordt het onderzoek uitgevoerd op het verzoek van een bevoegde minister, dan is zijn akkoord vereist, tenzij deze minister binnen een redelijke termijn geen gevolg heeft gegeven aan de besluiten van het Vast Comité I. Deze termijn mag niet korter zijn dan zestig dagen. De wet bepaalt dat alleen de voorzitter van de Begeleidingscommissie van het Vast Comité I kennis krijgt van de vraag tot onderzoek van de minister en van de inhoud van het verslag dat binnen deze termijn wordt opgesteld.

De Begeleidingscommissies van de Vaste Comités P en I houden samen zitting, meer bepaald met het oog op het onderzoek van het jaarverslag van elk Comité vóór de publicatie daarvan en in voorkomend geval om de resultaten te analyseren van een onderzoek op verzoek van de Kamer van Volksvertegenwoordigers of van de Senaat aan een van beide Comités of aan hen beide.

In hun respectief reglement moeten de Kamer van Volksvertegenwoordigers en de Senaat bepalingen opnemen betreffende de samenstelling en de werking van elke Begeleidingscommissie. Deze bepalingen zijn heel belangrijk voor het Vast Comité I, aangezien ze moeten voldoen aan de vereisten inzake classificatie conform de wet van 11 december 1998 betreffende de classificatie en de veiligheidsmachtigingen. Dit is vandaag niet altijd het geval, hoewel de leden van de Commissies in overeenstemming met het al genoemde artikel 66 bis gehouden zijn *«de noodzakelijke maatregelen te treffen om de vertrouwelijke aard te verzekeren van de feiten, handelingen of inlichtingen waarvan ze kennis hebben als gevolg van hun functies en onderworpen zijn aan een verplichting van vertrouwelijkheid. Ze zijn de bewaarders van de geheimen die hun worden toevertrouwd in de uitoefening van hun mandaat en zelfs wanneer ze hun functies hebben neergelegd. Elke inbreuk op deze verplichting tot vertrouwelijkheid wordt bestraft conform de reglementen van de Kamer waarvan zij deel uitmaken»*.

Ondanks deze bepalingen en de termen «VERTROUWELIJKHEID» en «GEHEIM» die erin worden gebruikt zonder specifieke verwijzing naar de al genoemde wet van 11 december 1998 meent het Vast Comité I dat de wetsbepalingen betreffende classificatie en machtiging ook toepasbaar zijn op de mededelingen aan de Begeleidingscommissies en dus aan de parlementsleden of senatoren die deel uitmaken van deze commissies. Vandaag zijn zij niet gehouden de vereiste veiligheidsmachtiging te bezitten en er bestaat geen enkele bepaling die hen daarvan vrijstelt of voor hen voorziet in een bijzondere gelijkwaardige procedure. Tot op heden kunnen zij dus geen geclassificeerde informatie ontvangen.

Artikel 8 van dezelfde wet luidt als volgt: *«Niemand heeft toegang tot geclassificeerde informatie, documenten of gegevens, materieel, materialen of stoffen, tenzij hij houder is van een overeenstemmende veiligheidsmachtiging en voor zover de kennisname en de toegang noodzakelijk zijn voor de uitoefening van zijn functie of zijn opdracht, onverminderd de eigen bevoegdheden van de gerechtelijke overheden.»*

Het niet opnemen van geclassificeerde elementen in de verslagen die het Vast Comité aan het Parlement bezorgt, vormde tot op heden geen obstakel voor het goede verloop van het proces van toezicht, noch voor het formuleren en opvolgen van duidelijke aanbevelingen betreffende zowel de bescherming van de fundamentele rechten en vrijheden van de burger als de doelmatigheid van de inlichtingendiensten. In de grote meerderheid van de gevallen is niet zozeer de geclassificeerde informatie belangrijk voor het debat betreffende het veiligheidsbeleid, wel de algemene besluiten en aanbevelingen.

De vraag blijft niettemin onbeantwoord. Ze werd al diverse keren behandeld in de Begeleidingscommissie van het Vast Comité I, maar werd tot op vandaag niet definitief geregeld.

Tot slot vermelden we dat de Begeleidingscommissie van het Vast Comité I in 2004 zesmaal is bijeengekomen. Tijdens deze vergaderingen werden niet alleen sommige toezichtsonderzoeken besproken, maar werd er ook van gedachten gewisseld in het bijzijn van vertegenwoordigers van de minister van Justitie betreffende, meer bepaald, *«de te volgen gedragslijnen met het oog op het naleven van de wettelijke verplichting tot vertrouwelijkheid»*.

Twee vergaderingen waren gewijd aan de opvolging van de audit van de Veiligheid van de Staat, waarvan één in aanwezigheid van de administrateur-generaal van deze dienst.

De Begeleidingscommissies van de Comités P en I hebben zevenmaal samen vergaderd, waarvan zesmaal voor het bespreken en goedkeuren van het jaarverslag 2003 van het Vast Comité I en van de aanbevelingen die daaruit voortvloeiden.

2. DE LEGISLATIEVE OPVOLGING VAN DE AANBEVELINGEN VAN HET VAST COMITÉ I

2.1. **In 2004** heeft de regering op wettelijk vlak gewerkt aan het concretiseren van twee belangrijke aanbevelingen die op 16 juli 2004 werden goedgekeurd door de Commissies van de Kamer van Volksvertegenwoordigers en van de Senaat die belast zijn met de opvolging van het Vast Comité van toezicht op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten⁹.

Deze aanbevelingen vloeiden voort uit de bespreking van het jaarverslag 2003 van het Vast Comité I en luiden als volgt:

⁹ Zie Doc. 3-725/1 (Senaat) en DOC 51 1289/001 (Kamer) - Zittingsperiode 2003-2004 - 16 juli 2004 *«Verslag namens de commissie belast met de begeleiding van het Vast Comité van toezicht op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten en de bijzondere commissie belast met de parlementaire begeleiding van het Vast Comité van toezicht op de politiediensten uitgebracht door de heren H. Vandenberghe en de Donnea»*.

Externe communicatie en coördinatie

Er bestaat een structureel probleem van uitwisseling van essentiële informatie tussen alle overheidsdiensten. De begeleidingscommissies dringen bijgevolg aan op een betere communicatie tussen beide inlichtingendiensten met erkenning van hun specifieke bevoegdheden.

Tevens dringen zij aan op een coördinatie van de informatie aan de bevoegde overheden. Deze coördinatie zou ook moeten gebeuren met andere betrokken diensten. Voor de strijd tegen het terrorisme bijvoorbeeld dient de Antiterroristische Gemengde Groep betrokken partij te zijn.

Die onontbeerlijke coördinatie moet plaats vinden binnen de bestaande structuren en meer bepaald in de schoot van het Ministerieel Comité.

De veiligheidsverificaties

De veiligheidsverificaties door de inlichtingendiensten vergen eveneens een wettelijke regeling. Elke veiligheidsverificatie betekent immers een inmenging in het privé-leven. Deze regeling moet in elk geval de doeleinden, de omstandigheden en de voorwaarden bepalen van een veiligheidsverificatie. Bovendien moet de inzet van de middelen proportioneel zijn tot die door de wet bepaalde doeleinden.

Wie aan een veiligheidsverificatie wordt onderworpen, moet kunnen beschikken over een mogelijkheid van administratief beroep en in voorkomend geval van doelmatig herstel.»

Ook de hierna genoemde wetsontwerpen komen tegemoet aan de aanbevelingen van de begeleidingscommissies P en I betreffende de verwerking en het interne gebruik van de informatie en betreffende de informatie die de inlichtingendiensten bezorgen aan andere overheden dan de toezichthoudende ministers (zie de punten 3 en 5 van voornoemd verslag van de begeleidingscommissies P en I, p. 37 en 38).

In deze context heeft mevrouw de minister van Justitie het Vast Comité I uitgenodigd om deel te nemen aan gedachtewisselingen over het opstellen van twee wetsontwerpen. De voorzitter en de juridisch adviseur van het Vast Comité I hebben bijgevolg deelgenomen aan het vaststellen van de technische aspecten die voortvloeien uit de aanbevelingen die vroeger al werden geformuleerd in het kader van de toezichtopdrachten van het Vast Comité I.

2.2. Op het eerstgenoemde gebied, dat van de communicatie en de coördinatie van de informatie en de inlichting, heeft de Ministerraad tijdens zijn vergadering van 25 maart 2005 de tekst van het voorontwerp van wet goedgekeurd over de oprichting van het Coördinatieorgaan voor de dreigingsanalyse (CODA).

Deze dienst, opvolger van de AGG¹⁰, wordt belast enerzijds met het coördineren en organiseren van de informatiestromen tussen de verschillende Belgische diensten en overheden, anderzijds met het maken van een algemene analyse van de dreiging en van haar evaluatie.

Deze nieuwe structuur zal worden geleid door een magistraat en zal verslag uitbrengen bij het Ministerieel Comité Inlichting en Veiligheid.

¹⁰ De Antiterroristische Gemengde Groep is operationeel sinds 17 september 1984, maar werd pas gereguleerd met een koninklijk besluit van 17 oktober 1991 (B.S. 08.11.1991).

Het terrorisme en het extremisme zijn de gebieden die voorrang krijgen.

Naast de bovenstaande aanbevelingen komt deze belangrijke hervorming ook tegemoet aan de prioriteiten van de kadernota inzake een integraal veiligheidsbeleid die de buitengewone ministerraad op 30 en 31 maart 2004 heeft goedgekeurd en die inzonderheid betrekking heeft op de strijd tegen het terrorisme en alle vormen van bedreiging die daarmee gepaard gaan, zoals extremisme, racisme, xenofobie...

Tot slot past dit nieuwe wetsontwerp ook in de Europese context zoals die meer bepaald blijkt uit de «Verklaring betreffende de strijd tegen het terrorisme» van de Raad van de Europese Unie van 25 maart 2004. Deze verklaring legt de klemtoon op het versterken van de samenwerking tussen de lidstaten en met de internationale instellingen. De nadruk wordt gelegd op de nood aan een vereenvoudiging van het uitwisselen van informatie en inlichtingen tussen de wettelijk bevoegde overheden.

Aangezien het echter absoluut noodzakelijk is (gelet op de doelstellingen van bescherming van de fundamentele vrijheden en rechten van de personen en van efficiëntie van de politie- en inlichtingendiensten, zoals bedoeld in de wet van 18 juli 1991 tot regeling van het toezicht op de politie- en inlichtingendiensten) de activiteiten van het CODA te onderwerpen aan een controle van hun wettelijkheid en kwaliteit, besliste de regering deze dienst en de diensten die gegevens en informatie leveren te onderwerpen aan een toezicht door het parlement via de Vaste Comités P en I.

De regering meende immers dat «*de expertise die in deze autonome organen aanwezig is dit toezicht mogelijk moet maken*» (memorie van toelichting van het voorontwerp van wet).

Wellicht past het in deze fase terloops te vermelden dat de Vaste Comités P en I eind 2003 begin 2004 de aanzet hebben gegeven tot «*een gemeenschappelijk onderzoek naar de wijze waarop de coördinatie tussen de inlichtingendiensten en de politiediensten plaatsvindt met betrekking tot de bestrijding van het terrorisme*».

Dit onderzoek loopt nog steeds en is wellicht de voorbode van de gemeenschappelijke opdracht die beide Comités zullen moeten vervullen in het kader van het wetsontwerp.

2.3. Op het tweede gebied, dat van de veiligheidsverificaties, heeft de regering gevolg gegeven aan de aanbevelingen ter zake van het Vast Comité I in zijn jaarverslag 2003¹¹. We herinneren eraan dat het Vast Comité I meer bepaald de mening was toegedaan dat «*elke vorm van screening een inmenging vormt in de persoonlijke levenssfeer van de personen in de zin van artikel 8 van het EVRM en van artikel 22 van de Grondwet*» en meer bepaald de aanbeveling formuleerde om de bestaande wetgeving inzake veiligheidsmachtigingen (wet van 11 december 1998 betreffende de classificatie en de veiligheidsmachtigingen) aan te vullen door het bestaan van een wettelijke basis en van een effectief beroep uit te breiden tot alle verificaties van de veiligheidsvoorwaarden van een persoon door een inlichtingendienst.

Op initiatief van de regering heeft de Kamer van Volksvertegenwoordigers deze aanbeveling op 3 maart 2005 goedgekeurd. De Senaat besliste het ontwerp niet te wijzigen en keurde het goed op 17 maart 2005.

¹¹ Zie advies van het Vast Comité I betreffende het juridisch kader waarin de Veiligheid van de Staat en de ADIV veiligheidsverificaties kunnen uitvoeren met betrekking tot personen en adviezen en informatie van persoonlijke aard aan de overheden mogen bezorgen (jaarverslag 2003, p. 260 e.v.).

Tot op heden werd de wet niet gepubliceerd.

Schematisch kunnen we stellen dat de structuur van de wetsbepalingen erin bestaat een zo goed mogelijk evenwicht te verzekeren tussen enerzijds de vereisten inzake veiligheid die bepaalde gebeurtenissen, bepaalde omstandigheden of de uitoefening van sommige functies of opdrachten met zich meebrengen en anderzijds de eerbied voor de fundamentele rechten en vrijheden van de persoon zoals het recht op eerbied voor de persoonlijke levenssfeer, het recht op eerbied voor de vrijheden van denken en religie, het recht op eerbied voor de vrijheid van vereniging.

Naast de bestaande procedure van de «veiligheidsonderzoeken» voorafgaand aan het toekennen van een veiligheidsmachtiging voor de toegang tot geclassificeerde gegevens, materieel of zones, bevat de wet voortaan eveneens de uitvoering van «veiligheidsverificaties» wanneer veiligheidsadviezen¹² en veiligheidsattesten¹³ vereist zijn, naargelang het geval.

Er wordt ook een beroepsorgaan opgericht zodat, wanneer informatie die de inlichtingen- en politiediensten hebben ingewonnen worden doorgegeven en gebruikt voor veiligheidsdoeleinden, de personen die in voorkomend geval het voorwerp zijn van een negatieve beslissing of een negatief advies de mogelijkheid hebben zich op tegenspraak te verdedigen. Het beroepsorgaan is voortaan niet alleen bevoegd voor veiligheidsmachtigingen, maar ook voor veiligheidsattesten en -adviezen. Dit beroepsorgaan zal bestaan uit drie magistraten: de voorzitter van het Vast Comité I, de voorzitter van het Vast Comité P en de voorzitter van de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Het vervangt het Vast Comité I in zijn opdracht van beroepsorgaan waarin vandaag wordt voorzien door de wet van 11 december 1998 tot oprichting van een beroepsorgaan inzake veiligheidsmachtigingen en door het koninklijk besluit tot uitvoering van deze wet van 24 maart 2000.

Het Vast Comité I behoudt echter, rekening houdend met zijn huidige ervaring als beroepsorgaan inzake veiligheidsmachtigingen, het voorzitterschap van het nieuwe college, alsmede de leiding en de organisatie van de griffie van dit college.

3. DE ANDERE MAATREGELEN TOT OPVOLGING VAN DE AANBEVELINGEN VAN HET VAST COMITÉ I

3.1. Definitie van het wetenschappelijk en economisch potentieel

Het Vast Comité I heeft regelmatig belangstelling getoond voor de wijze waarop de Veiligheid van de Staat zijn nieuwe opdracht van bescherming van het «*wetenschappelijk of economisch potentieel*» van het land op zich had genomen. Deze opdracht is vervat in de wet van 30 november 1998 houdende regeling van de inlichtingen- en veiligheidsdienst (B.S. 18 december 1998).

Een hoofdstuk in het jaarverslag 2003 van het Vast Comité I is gewijd aan de rol die de private en publieke inlichtingendiensten kunnen spelen in de bescherming van dit wetenschappelijk of economisch potentieel.

¹² Bijvoorbeeld wanneer de overheid, om redenen van openbare veiligheid en veiligheid van de Staat, meent de toegang tot een beroep of een functie te moeten onderwerpen aan bijzondere voorwaarden.

¹³ Bijvoorbeeld voor de toegang tot officiële recepties of tot nationale of internationale vergaderingen van diplomatieke of protocollaire aard of de gerichte toegang tot beschermde installaties.

Het Vast Comité I stelde er vast hoe moeilijk het is het begrip «wetenschappelijk of economisch potentieel» duidelijk af te bakenen. Volgens de artikelen 7, 1° en 8, 4° van de voornoemde wet van 30 november 1998 wordt onder «*wetenschappelijk of economisch potentieel*» verstaan «*de vrijwaring van essentiële elementen van het wetenschappelijk of economisch potentieel*». Het komt het Ministerieel Comité Inlichting en Veiligheid toe dit begrip nader te omschrijven.

Het Vast Comité I beseft hoe moeilijk het is de wetenschappelijke en economische geheimen te beschermen in de huidige context van de informatiemaatschappij die wordt beheerst door de technologische vooruitgang en wordt gekenmerkt door zowel haar internationalisme als door haar open wetenschappelijke geest.

Het Vast Comité I is zich al even zeer bewust van de moeilijkheid de rol te definiëren die de Veiligheid van de Staat moet spelen in de bescherming van het wetenschappelijk en economisch potentieel van het land in het kader van een samenleving die steunt op open toegang tot de markten, vrije onderneming, globalisering en deregulering.

De Begeleidingscommissies van de Kamer van Volksvertegenwoordigers en van de Senaat hebben deze bezorgdheid overgenomen en bevalen in hun al genoemde verslag van 16 juli 2004 aan «*dat de regering concrete invulling zou geven aan wat is voorzien in de artikelen 7 en 10 van de wet van 30 november 1998 houdende regeling van de inlichtingen- en veiligheidsdienst. In dit verband benadrukken de Begeleidingscommissies dat zowel het Vast Comité I als zijzelf er reeds jaren op hameren dat dit onder meer betekent dat het Ministerieel Comité een concrete invulling dient te geven van de opdracht inzake de bescherming van het wetenschappelijk en economisch potentieel door er de nodige middelen aan toe te wijzen*».

Tijdens het colloquium dat op 3 december 2004 in de Senaat werd georganiseerd, heeft de minister van Justitie, die oog heeft voor deze aanbevelingen, aan het Vast Comité I de opdracht gegeven een voorstel van definitie van de te vrijwaren essentiële elementen van het wetenschappelijk en economisch potentieel van het land over te leggen.

Het Vast Comité I meent dat het zich niet aan het opstellen van een dergelijke definitie kan wagen indien het niet eerst een panel van actoren uit de kringen die bij deze problematiek betrokken zijn raadpleegt. Volgens het Comité I moet het opstellen van een dergelijke definitie het resultaat zijn van een multidisciplinaire benadering die niet alleen de wetenschappelijke, technologische en economische, maar ook de politieke, juridische en criminologische aspecten van het probleem behandelt.

Daarom richtte het Comité I een verzoek tot advies aan een aantal personen en instanties die het representatief acht voor de betrokken wetenschappelijke, academische en economische kringen.

Het Vast Comité I hoopt een eerste verslag hierover te kunnen voorstellen tijdens het tweede semester van 2005.

3.2. De samenwerking tussen de Veiligheid van de Staat en de ADIV

Het Vast Comité I heeft herhaaldelijk gewezen op de inspanningen die volgens dit Comité moesten worden geleverd in de concrete samenwerking tussen niet alleen de twee inlichtingendiensten bedoeld in de wet van 18 juli 1991 tot regeling van het toezicht op de politie- en inlichtingendiensten, maar ook tussen alle diensten die werken voor het behoud van de veiligheid die waarborgt dat alle burgers hun democratische vrijheden en rechten effectief kunnen uitoefenen. Het oprichten door de regering van een structuur tot coördinatie van de dreigingsanalyse (cf. punt 2 infra) komt zeker en vast tegemoet aan deze bezorgdheid.

In 2004 werden nog andere maatregelen genomen om gevolg te geven aan verschillende specifiekere vaststellingen van het Vast Comité I met betrekking tot een tekort aan samenwerking tussen de Veiligheid van de Staat en de ADIV op gevoelige gebieden, zoals dat van het islamistisch extremisme.

In de opmerkingen in zijn schrijven van 18 april 2005, waarmee hij reageerde op de publieke versie van het verslag van het *«toezichtsonderzoek naar de wijze waarop de inlichtingendiensten hebben samengewerkt bij het volgen van een persoon die ervan wordt verdacht terroristische activiteiten in België te steunen»* (zie pagina 86 van dit jaarverslag), benadrukt de minister van Landsverdediging dat de gebeurtenissen die in het bewuste verslag worden beschreven dateren van vóór de ondertekening van een nieuw protocol van samenwerking tussen beide diensten. Dit protocol werd op 12 november 2004 getekend door de minister van Justitie en de minister van Landsverdediging.

De minister van Landsverdediging verklaarde ook nog: *«Bij een bezoek dat ik samen met mijn collega van Justitie aan de ADIV heb gebracht en waar ook de Veiligheid van de Staat was uitgenodigd, kon ik vaststellen dat de bepalingen van het protocol beetje bij beetje in de praktijk worden gebracht en dat de platformen inzake terrorisme en extremisme beginnen te werken.»*

Van haar kant schreef de minister van Justitie, in een reactie op het verslag van hetzelfde toezichtsonderzoek, in een brief van 8 december 2004 aan het Vast Comité I:

« ...het Ministerieel Comité Inlichting en Veiligheid besliste op 10 november het juridisch kader van de Antiterroristische Gemengde Groep te versterken door te bepalen dat de voornaamste opdracht van dit orgaan bestaat in het coördineren en organiseren van de informatiestroom tussen de verschillende diensten die in België zijn belast met de veiligheid. Ook hier heeft de regering de bedoeling een constante stroom van relevante informatie te verzekeren betreffende alle soorten dreigingen voor zowel de interne als de externe veiligheid van België.

In principe zouden deze verschillende initiatieven de optimale samenwerking tussen de verschillende diensten moeten bevorderen en aan de regering relevante evaluaties moeten bezorgen.»

3.3. De bijzondere opsporingsmethodes

In het reeds genoemde verslag dat op 16 juli 2004 werd ingediend door de begeleidingscommissies P en I van het Vast Comité I van toezicht op de inlichtingendiensten, wordt in punt 2 van de aanbevelingen benadrukt *«dat het onvermijdelijk is geworden dat er een wettelijke regeling wordt getroffen die de inlichtingendiensten toelaat bijzondere onderzoekstechnieken aan te wenden [...]: het af luisteren van telefoongesprekken, het schaduwen en het gebruik van informanten»*.

De algemene beschouwingen van het Vast Comité I in punt 5 van het *«verslag betreffende de vaststellingen die werden gedaan in het kader van het onderzoek naar een mogelijk af luisteren van telefoongesprekken van magistraten door de inlichtingendiensten»* (zie pagina 46 van dit jaarverslag) leggen de nadruk op het feit dat de context waarin de inlichtingenagenten hun opdrachten moeten uitvoeren risico's meebrengt, zowel voor de individuele rechten en vrijheden van de burgers als voor de juridische veiligheid van de agenten zelf.

Wat sommigen daarover ook kunnen denken, blijft de inlichtingenactiviteit essentieel in een tijd waarin mondiale dreigingen van welke aard ook de democratische rechtsstaat op gelijk welk ogenblik aan het wankelen kunnen brengen.

Hoewel sommige bedreigingen heel ernstig zijn, beseft het Vast Comité I hoe moeilijk het voor de inlichtingendiensten is om enerzijds steeds meer aanvragen te krijgen om nuttige informatie te verstrekken aan de politieke, administratieve en gerechtelijke overheden en om anderzijds in toenemende mate te moeten voldoen aan hogere eisen betreffende de kwaliteit van de inlichting, vooral wanneer de inlichting betrekking heeft op personen.

In een dergelijke context en tegenover dergelijke verwachtingen moet een moderne inlichtingendienst - onder streng toezicht - niet alleen beschikken over de wettelijke bevoegdheden maar ook over de vereiste technieken en de passende opleiding voor zijn personeel die het voor deze dienst mogelijk maken het bewijs te leveren van relevante feitelijke elementen voor het opsporen en evalueren van de bedreigingen die onder zijn wettelijke opdrachten ressorteren.

Het lijkt dus onvermijdelijk de inlichtingenactiviteiten te omringen met alle mogelijke garanties, te weten:

- vaststellen van wettelijke normen;
- uitwerken van precieze richtlijnen;
- passende en permanente opleiding voor het personeel, met inbegrip van het invoeren van een deontologische en ethische code;
- invoeren van strenge interne en externe controleprocedures.

Er moet op worden gewezen dat elke controle op het inwinnen van informatie met behulp van speciale technieken vandaag moeilijk en onzeker is bij gebrek aan een dergelijke kader, tenzij het Vast Comité I stelselmatig dieper gravende onderzoeken zou voeren waarvoor geen enkel voorafgaand en precies element van verdenking bestaat, wat niet opportuun is en wat overigens de normale werking van de inlichtingendiensten in het gedrang zou brengen.

Het Vast Comité I blijft werken aan dit onderwerp en is van plan tijdens de komende maanden een verslag over deze gevoelige materie op te stellen.

In het verlengde hiervan en meer algemeen is het Vast Comité I ook de mening toegedaan dat een strenger wettelijk en reglementair kader van de inlichtingenactiviteiten, zoals dat vandaag het geval is voor de wetgevende maatregelen waarvan sprake in punt 2.2. supra, niet alleen de specificiteit van deze activiteiten zou ontwikkelen, maar ook van aard zou zijn een bepaalde ongepaste cultuur van de inlichtingenwereld en de perceptie die externe waarnemers daar soms van hebben, te wijzigen.

Bij het uitvoeren van de toezichtsoopdracht waarmee het al iets meer dan tien jaar is belast, heeft het Vast Comité I inderdaad al herhaaldelijk gewezen op interne disfuncties binnen de inlichtingendiensten. Ze zijn het gevolg van het feit dat sommige leden van deze diensten een achterhaalde en ongepaste cultuur van het geheim trouw blijven die erin bestaat in een gesloten systeem te leven en deze verzuiling met alle mogelijke middelen in stand te houden, soms ten nadele van de dienst zelf en van zijn efficiënte werking.

Het Vast Comité I is dan ook de mening toegedaan dat naast de wetgevende hervormingen moet worden gewaakt over de deontologische en ethische vorming van de agenten van de inlichtingendiensten. Naast de technische aspecten eigen aan het bijeenbrengen en verwerken van de informatie zou het wenselijk zijn dat er op dit niveau een denkproces wordt gestart met het leidinggevend personeel en de leden van de Veiligheid van de Staat en de ADIV.

In dezelfde geest betreurt het Vast Comité I het dat het vaak slechts op willekeurige en indirecte wijze kennis krijgt van tuchtproblemen die soms het gevolg zijn van het gedrag van sommige agenten.

Hoewel het Vast Comité I geen enkele bevoegdheid bezit op tuchtvlak, zou het, indien het kennis zou hebben van dergelijke elementen, in voorkomend geval een deel van zijn toezichtsoopdracht kunnen wijden aan de eventuele structurele oorzaken van disfuncties of individuele fouten, ze analyseren in samenwerking met de leidinggevende personen van de diensten en passende aanbevelingen formuleren en bezorgen aan de bevoegde politici.

3.4. De medewerking van de inlichtingendiensten aan gerechtelijke onderzoeken

In hun aanbevelingen stelden de Begeleidingscommissies van de Comités P en I de vraag naar de gerechtelijke bewijswaarde van de informatie die een inlichtingendienst verstrekt in het kader van een gerechtelijk onderzoek. Deze Commissies hebben het Vast Comité I ook gevraagd een vergelijkend juridisch onderzoek in te stellen naar de wijze waarop dit probleem wordt geregeld in de andere lidstaten van de Europese Unie.

In dit jaarverslag (p. 112) publiceert het Vast Comité I het eerste deel van dit onderzoek.

Er moet ook op worden gewezen dat een nieuwe rondzendbrief van de procureurs-generaal, meer bepaald betreffende de samenwerking met de inlichtingendiensten, momenteel ter bespreking voorligt in het College voor Inlichting en Veiligheid.

In zijn schrijven van 18 april 2005 met zijn opmerkingen betreffende het «*verslag van het toezichtsonderzoek naar de wijze waarop de inlichtingendiensten hebben samengewerkt bij het volgen van een persoon die ervan wordt verdacht terroristische activiteiten in België te steunen*» (zie pagina 106 van dit jaarverslag), verklaarde de minister van Landsverdediging over deze samenwerking: «*Teneinde alle verwarring te vermijden tussen de taken van de politiediensten enerzijds en de inlichtingendiensten anderzijds en het begrip 'technische bijstand' in het kader van de samenwerking met de gerechtelijke overheden precies te omschrijven, ga ik volledig akkoord met uw aanbeveling om ter zake wetsbepalingen op te stellen, ook met betrekking tot het gebruik van de bijzondere opsporingstechnieken door de inlichtingen- en veiligheidsdiensten.*»

4. DE TOEZICHTSONDERZOEKEN

4.1. De cijfers

Tussen 1 januari en 31 december 2004 hebben het Vast Comité van toezicht op de inlichtingendiensten en zijn Dienst Enquêtes in totaal 32 onderzoeken behandeld, waarvan er 11 werden geopend in diezelfde periode. Van die laatste onderzoeken werden er 6 geopend op initiatief van het Vast Comité I, 2 als gevolg van een klacht van een privé-persoon, 2 op verzoek van de Commissies en één op gezamenlijk verzoek van de ministers van Justitie en Landsverdediging.

Op het ogenblik waarop we dit jaarverslag afsluiten, zijn 14 toezichtsonderzoeken nog lopende: dit betekent dat de Dienst Enquêtes nog bijkomende opdrachten moet uitvoeren of dat deze dienst de resultaten van zijn opsporingen heeft bezorgd aan het Vast Comité I dat daarover een verslag opstelt dat conform artikel 33, 3^{de} lid van de wet tot regeling van het toezicht bestemd is voor de bevoegde ministers en voor de Begeleidingscommissie van de Senaat.

4.2. Stand van zaken m.b.t. enkele lopende onderzoeken

4.2.1. Het onderzoek naar de wijze waarop de inlichtingendiensten hun rol zien in de context van de dreigingen betreffende het gebruik van nucleaire, biologische en chemische middelen in terroristische acties

Door de jaren is de verspreiding van nucleaire, bacteriologische en chemische wapens een belangrijk probleem geworden waarover regeringen en bevolkingen zich zorgen maken.

Volgens de Raad van de Europese Unie gaat het om de grootste potentiële dreiging voor de veiligheid van de Europese Unie.

Resolutie nr. 1540 van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties, aangenomen op 28 april 2004, legt de nadruk op de ernstige dreigingen die biologische wapens vormen voor de vrede en de veiligheid wereldwijd. De tekst spoort aan tot meer nationale en internationale coördinatie om op wereldschaal een krachtadiger antwoord te kunnen geven op dit probleem.

De gesprekken die plaatsvonden rond het opstellen van het Europese witboek voor veiligheid en defensie tonen aan dat de perceptie van de NBC-dreiging van land tot land kan variëren.

Uit die gesprekken blijkt ook hoe moeilijk het is een coherent strategisch antwoord te bieden op deze dreiging. Is nucleaire ontrading een relevant antwoord op een terroristische dreiging die van nature onvoorzienbaar en moeilijk identificeerbaar is?

Het zijn ernstige strategische, ethische en juridische dilemma's en de inlichtingendiensten hebben, in samenwerking met andere organen, zeker en vast een rol te spelen bij het zoeken naar oplossingen.

In 2004 heeft het Vast Comité I een onderzoek hernomen dat al in 2001 was geopend, maar waarvan de uitvoering wegens andere dringende lopende onderzoeken moest worden uitgesteld.

Aangezien enerzijds de wet houdende regeling van de inlichtingendiensten de handel «*in non-conventionele of zeer geavanceerde wapensystemen*» opneemt in de opdrachten van de Veiligheid van de Staat en anderzijds deze opdracht meer bepaald «*de ontwikkeling van nucleaire, chemische en biologische wapenprogramma's, de daaraan verbonden transmissiesystemen, alsook de personen, structuren of landen die daarbij betrokken zijn*» beoogt, besliste het Vast Comité I dit onderzoek uit te breiden naar de rol van de inlichtingendiensten op het gebied van «*biologische en chemische middelen in terroristische acties*» en de titel van het onderzoek te veranderen in «*toezichtsonderzoek naar de rol van de inlichtingendiensten inzake de niet-proliferatie van non-conventionele of bijzonder geavanceerde wapens*».

Dit onderzoek heeft tot doel na te gaan welke bijdrage de Belgische inlichtingendiensten ter zake leveren of kunnen leveren.

In de loop van 2004 heeft het Vast Comité I van de Veiligheid van de Staat en van de ADIV geclassificeerde informatie ontvangen die het in de huidige staat van het dossier onmogelijk kan onthullen of bespreken.

In de loop van 2005 zal het Vast Comité I een verslag indienen waarin het zal pogen de volgende vragen te beantwoorden:

- Over welke middelen beschikken de ADIV en de Veiligheid van de Staat om dit soort dreiging op te sporen en te bestrijden?
- Welke analyses worden vandaag en op termijn gemaakt van de evaluatie van deze dreiging? Worden er regelmatig rapporten aan bepaalde overheden bezorgd? Indien ja, welke rapporten en welke overheden?
- Welke initiatieven of maatregelen worden er genomen (eventueel in samenwerking met andere overheden) met betrekking tot gevoelige installaties (biochemische bedrijven, kerncentrales, biologische laboratoria, bijvoorbeeld van het type P3)? Bestaat er bijvoorbeeld een kadaster van de risico's op dit gebied? Hoe staat het met de veiligheidsmachtigingen (bv. in de laboratoria waar gevaarlijke bacteriën of virussen worden behandeld)? Voor welke categorie van personeel gelden de machtigingen in voorkomend geval? Werden er al veiligheidsincidenten gemeld aan de ADIV of de Veiligheid van de Staat? Indien ja, welke? Wat waren de gevolgen daarvan voor deze diensten?
- Werken de betrokken diensten samen met andere nationale of internationale overheden (Europese of andere)? Onder welke vormen?

- Welke maatregelen moeten er volgens de bevoegde personen van beide diensten eventueel worden genomen om mogelijke leemtes ter zake op te vullen, voor zover dergelijke leemtes werden geïdentificeerd?
- Welke middelen zouden dringend moeten worden toegekend aan beide diensten?

4.2.2. Onderzoek naar de wijze waarop de Belgische inlichtingendiensten functioneren en samenwerken in het kader van hun nieuwe wettelijke opdracht betreffende de dreigingen van criminele organisaties

a) Op 21 november 2003 besliste het Vast Comité van toezicht op de inlichtingendiensten een toezichtsonderzoek te openen naar de wijze waarop de Veiligheid van de Staat en de Algemene Dienst Inlichting en Veiligheid functioneren en samenwerken in het kader van hun nieuwe wettelijke opdracht betreffende de bedreigingen die uitgaan van criminele organisaties.

In het algemeen wenst het Comité I de samenwerking tussen onze twee inlichtingendiensten te evalueren, gemeten naar hun respectieve technieken en bevoegdheden en naar de strategische analyses.

Het duidelijkste teken van de belangstelling vanwege het parlement voor het probleem van de georganiseerde misdaad is onbetwistbaar het eerste rapport dat op 8 december 1998 werd ingediend door de Parlementaire Commissie van onderzoek naar de georganiseerde criminaliteit in België; dit rapport werd opgesteld door de heren Senatoren Coveliers en Desmedt (Document Senaat, zitting 1998-1999, 1-326/9).

Ook de volgende parlementsleden maakten deel uit van deze commissie: Vandenberghe, Lallemand (voorzitters), Bourgeois, Erdman, Jeanmoye, Leduc, Mahoux, Pinoie en Verreycken.

De eerste vaststelling van de commissie betrof het gebrek aan meerdere bronnen in de benadering van het fenomeen. De gegevens van de politie vormden het enige instrument van analyse.

Zich bewust van de grenzen van deze aanpak «op korte termijn», wijzen de auteurs van het verslag (jaarverslag 1998 van de rijkswacht over de georganiseerde criminaliteit in België in 1997) er terecht op dat de *«informatie bijeengebracht bij de politiediensten, veeleer weergeeft hoe die politiediensten hun opzoeken organiseren en dat zulks er dreigt toe te leiden dat een aantal niet-bekende facetten van de georganiseerde criminaliteit niet aan het licht komen»* (Document Senaat I-326/9 - 1998/1999, p. 101).

De parlementsleden hebben het aangevatte werk voortgezet en op 27 maart 2003 werd een tweede parlementair verslag betreffende de georganiseerde criminaliteit ingediend door de senatoren Lozie en Istasse. (Belgische Senaat, zitting 2002-2003, 2-452/2.) Deze commissie was samengesteld uit de senatoren Vandenberghe, Guilbert, Hordies, Kestelyn-Sierend, Malmendier, Moreal, Nyssens, Vanlerberghe en Verreycken.

Hoewel de strijd tegen de georganiseerde criminaliteit sinds 1998 tot de wettelijke opdrachten van de Veiligheid van de Staat behoort, komt deze dienst helemaal niet ter sprake in dit verslag.

Het is bijgevolg evident dat dit toezichtsonderzoek moet worden voortgezet op basis van concretere verificaties. In de loop van het jaar 2005 zal een definitief verslag worden bezorgd aan de toezichthoudende ministers en aan de Begeleidingscommissies.

Aan de hand van de eerste gegevens die in 2004 werden bijeengebracht, is het echter al mogelijk een eerste beeld te krijgen van de benadering van de inlichtingendiensten ter zake:

b. Standpunt van de Veiligheid van de Staat

De inhoud die deze dienst geeft aan de strijd tegen de «georganiseerde misdaad» situeert zich op twee niveaus die elkaar aanvullen.

Eenzijds moet de georganiseerde misdaad worden aangepakt op basis van het Nationaal Plan van de Inlichting (NPI), dat zijn prioriteiten legt op het niveau van de bescherming van het wetenschappelijk en economisch potentieel en van de strijd tegen het terrorisme. Beide opdrachten zijn nauw verbonden met de strijd tegen de georganiseerde misdaad in het algemeen en nog meer met de financiële aspecten die daaruit voortvloeien. De Veiligheid van de Staat verklaart dat ze de wettige machten moet beschermen tegen infiltratie door de georganiseerde misdaad en het concurrentievermogen van onze industrieën en instituten veilig te stellen. Voorts beschouwt deze dienst het als zijn taak de financiële stromen te identificeren die afkomstig zijn van de activiteiten van de georganiseerde misdaad, wanneer ze worden uitgeoefend in een terroristische optiek.

Anderzijds moet de Veiligheid van de Staat de georganiseerde misdaad bestrijden, zoals blijkt uit haar wettelijke opdrachten die worden beschreven in de wet van 30 november 1998 houdende regeling van de inlichtingen- en veiligheidsdienst.

Volgens de Veiligheid van de Staat heeft het Ministerieel Comité Inlichting en Veiligheid geen enkele richtlijn verstrekt met betrekking tot de manier waarop de strijd tegen de georganiseerde misdaad moet worden aangepakt.

Met betrekking tot de middelen verklaart de Veiligheid van de Staat dat ze in de praktijk, in de uitvoering van onderzoeken naar de problematiek van de georganiseerde misdaad, dezelfde methodes hanteert als op andere gebieden.

Zij preciseert dat alle technieken die ze kan gebruiken met het oog op de uitvoering van haar wettelijke opdrachten eveneens worden toegepast in het kader van de onderzoeken naar de georganiseerde criminaliteit. De Veiligheid van de Staat benadrukt dat ze natuurlijk geen gebruik kan maken van bepaalde bijzondere technieken zoals (administratief) afluisteren, activiteiten onder dekmantel of actieve interventies.

De Veiligheid van de Staat probeert een zo precies mogelijk beeld van de problematiek te geven op basis van haar eigen bronnen. Op operationeel vlak zijn deze bronnen voornamelijk afkomstig van een uitgebreid netwerk van informanten.

De Veiligheid van de Staat onderstreept dat bepaalde specifieke aspecten van deze materie worden behandeld in samenwerking met andere bevoegde diensten in België. Er is ook een belangrijke uitwisseling van informatie met bevriende diensten die bevoegd zijn op het vlak van georganiseerde criminaliteit.

Tot slot levert ook de exploitatie van open bronnen heel wat bruikbare informatie.

Samenwerking met de gerechtelijke en politionele overheden

Algemeen ziet de Veiligheid van de Staat deze samenwerking als volgt: het inlichtingenwerk situeert zich in de eerste plaats op het niveau van de preventie, terwijl het optreden van de politie meer is gericht op het vervolgen van inbreuken en bijgevolg een meer repressieve visie vereist.

Volgens de Veiligheid van de Staat veronderstelt de efficiënte bestrijding van de criminaliteit een combinatie van preventie en repressie. Het belang van een constante uitwisseling van informatie tussen de Veiligheid van de Staat enerzijds, in een perspectief van anticipatie, en het gerechtelijk apparaat en de politiediensten anderzijds, in een proactieve of repressieve optiek, is overduidelijk.

De Veiligheid van de Staat wijst erop dat ze, volgens de huidige rondzendbrief van het College van procureurs-generaal, directe of technische bijstand mag leveren aan de gerechtelijke overheid of aan de politiediensten, wanneer op haar een beroep wordt gedaan met betrekking tot materies die tot haar bevoegdheid behoren.

In antwoord op de vraag welke strategische analyses m.b.t. de dreigingen die uitgaan van criminele organisaties de Veiligheid van de Staat aan de politieke en/of gerechtelijke overheden heeft bezorgd, verklaart deze dienst zich voornamelijk te concentreren op concrete dossiers van georganiseerde criminaliteit. Deze dossiers worden geredigeerd op operationeel vlak, geanalyseerd en aan de gerechtelijke en politieke overheden bezorgd. De algemene besluiten of beschouwingen die uit deze dossiers naar voren komen, worden opgenomen in het jaarverslag over de georganiseerde misdaad.

Met betrekking tot de samenwerking tussen de Veiligheid van de Staat en de Algemene Dienst Inlichting en Veiligheid wijst de Veiligheid van de Staat erop dat beide diensten in mei 1997 een protocolakkoord hebben gesloten.

Dit protocolakkoord legt de fundamenten van een samenwerking tussen beide diensten op het vlak van schadelijke sekten, spionage, ideologisch extremisme, georganiseerde misdaad, terrorisme en proliferatie.

Met betrekking tot de georganiseerde misdaad benadrukt de Veiligheid van de Staat dat deze materie volgens haar niet tot de interessesfeer van de ADIV behoort, tenzij er aanwijzingen zijn van de betrokkenheid van een militair. In dit laatste geval stelt de Veiligheid van de Staat al haar informatie ter beschikking van de ADIV. Omgekeerd en voor zover de Veiligheid van de Staat dit kan beoordelen, bezorgt de ADIV al de informatie waarover deze dienst beschikt aan de Veiligheid van de Staat.

Wat betreft de samenwerking met de andere nationale diensten is de Veiligheid van de Staat van mening dat het - gelet op de huidige en overigens complexe toename van de georganiseerde misdaad - duidelijk een illusie is te denken dat de één of andere dienst dit probleem in zijn eentje kan oplossen. Integendeel, het is absoluut noodzakelijk dat alle betrokken diensten de handen in elkaar slaan en alle nuttige informatie betreffende strafbare inbreuken aan de bevoegde magistraten bezorgen.

De Veiligheid van de Staat doelt meer bepaald op:

- de federale politie;
- de FOD Buitenlandse Zaken;

- de FOD Financiën;
- de CFI (Cel voor Financiële Informatieverwerking);
- de Sociale Inspectie;
- de Douane;
- de FOD Economie.

De Veiligheid van de Staat verklaart samen te werken met deze verschillende diensten, hetzij op operationeel vlak, hetzij op het vlak van de analyse.

De Veiligheid van de Staat benadrukt dat ze al een protocolakkoord heeft gesloten met:

- de ADIV: protocol van 20.02.1997 (wordt momenteel herzien)
- de gerechtelijke overheid: Col 13/99 van 22.06.1999 (momenteel herzien)
- de Sociale Inspectie: protocol van akkoord van 27 februari 2003.

De Veiligheid van de Staat verklaart spontaan dat er met de volgende diensten al gesprekken worden gevoerd met het oog op het sluiten van een protocol :

- de federale politie,
- het Commissariaat-Generaal voor de Vluchtelingen en Staatlozen en met de FOD Buitenlandse Zaken,
- de FOD Economie.

De Veiligheid van de Staat verklaart dat vroeger al een initiatief werd genomen met het oog op het sluiten van een protocolakkoord tussen de Veiligheid van de Staat en de penitentiaire instellingen.

Voor het overige stellen we vast dat het Ministerieel Comité Inlichting en Veiligheid op 16 februari 2000 een richtlijn heeft goedgekeurd met betrekking tot het verstrekken van inlichtingen en de samenwerking tussen de inlichtingen- en veiligheidsdiensten, de overheden en de administratieve diensten.

De Veiligheid van de Staat wijst er ook op dat de wet van 30 november 1998 houdende regeling van de inlichtingen- en veiligheidsdienst in de artikelen 14, 19 en 20 de wettelijke grondslagen vaststelt van de samenwerking tussen de Veiligheid van de Staat en de andere diensten.

Binnen de Veiligheid van de Staat is een specifieke afdeling belast met het verlenen van technische bijstand in het kader van «financiële dossiers», voor zover de andere diensten een beroep op haar doen.

Voor het overige vestigt de Veiligheid van de Staat de aandacht op het feit dat wanneer, in het kader van de strijd tegen de georganiseerde criminaliteit, een verband duidelijk wordt met andere materies die tot de bevoegdheid van de Veiligheid van de Staat behoren, de informatie onmiddellijk wordt bezorgd aan de bevoegde afdeling met het oog op samenwerking of voor later gevolg.

c. Standpunt van de ADIV

Deze dienst verklaart niet direct betrokken te zijn bij het probleem van de «georganiseerde misdaad» en heeft ter zake geen richtlijnen gekregen van het Ministerieel Comité Inlichting en Veiligheid.

Niettemin wordt gepreciseerd dat de tekst over de «Doctrine Inlichting en Veiligheid van Defensie» in hoofdstuk 3, punt 2 (algemeenheden) bepaalt:

«Het eerste doel van contra-inmenging blijft het opsporen en neutraliseren van spionage, sabotage, gezagsondermijnende en terroristische dreigingen. **De basisfuncties van contra-inmenging kunnen worden uitgebreid tot de dreigingen met activiteiten die in verband staan met de georganiseerde criminaliteit, extremisme en operaties van informatie».**

De ADIV stelt ook belang in deze materie in het kader van het onderzoek naar grensoverschrijdende fenomenen - wapenhandel, handel in natuurlijke rijkdommen (diamant, coltan...) - die invloed kunnen uitoefenen op de gebieden waarvoor de ADIV bevoegd is krachtens de organieke wet.

Bovendien wijst de ADIV erop dat de kennis van bepaalde algemene elementen betreffende de activiteiten van criminele organisaties deel uitmaakt van de algemene beroeps cultuur van de agenten die belast zijn met de uitvoering van veiligheidsonderzoeken, in de mate waarin deze kennis kan leiden tot een correcte interpretatie van bepaalde onderzoekselementen in het kader van de veiligheidsonderzoeken.

Met betrekking tot de middelen verklaart de ADIV niet over specifieke middelen te beschikken om deze materie te behandelen, ook al komt dit ter sprake in het Stuurplan Veiligheid en inlichting onder de titel: «Het domein van de grensoverschrijdende fenomenen die verband houden met de prioritaire activiteitsgebieden van de ADIV», te weten:

- de handel in wapens, diamanten en andere materies of producten;
- de georganiseerde misdaad, waartoe behoren:
 - witwassen van geld,
 - mensensmokkel,
 - de handel in drugs en verdovende middelen,
 - de sekten,
 - huurlingen,
 - proliferatie (massavernietigingswapens).

De ADIV verklaart dat deze informatie wordt ingewonnen via de gebruikelijke methodes en door samen te werken met buitenlandse diensten. Deze dienst werkt ook nauw samen met de federale politie, inzonderheid in Antwerpen. De ADIV benadrukt dat in dit kader a priori geen gebruik wordt gemaakt van intercepties van communicatie noch van bijzondere technieken om inlichtingen te verzamelen.

De ingewonnen informatie wordt geanalyseerd. De ADIV verklaart dat open bronnen zo goed als niets opleveren.

Er wordt ook op gewezen dat informatie meegedeeld worden aan de personeelsleden tijdens bijscholingen of vergaderingen voor het personeel dat belast is met de veiligheidsonderzoeken of in het kader van de vereiste permanente individuele vorming.

Met betrekking tot de samenwerking met de gerechtelijke en politionele overheden verklaart de ADIV niet stelselmatig mee te werken aan onderzoeken op het gebied van de georganiseerde criminaliteit.

De agenten van de ADIV die met de veiligheidsonderzoeken zijn belast, voeren geen gerechtelijke onderzoeken uit; soms echter komen deze agenten in het bezit van relevante informatie. Die informatie wordt dan aan de gerechtelijke overheden bezorgd via het parket-generaal of het lokale parket, in overeenstemming met de richtlijnen ter zake. Soms ook vragen de gerechtelijke overheden zelf informatie over een bepaalde persoon. Deze aanvraag wordt bezorgd aan de centrale documentatiedienst van de ADIV en daarna teruggestuurd via de hierboven genoemde kanalen.

Met betrekking tot eventuele voor de politieke en/of gerechtelijke overheden bestemde strategische analyses van de dreigingen die uitgaan van criminele organisaties, verklaart de ADIV in het algemeen geen strategische analyses te maken op dit specifieke gebied.

In sommige gevallen wordt dergelijke strategische informatie echter meegedeeld ter gelegenheid van bilaterale vergaderingen met de federale politie en/of de federale procureur.

Met betrekking tot de samenwerking tussen de Algemene Dienst Inlichting en Veiligheid en de Veiligheid van de Staat verklaart de ADIV dat er ter zake weinig samenwerking is.

De samenwerking met andere diensten verloopt op informele wijze. Het gaat om het mondeling uitwisselen van informatie en het bezorgen van documenten, zonder dat hiervoor een formeel protocol bestaat.

d. De eerste vaststellingen van het Vast Comité I

Om te beginnen stelt het Vast Comité I vast dat beide inlichtingendiensten zich terughoudend opstellen met betrekking tot het maken van een strategische analyse van de dreiging die criminele organisaties vertegenwoordigen voor de nationale veiligheid.

Een logisch gevolg van dit gebrek aan strategische visie op dit gebied zou kunnen zijn dat er onvoldoende relevante inlichtingen aan de politieke overheden worden bezorgd.

Zoals het Vast Comité I al kon vaststellen op andere gebieden die tot zijn bevoegdheden behoren, lijkt de Veiligheid van de Staat voorrang te geven aan kortetermijnacties die gericht zijn op het behalen van gerechtelijke resultaten.

Van zijn kant maakt de ADIV niet de minste strategische analyse van dit fenomeen, hoewel leden van de Belgische strijdkrachten worden uitgestuurd naar gevoelige regio's wat betreft criminele organisaties (bv. de Balkan).

Ten tweede stelt het Vast Comité I vast (het gaat wellicht om een van de gevolgen van de eerste vaststelling) dat de samenwerking tussen beide diensten zo goed als onbestaande is.

Zonder vooruit te lopen op de besluiten en aanbevelingen die in het definitieve verslag zullen worden geformuleerd, neemt het Vast Comité I zich voor beide aspecten grondiger te behandelen in het kader van het lopende onderzoek.

Wellicht zal hiervoor rekening moeten worden gehouden met de wisselwerking tussen beide inlichtingendiensten en de opdrachten van de politiediensten en de gerechtelijke overheden, die ter zake een hoofdrol vervullen en met dewelke een goede taakverdeling en efficiënte coördinatie noodzakelijk zijn.

5. DE GERECHTELIJKE ONDERZOEKEN

In de loop van het jaar 2004 werd de Dienst Enquêtes van het Vast Comité I (die gerechtelijke bevoegdheid geniet conform artikel 40, 3^{de} lid van de wet van 18 juli 1991 tot regeling van het toezicht op de politie- en inlichtingendiensten) belast met vier gerechtelijke onderzoeken.

Drie van deze onderzoeken hebben betrekking op het gedrag van leden van de inlichtingendiensten.

Het vierde onderzoek betreft het gerechtelijk onderzoek naar aanleiding van een klacht over eventuele telefoontap tijdens het proces-Dutroux in Aarlen. De Dienst Enquêtes van het Comité P en die van het Comité I hebben samengewerkt in het kader van dit gerechtelijk dossier dat werd afgesloten met een beschikking tot buitenvervolginstelling dat door de raadkamer op 12 april 2005 werd verleend.

6. DE QUASI-JURISDICTIONELE OPDRACHT ALS BEROEPSORGAAN VAN HET VAST COMITÉ I

6.1. In 1995 voerde het Vast Comité I een onderzoek naar het probleem van de veiligheidsmachtigingen. Als gevolg van dit onderzoek formuleerde het Comité de aanbeveling dat ter zake een duidelijke wet zou worden aangenomen die voldoet aan de vereisten van artikel 8 van het Europees Verdrag tot bescherming van de mensenrechten en van de fundamentele vrijheden, alsmede aan die van artikel 22 van de Grondwet. Het Vast Comité I beval ook de oprichting aan van een beroepsorgaan in geval van weigering of intrekking van een veiligheidsmachtiging¹⁴.

Voorts beval het Vast Comité I aan dat een algemene wet zou worden aangenomen betreffende geclassificeerde documenten, inlichtingen en materieel. Het gaat om de documenten, inlichtingen en materieel waarvan de overheid de geheimhouding mag of moet bewaren om redenen van veiligheid of van bescherming van de persoonlijke levenssfeer.

In het Belgisch Staatsblad van 7 mei 1999 verschenen twee wetten van 11 december 1998, de ene «*betreffende de classificatie en de veiligheidsmachtigingen*», de andere «*tot oprichting van een beroepsorgaan inzake veiligheidsmachtigingen*».

¹⁴ Artikel 35 van de wet van 18 juli 1991 tot regeling van het toezicht op de politie- en inlichtingendiensten.

De eerste wet definieert wat we verstaan onder classificatie, wat het voorwerp kan zijn van classificatie en de verschillende niveaus van classificatie. Om toegang te hebben tot geclassificeerde documenten, gegevens en materiaal bepaalt de wet dat een veiligheidsmachtiging is vereist die wordt bepaald in functie van het niveau van classificatie van de informatie tot dewelke men toegang moet hebben om zijn functie of zijn opdracht uit te oefenen. Inbreuken op de verbintenis tot geheimhouding worden strafrechtelijk bestraft (bv. met een gevangenisstraf gaande van één maand tot vijf jaar).

Dezelfde wet beschrijft de procedure voor het toekennen van deze machtigingen en definieert het begrip 'veiligheidsonderzoek'. Deze onderzoeken worden toevertrouwd aan de inlichtingen- en veiligheidsdiensten.

De tweede wet kent aan het Vast Comité I de bevoegdheid toe van beroepsorgaan inzake veiligheidsmachtigingen.

Deze twee wetten van 11 december 1998 zijn op 1 juni 2000 in werking getreden. De wet tot oprichting van een beroepsorgaan en haar uitvoeringsbesluit van 24 maart 2000 organiseren de procedure tot regeling van betwistingen op jurisdictionele wijze¹⁵.

De uitvoering van deze opdracht wordt jaarlijks geëvalueerd in het jaarverslag van het Vast Comité I¹⁶.

6.2. **In de loop van 2004** werd een onderzoek ingesteld in vijftientig beroepsdossiers. Vier beroepen hadden betrekking op procedures die werden gevoerd door de Nationale Veiligheidsoverheid, negentien andere beroepen betroffen beslissingen van de ADIV in zijn hoedanigheid van Veiligheidsoverheid ten overstaan van leden van het departement Landsverdediging. Twee beroepen hadden betrekking op de Veiligheid van de Staat in haar hoedanigheid van Veiligheidsoverheid.

De beslissingen die als gevolg van deze beroepen werden genomen, erkenden de gegrondheid van de vordering in vier gevallen. Zes beroepen werden ongegrond en één niet ontvankelijk verklaard.

In dertien dossiers waarin de veiligheidsmachtiging werd geweigerd of ingetrokken, waren aanvullende onderzoeken vereist. Na het afsluiten van deze onderzoeken werden vijf beslissingen herzien en werd de veiligheidsmachtiging toegekend.

In zeven van de resterende gevallen bleef de Veiligheidsautoriteit bij haar beslissing om de gevraagde machtiging niet toe te kennen of in te trekken.

Sinds de inwerkingtreding van deze wet is het aantal beroepen als volgt geëvolueerd:

JAAR	AANTAL BEROEPEN
2de semester 2000	19
2001	17
2002	17
2003	11
2004	25
TOTAAL	89

¹⁵ Zie voor een diepgaander uitwerking: jaarverslag 2000 van het Vast Comité I, p. 18 e.v.

¹⁶ Zie de jaarverslagen 2001, p. 12 tot 14; 2002, p. 37 tot 44; en 2003, p. 4 tot 6.

Het Vast Comité I vervult zijn rol van beroepsorgaan onafhankelijk van zijn rol van externe toezichthouder op de activiteiten van de inlichtingendiensten. Artikel 3 van de wet bepaalt uitdrukkelijk dat wanneer het Vast Comité I optreedt als beroepsorgaan, het geen dienst controleert. Het is echter duidelijk dat terwijl beide functies op het vlak van de expertise duidelijk van elkaar gescheiden blijven, ze elkaar wederzijds verrijken.

Aldus besliste het Vast Comité I, volgend op bepaalde vaststellingen in het kader van zijn opdracht als beroepsorgaan, in 2004 een onderzoek te openen «naar de wijze waarop de Algemene Dienst Inlichting en Veiligheid de aanvragen van veiligheidsmachtigingen verwerkt die privé-ondernemingen indienen».

De resultaten van dit onderzoek en die van het algemene onderzoek dat in 2003 werd geopend «naar de wijze waarop de Belgische inlichtingendiensten de wetgeving inzake veiligheidsmachtigingen toepasten», zijn het voorwerp van het verslag dat wordt gepubliceerd op pagina 53 van dit jaarverslag.

In deze onderzoeken wordt rekening gehouden met drie belangrijke aspecten waarop het Vast Comité I stootte in het kader van zijn opdracht als beroepsorgaan:

- De moeilijkheden als gevolg van het vertrek, op 31 december 2004, van de leden van de federale politie die bij de ADIV de veiligheidsonderzoeken uitvoerden.
- Het probleem van de weigering door de ADIV om - bij gebrek aan middelen - veiligheidsonderzoeken uit te voeren die worden aangevraagd door privé-ondernemingen die actief zijn in de sector van Landsverdediging, met het oog op het afleveren van veiligheidsmachtigingen aan hun personeelsleden.
- De weigering of intrekking van een veiligheidsmachtiging aan militairen die getrouwd zijn of samenwonen met vreemdelingen afkomstig uit landen die erom bekend staan een veiligheidsrisico te vormen, enkel en alleen omdat het onmogelijk blijkt deze veiligheidsonderzoeken uit te voeren.

7. HET TOEZICHT OP DE VEILIGHEIDSINTERCEPTIES DOOR DE ADIV (ARTIKEL 44 EN VOLGENDE VAN DE WET HOUDENDE REGELING VAN DE INLICHTINGEN- EN VEILIGHEIDSDIENST)

In de loop van 2004 heeft het Vast Comité I niet alleen werkvergaderingen georganiseerd met de ADIV om te bekijken welke concrete maatregelen deze dienst had genomen met het oog op de uitvoering van wettelijk toegelaten intercepties, maar heeft het ook controles ter plaatse verricht.

Parallel wisselt het Vast Comité I ook van gedachten met experts van het BIPT.

Geclassificeerde verslagen betreffende deze controles werden naar de minister van Landsverdediging verzonden.

Tijdens deze inspecties heeft het Vast Comité I geen enkele interceptie vastgesteld die niet conform is aan de lijst die de minister van Landsverdediging heeft goedgekeurd in toepassing van de wet van 30 november 1998 houdende regeling van de inlichtingen- en veiligheidsdienst.

TITEL II : DE TOEZICHTSONDERZOEKEN

A. ONDERZOEKEN OP VERZOEK VAN HET PARLEMENT OF VAN MINISTERS

HOOFDSTUK 1 : VERSLAG OVER HET TOEZICHTSONDERZOEK AANGAANDE “EVENTUELE OVERTREDINGEN DOOR LEDEN VAN DE VEILIGHEID VAN DE STAAT VAN EEN BEVEL OM HET CONTACT MET EEN INFORMANT TE VERBREKEN”
--

VOORAFGAANDE VERWITTING

Het hiernavolgend verslag werd op 18 september 2002 toegezonden aan de Voorzitter van de Begeleidingscommissie van het Vast Comité I. Dit document is nooit besproken geworden en dus ook nooit goedgekeurd door de begeleidingscommissie.

Sindsdien werd een nieuwe begeleidingscommissie geïnstalleerd na de verkiezingen van 13 juni 2003.

Het Vast Comité I acht het opportuun om het hiervermelde toezichtsonderzoek in het huidige jaarlijks activiteitenverslag te integreren, in de overtuiging dat er belangrijke vaststellingen zijn gedaan en dat principiële vragen actueel zullen blijven.

1. VOORWERP VAN HET ONDERZOEK

In de gevoelige context rond de audit die het Vast Comité I begin 2002 uitvoerde bij de Veiligheid van de Staat en daarbij aansluitend, de procedure tot benoeming van een nieuwe administrateur-generaal van deze inlichtingendienst, voelde het Vast Comité I zich aangesproken door de inhoud van een artikel dat verscheen in een tijdschrift.

Dit artikel handelde onder andere over het verder onderhouden van contacten van agenten van de Veiligheid van de Staat met een ex-informant, ondanks het feit dat de hiërarchie van deze dienst elk contact had met hem had verboden gezien zijn gebrek aan betrouwbaarheid.

Behalve deze bewering, - en andere, zoals veronderstelde feiten van corruptie; van verdeeldheid tussen de leden binnen een sectie van de Veiligheid van de Staat over het onderhouden van contacten met deze gewezen informant - , liet dit artikel ook toe, door te herinneren aan de feitelijke relatie die bestaat tussen deze gewezen informant en één van de kandidaten voor de functie van administrateur-generaal van de Veiligheid van de Staat, deze kandidatuur in een slecht daglicht te plaatsen.

Na een gedachtewisseling hieromtrent met de Begeleidingscommissie van de Senaat, besloot het Vast Comité I op 4 juli 2002 het huidige toezichtsonderzoek te openen om in een eerste fase na te gaan of de aantijgingen in dit bovenvermelde artikel wel degelijk gegrond waren, maar dan enkel wat betreft de werking van de Veiligheid van de Staat zelf.

Dit deel van het artikel luidt als volgt :

(...)

« Bart Van Lijsebeth, administrateur général de la Sûreté précédant Godelieve Timmermans, avait interdit à ses inspecteurs, avant la justice bruxelloise, de rencontrer encore cet informateur. Certains membres du service qui, au North Gate, traitaient l'informateur, étaient suspectés de bénéficier de ses largesses. Le service qui, à la Sûreté, gère la criminalité organisée provenant des anciens pays de l'Est semble être divisé sur la question : certains fréquentent encore X et son entourage, d'autres s'étonnent fortement de ce que des hauts fonctionnaires de l'ancienne Sûreté publique aient encore des rencontres avec cet ancien informateur « non fiable » et certaines personnes de son entourage actuel, inculpées dans un dossier de blanchiment d'argent. Même si ces rencontres ont pour but le rapatriement de candidats réfugiés de Belgique vers l'Asie centrale ou la récolte de renseignements sur l'émergence de l'islamisme dans cette même région du monde ».

(...)

Reeds van bij de aanvang van de onderzoeksverrichtingen van de Dienst Enquêtes I, verkreeg deze dienst eveneens inlichtingen volgens dewelke de auteur van het artikel voorafgaande contacten zou gehad hebben met agenten van de Veiligheid van de Staat.

In een tweede fase heeft het Vast Comité I zich er dan ook op toegelegd om - in de mate van het mogelijke - na te gaan of deze contacten met de pers daadwerkelijk hadden plaatsgevonden en bovenal te verifiëren - zoals was vooropgesteld - of deze contacten niet als doel hadden de belangen van één van de kandidaten te schaden, namelijk in het kader van het veiligheidsonderzoek waaraan deze kandidaat zich diende te onderwerpen met het oog op de verlening van een veiligheidsmachtiging, conform de wet van 11 december 1998 betreffende de classificatie en de veiligheidsmachtigingen.

Hierbij vaststellend dat er begin augustus 2002 abnormale moeilijkheden werden vastgesteld door de Dienst Enquêtes om vanwege de Veiligheid van de Staat duidelijke informatie te verkrijgen over de stand van de procedure in deze zaak, wat de veiligheidsmachtigingen aangaat heeft het Vast Comité I gepoogd zo precies mogelijk het verloop van deze procedure en de inhoud ervan na te gaan.

2. VASTSTELLINGEN

Deze vaststellingen van het Vast Comité I zijn gebaseerd op het onderzoek van de beschikbare documenten bij de Veiligheid van de Staat, alsook op de verhoren van achttien personen, leden van de Veiligheid van de Staat van diverse rangen.

De leden van het Vast Comité I hebben eraan gehouden om zelf bepaalde personen te horen.

2.1. De relaties van leden van de Veiligheid van de Staat met een informant zoals geciteerd in een persartikel

2.1.1. De informant

In de eerste plaats verwondert het Vast Comité I er zich over dat de naam van deze informant reeds meermaals in de pers werd aangehaald. De bescherming van de menselijke bronnen is een onaantastbaar principe van de werking van de inlichtingendiensten. Dit is trouwens vastgelegd in artikel 18 van de wet van 30 november 1998 op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten.

De leden van de Dienst Enquêtes I hebben het syntheseverslag met de inlichtingen die beschikbaar waren over deze gewezen informant kunnen raadplegen bij de Veiligheid van de Staat.

Deze persoon trad in contact met de Veiligheid van de Staat in het midden van de jaren '90.

Na iets minder dan één jaar van samenwerking besloot de directie van de Veiligheid van de Staat, - na overleg met de gerechtelijke overheden -, om een einde te stellen aan deze relatie gezien de betrouwbaarheid van deze informant sterk in vraag werd gesteld en er vastgesteld werd dat hij de diensten manipuleerde en ze soms zelfs tegen elkaar uitspeelde.

Deze beslissing -om elk contact met de informant te verbieden- werd mondeling aan de betreffende agenten van de Veiligheid van de Staat gegeven.

De Dienst Enquêtes I heeft, wat haar betreft, geen enkel document aangetroffen die deze beslissing weergaf. De gang van zaken werd anderzijds wel bevestigd door de directie van de Veiligheid van de Staat en door de agenten.

De redenen, die ten grondslag lagen aan deze beslissing van de directie van de Veiligheid van de Staat om alle contacten tussen de informant en de agenten te verbieden, blijken in ieder geval niet degene te zijn die vermeld werden in voornoemd artikel, waar er sprake was van *“des largesses dont étaient suspectés les membres du service qui traitaient l'informateur”*.

Geen enkel concreet element (tuchtonderzoek, verhoren van de betrokkenen door de hiërarchie, verslag aan de algemene directie), noch enige verklaring die in de zin van deze verdachtmaking zou gaan, kon worden vastgesteld door de leden van de Dienst Enquêtes I.

2.1.2. Het eventueel bestaan van actuele contacten tussen de ex-informant en leden van de sectie die de materie van de georganiseerde misdaad tot voorwerp heeft binnen de Veiligheid van de Staat

Het is van bij aanvang belangrijk te onderlijnen dat de beslissing van de hiërarchie van de Veiligheid van de Staat, om de contacten met de informant te verbieden, enkel door de twee betrokken agenten werd aanvaard omdat het ging om een formele beslissing van deze overheid.

Wat de opportuniteit van deze beslissing aangaat, werd deze blijkbaar niet goed begrepen door de betrokken agenten die trouwens verklaren dat :*”de informaties geleverd door de informant altijd correct bleken te zijn”*. Zij oordeelden dus dat deze een zeer goede bron van informatie was.

Sommige leden van de Veiligheid van de Staat vinden het - op een meer algemene wijze - jammer dat de directie van de Veiligheid van de Staat hen de mogelijkheid van samenwerken met personen met een gerechtelijk dossier verbiedt, zeker in de materie van de georganiseerde criminaliteit.

Wat de werkelijkheid van huidige contacten tussen de gewezen informant en bepaalde leden van de Veiligheid van de Staat betreft, heeft de Dienst Enquêtes I geen enkel officieel spoor gevonden van professionele relaties die deze informant nog zou onderhouden met agenten van de Veiligheid van de Staat.

Geen enkel tastbaar element kon anderzijds worden vastgesteld om de in het persartikel vervatte allusies aangaande actuele contacten met de gewezen informant met het oog op het inwinnen van inlichtingen over de opgang van het radicaal islamisme in Centraal Azië, te bevestigen.

2.2. Door het Vast Comité I bekomen anonieme informaties volgens dewelke de schrijver van het artikel een voorafgaand contact zou hebben gehad met leden van de Veiligheid van de Staat

De uitvoering van de onderzoekstaken heeft het werkelijk plaatsvinden van dit contact niet kunnen staven.

Het Vast Comité I was evenwel sterk onder de indruk van bepaalde uitlatingen in de marge van deze verhoren, volgens dewelke:

- de tussenkomst van leden van de Veiligheid van de Staat in het kader van een manipulatie met de bedoeling één van de kandidaturen via persartikels te destabiliseren, meer dan een loutere hypothese was;
- er binnen de Veiligheid van de Staat een strijd tussen clans werd gevoerd die verhevigd was door de nakende benoeming van een nieuwe administrateur-generaal;

2.3. De veiligheidsonderzoeken in de context van de benoemingsprocedure van een nieuwe administrateur-generaal aan het hoofd van de Veiligheid van de Staat

2.3.1. De feiten

In een nieuw persartikel verschenen in juli 2002 werd onthuld dat:

“Lors du dernier conseil des ministres avant les vacances, le vendredi 19 juillet, le gouvernement avait décidé de reporter la nomination du nouveau patron de la Sûreté de l’Etat.(...).

(...) Autour de ce conseil, il régnait cependant vendredi une certaine confusion sur la question de savoir si le candidat principal des francophones ... disposait ou non de l’habilitation de sécurité nécessaire à la direction d’un service aussi sensible. Certaines sources affirmaient que non, et, le lendemain, deux quotidiens publiaient des informations en sens contradictoires”.

Ingevolge dit artikel heeft het Vast Comité I in het kader van dit onderzoek gepoogd officieel te vernemen of de betreffende kandidaat al dan niet zijn veiligheidsmachtiging bekomen heeft en in ontkennend geval in welk stadium de veiligheidsonderzoeken verkeerden.

Op 26 augustus 2002 werd het Vast Comité I ingelicht dat de NVO op 12 juli 2002 een gunstige beslissing had genomen voor de toekenning van een veiligheidsmachtiging op het niveau “zeer geheim” voor een duur van vijf jaar voor de twee betreffende kandidaten; de machtigingen werden opgesteld op 13 juli 2002.

Hierbij werd gepreciseerd dat de NVO op 22 juli 2002 een verslag van deze vergadering, waarin vermelding van deze beslissing werd gemaakt, had gezonden aan de Veiligheid van de Staat.

Behoudens het feit te weten of een beslissing wel degelijk was genomen inzake de veiligheidsmachtigingen, stelde zich eveneens de vraag van de notificatie van deze beslissing aan de twee bedoelde kandidaten.¹

Nadat contact werd genomen met deze kandidaten, bleek dat deze notificatie pas op 25 juli 2002 werd gedaan door het hoofd van de Dienst Veiligheidsonderzoeken van de Veiligheid van de Staat. Op deze wijze reageerde hij - op eigen initiatief - op het verzoek van één van de kandidaten, die kennis had genomen van het persartikel van juli 2002, en die zich informeerde over de waarachtigheid van de over hem gepubliceerde informatie.

2.3.2. De vaststellingen van het Vast Comité I betreffende de procedure inzake de veiligheidsmachtiging

Het Vast Comité I meent dat het noodzakelijk is om hierbij bepaalde artikelen van de wet van 11 december 1998 betreffende de classificatie en de veiligheidsmachtigingen aan te halen:

¹ Artikel 22 van de wet van 11 december 1998 betreffende de classificatie en de veiligheidsmachtigingen

Artikel 15 - alinea's 1 en 2 bepalen dat:

“De Koning wijst de collegiale overheid of overheden aan die bevoegd is of zijn de veiligheidsmachtigingen af te geven of in te trekken. Die overheid of overheden worden hierna “de veiligheidsoverheid” genoemd.”

(...) In afwijking van het eerste lid kunnen de volgende overheden de toestemming van de Koning krijgen om de door deze wet aan de veiligheidsoverheid toegewezen bevoegdheden uit te oefenen:

1° de administrateur-generaal van de Veiligheid van de Staat of, in geval van verhindering, de adjunct-administrateur-generaal, voor de personeelsleden van die dienst en voor de kandidaten voor een betrekking binnen die dienst.”

Artikel 22 - alinea's 1 en 3, bepalen dat :

“Na afloop van het veiligheidsonderzoek beslist de veiligheidsoverheid, bij gemotiveerde beslissing en binnen de door de Koning bepaalde termijn, over de toekenning van de vereiste veiligheidsmachtiging, op basis van het onderzoeksverslag dat haar wordt voorgelegd door de inlichtingen- en veiligheidsdienst die het onderzoek heeft ingesteld.

(...)

De beslissing wordt via de veiligheidsofficier ter kennis gebracht van de natuurlijke of rechtspersoon voor wie de machtiging vereist is, binnen de door de Koning bepaalde termijn.”

Het is eveneens van belang te verwijzen naar het koninklijk besluit van 24 maart 2000 waarvan artikel 21 bepaalt dat:

“De in artikel 15, eerste lid, van de wet bedoelde collegiale overheid die bevoegd is de veiligheidsmachtigingen af te geven of in te trekken, wordt “Nationale Veiligheidsoverheid” genoemd.

Zij vervangt de Nationale Veiligheidsautoriteit, opgericht bij beslissing van het Ministerieel Comité voor defensie van 5 januari 1953.

Zij bestaat uit :

1° (...)

2° de administrateur-generaal van de Veiligheid van de Staat of een door hem gemachtigde ambtenaar van niveau 1;

3° (...)

4° (...)”

Artikel 23 bepaalt:

“Aan de in artikel 15, tweede lid, van de wet, bedoelde overheden wordt, binnen de in hetzelfde lid vastgelegde beperkingen, toestemming verleend de door de wet aan de veiligheidsoverheid toegewezen bevoegdheden uit te oefenen overeenkomstig de bepalingen van dit besluit.”

Artikel 25 - alinea's 4 en 5 stellen dat:

“Zodra de Nationale Veiligheidsoverheid de resultaten van het veiligheidsonderzoek heeft ontvangen, heeft ze twee maanden de tijd om zich over de aanvraag om een veiligheidsmachtiging uit te spreken en haar beslissing aan de veiligheidsofficier over te zenden.

Zodra hij de beslissing van de Nationale Veiligheidsoverheid heeft ontvangen, heeft de veiligheidsofficier vijftien dagen de tijd om deze beslissing ter kennis te brengen van de persoon voor wie de veiligheidsmachtiging is gevraagd.”

Op basis van de wetteksten die hierboven worden aangehaald en met de toepassing ervan in het voorkomend geval, meent het Vast Comité I dat er een onderscheid dient gemaakt te worden tussen enerzijds de beslissing inzake de toekenning of de weigering van de veiligheidsmachtiging en anderzijds de notificatie van de beslissing.

Aangaande in eerste instantie de beslissing constateert het Vast Comité I dat deze wettelijk zeer goed kon genomen worden door de administrateur van de Veiligheid van de Staat of in geval van verhindering door de Adjunct -Administrateur-generaal (art. 15 alinea 2 punt 1 van de wet van 11 december 1998), gezien een delegatie als veiligheidsoverheid ingesteld wordt voor de Veiligheid van de Staat “voor de personeelsleden van die dienst en voor de kandidaten voor een betrekking binnen die dienst”.

Evenwel overeenkomstig de betiteling van art. 33 van het koninklijk besluit van 24 maart 2000 weerhoudt niets dat inderdaad de Veiligheid van de Staat deze delegatie niet zou uitoefenen en in dit geval te vragen aan de NVO om tussen te komen “voor de personeelsleden van die dienst en voor de kandidaten voor een betrekking binnen die dienst”.

Rekening houdend met de verhindering van de Administrateur-generaal van dienst en het feit dat de Adjunct Administrateur-generaal eveneens kandidaat was voor deze functie, kan men inderdaad begrijpen en zelfs goedkeuren dat deze beslissing werd toevertrouwd aan de NVO.

Wat betreft de notificatie meent het Vast Comité I dat de teksten duidelijk zijn.

Eens dat de beslissing werd genomen door de NVO moest deze doorgezonden worden aan de veiligheidsofficier van de Veiligheid van de Staat (wat gebeurde op 22 juli 2002) en kwam het aan deze laatste toe om binnen een termijn van 15 dagen deze beslissing aan de persoon voor dewelke een veiligheidsmachtiging werd aangevraagd te notificeren (K.B. van 24 maart 2000 - artikel 25 - alinea 5).

Indien in dit geval de notificatie wel degelijk “in extremis” binnen de wettelijke termijn werd gedaan, stelt het Vast Comité I dat dit enkel te wijten is aan een toeval van omstandigheden zoals hierboven beschreven (zie punt 2.3.1. – laatste alinea), en aan een eigen initiatief van de chef van de sectie “veiligheidsonderzoeken” (die niet de veiligheidsofficier is van de Veiligheid van de Staat).

Het Vast Comité I is op zijn minst verbaasd over het schrijnende gebrek aan nauwkeurigheid - zowel op juridisch als op het praktisch vlak - waarvan blijk werd gegeven in de laatste fase van een delicate en dringende opdracht, die op 28 juni 2002 door de minister van Justitie werd gegeven.

3. BESLUITEN

Het Vast Comité I meent te mogen stellen - in het licht van de tijdens het toezichtsonderzoek ingewonnen gegevens – dat er aanwijzingen zijn van een georganiseerde actie, waarvan één van de componenten zich binnen de Veiligheid van de Staat bevond, met als doel zich te verzetten tegen de kandidatuur van één van de kandidaten voor de functie van administrateur-generaal van deze dienst.

Er bestaat geen enkele twijfel dat er inderdaad een grondige overeenstemming bestaat tussen de door de auteur van het artikel beschreven feiten en de vaststellingen van het eerste deel van dit onderzoek, zijnde het contactverbod met een niet-betrouwbaar geachte informant, het meningsverschil met de oversten door de betrokken agenten wat betreft de opportuniteit en de redenen van dergelijke beslissing en het bestaan van contacten na dit verbod.

Het is eveneens duidelijk dat - wat betreft elk van deze gemeenschappelijke elementen - er belangrijke nuanceringen naar voren zijn gekomen dankzij dit onderzoek, zoals het feit dat de agenten regelmatig verslagen opstelden over de vluchtige ontmoetingen met de ex-informant, of over de pogingen tot contactname van deze laatste met diezelfde agenten. In zijn geheel genomen laten deze elementen dus niet toe dezelfde duiding te geven aan het artikel. Het basismateriaal van die gegevens over de werking van een sectie van de Veiligheid van de Staat zouden rechtstreeks of onrechtstreeks afkomstig kunnen zijn van interne bronnen binnen deze sectie.

Het Vast Comité I herinnert er ook nog aan dat deze methode van communicatie naar buiten toe via de media reeds eerder werd gebruikt om bepaalde interne disfuncties publiek te maken, wat er trouwens ondermeer bij het Vast Comité I toe geleid heeft om de audit bij de Veiligheid van de Staat uit te voeren. (Cfr. Artikel van "Le Soir Magazine" van 24 mei 2000 met de titel : *"La Sécurité est-elle toujours en état"*)

Het Vast Comité I heeft altijd geoordeeld dat dit soort van handelswijze in dergelijke omstandigheden niet enkel nadelig is voor de goede werking van de dienst, maar dat deze bovendien ook toelaat om aan elke vorm van effectieve controle te ontsnappen, zelfs in die mate dat alle soorten manipulaties mogelijk worden, niet enkel vanwege de publieke opinie maar ook vanwege de overheden, inbegrepen het toezichtsorgaan.

De desinformatie dat dit soort van handelswijze voortbrengt vormt een daadwerkelijk gevaar, in die mate dat eens de geruchten verspreid worden op basis van onweerlegbaar wezenlijke feiten, het vaak moeilijk wordt te bewijzen dat de interpretatie die aan deze feiten wordt gegeven niet altijd overeenstemt met de werkelijkheid.

De voorgaande vaststellingen van het Vast Comité I die in het bijzonder verband houden met de audit van de Veiligheid van de Staat, hebben reeds eerder laten blijken dat er binnen deze organisatie rivaliteit bestaat tussen verschillende clans, die zonder twijfel de basiselementen uitmaakt van het klimaat van willekeur, angst en demotivatie die de laatste jaren geleid heeft tot de malaise waarvan het Vast Comité I trouwens het bestaan in voorgaande verslagen heeft aangetoond.

Het Vast Comité I kan dan ook enkel zijn vrees uiten dat de oude demonen eens te meer op zouden opduiken, daarbij hebben bepaalde leden van de Veiligheid van de Staat, zonder hierbij namen te citeren of concrete elementen aan te geven (zie punt 2.2 hierboven), er geen mysterie van gemaakt dat de benoemingsprocedure van een nieuwe administrateur-generaal de strijd tussen de clans weer heeft doen opleven en bepaalde leden ertoe geleid hebben een keuze te maken van de kandidaat die het meest aan hun persoonlijke interesses beantwoordt en zonder twijfel ook om te pogen zich te verzetten tegen de benoeming van andere kandidaten die gunstig zouden staan met de tegengestelde clan. Hierbij is het evenwel van het grootste belang te onderlijnen dat deze onaanvaardbare praktijken vermoedelijk enkel het werk zijn van een zeer kleine minderheid van ambtenaren.

De aangifte door een interne bron binnen de Veiligheid van de Staat (die zich niet bekend wou maken aan het Vast Comité I *“par peur d’être démasquée et de subir des représailles”* maar die beweert dat iedereen bij de Veiligheid van de Staat dit weet) betreffende een voorafgaand contact tussen leden van de Veiligheid van de Staat en de auteur van de artikelen van 3 en 24 juli 2002, illustreert heel goed deze situatie.

In dezelfde gedachtegang kan het Vast Comité I zich enkel vragen stellen over de moeilijkheden die er ontstaan om bij de Veiligheid van de Staat een antwoord te bekomen aangaande de procedure van toekenning van veiligheidsmachtigingen aan de kandidaten, en vooral aan één van de kandidaten die door het persartikel werd geïdентificeerd.

Het Vast Comité I kan dan ook enkel vaststellen dat, indien er al haast werd gemaakt om het veiligheidsonderzoek uit te voeren en een beslissing te nemen voor de datum van 19 juli 2002 (datum van de laatste Ministerraad), dat de beslissing van 12 juli 2002 enkel officieel aan de kandidaten werd ter kennis gebracht door een notificatie op 25 juli 2002, een notificatie die trouwens eerder door een toevallige samenloop van omstandigheden gebeurde dan door een strikte naleving van de procedure.

Het Vast Comité I vond daarenboven geen enkele indicatie bij de Veiligheid van de Staat dat deze informatie betreffende de toekenning van een veiligheidsmachtiging aan de twee kandidaten, - hierbij inbegrepen de door het persartikel betrokken kandidaat -, wel degelijk en ten gepaste tijde aan de overheden en in het bijzonder aan de minister van Justitie ter kennis werd gebracht. Deze laatste had met een brief van 28 juni 2002 aan de Veiligheid van de Staat de opdracht gegeven een veiligheidsonderzoek in te stellen voor 1 augustus 2002 van het niveau “ZEER GEHEIM” voor de twee kandidaten.

In het kader van dit onderzoek werd het Vast Comité I eveneens verontrust over het feit dat de officiële instanties de controle op de verwerking en het gebruik van de inlichtingen hadden verloren, ongeacht of deze politieel, gerechtelijk of van de Veiligheid van de Staat afkomstig waren, en dit vooral ten voordele van de media.

Het Vast Comité I stelde zich eveneens vragen over het uitblijven van tijdige mededelingen van pertinente en doeltreffende syntheses aan de politieke overheden inzake het bestaan van bepaalde bedreigingen, meer in het bijzonder over manipulaties door milieus die aanleunen bij criminele organisaties. Het geval van de ex-informant is hiervan een voorbeeld.

De wettelijke procedure tot het verlenen van veiligheidsmachtigingen die wel degelijk werd nageleefd in dit geval, heeft weliswaar een officieel antwoord gegeven aan de problemen die worden aangehaald in het betreffende artikel doordat er een veiligheidsmachtiging van het niveau "ZEER GEHEIM" werd toegekend voor een periode van vijf jaar.

Zonder de beslissing in vraag te stellen die het resultaat was van een deliberatie van de NVO over dewelke het Vast Comité I geen enkele bevoegdheid van toezicht heeft, moet men toch vaststellen:

- dat de enquête betreffende de toekenning van een hoogste veiligheidsgraad aan een kandidaat (in wiens directe omgeving de ex-informant circuleerde waarvan sprake is in dit huidig verslag) voor een functie die bijzonder gevoelig ligt (en over dewelke de NVO heeft moeten beslissen) gerealiseerd werd in een periode van vijf dagen, terwijl de wet voor dit type onderzoeken een maximale termijn bepaalt van zes maanden (cfr. Art. 29 van het K.B. van 24 maart 2000 houdende uitvoering van de wet van 11 december 1998 betreffende de classificatie en de veiligheidsmachtigingen);
- dat omwille van redenen van objectiviteit, die worden ingeroepen door de hiërarchie van de Veiligheid van de Staat, de procedure voor toekenning werd gevraagd aan de NVO, daarentegen het veiligheidsonderzoek waarvan het belang evident en cruciaal is, uitgevoerd werd, zoals de wet trouwens bepaalt, door een sectie van de Veiligheid van de Staat;
- dat op algemene wijze de uitvoering van dergelijke veiligheidsonderzoeken over kandidaten voor de hoogste functie van deze administratie door leden van dezelfde administratie niet de meest opportune wijze blijkt als men het criterium van de onafhankelijkheid van de betrokken partijen neemt;
- dat tijdens zijn verhoor door het Vast Comité I, een agent van de Veiligheid van de Staat verklaard heeft: *“Vous me dites que l'on peut regretter le délai pour le moins record exigé pour effectuer une enquête « dite de sécurité ». Il s'agit en effet d'une enquête très sensible, contenant des éléments troublants. C'est la raison pour laquelle j'ai voulu établir le rapport et en prendre la responsabilité. Je sais ce que le contenu signifie exactement. A votre question je vous répons que j'avais 7 jours pour effectuer ces deux enquêtes et je fus donc contraint d'envoyer tout mon personnel à la collecte de l'information. (...)*

(...) Pendant 7 jours ma section a tourné sur ces deux enquêtes. Vous me faites la remarque selon laquelle un résultat rapide était attendu et que ce résultat a été obtenu. Au niveau de la notification, par contre, cela a traîné (...).

A votre question je vous répons que j'ai effectué tous les devoirs exigés par une enquête de sécurité de niveau « très secret » Ceci a été possible parce que toute mon équipe a travaillé dessus. Nous avons consulté tous les rapports relatifs aux personnes citées par Monsieur A. J'insiste donc sur le fait que j'ai dû abandonner tout le reste. J'ai bloqué également des personnes de Liège et de Mons pour effectuer des vérifications. J'ai personnellement pris contact avec (...).

A votre interpellation, je vous réponds que je suis de votre avis quand vous me dites que vous voyez qu'une enquête de ce type doit être d'une autre envergure. Mais j'avais un poids au-dessus de moi. J'admets avec vous qu'il y a certaines questions qui restent en suspens et que tout n'est pas éclairci, même à l'avantage de Monsieur"

Hieromtrent, en bij wijze van voorbeeld, stelt het Vast Comité I vooral vast dat nergens uit het veiligheidsonderzoek blijkt dat er een beslissingen van discipline aard zouden zijn onderzocht door de enquêteurs van de Veiligheid van de Staat.

Op dezelfde wijze zouden het mogelijk bestaan en verloop van twee discipline onderzoeken, die nog steeds lopende zouden zijn ten laste van de kandidaat, volgens het betrokken persartikel, evenmin zijn geverifieerd.

In zijn functie van beroepsorgaan inzake veiligheidsmachtigingen, waakt het Vast Comité I er altijd over dat alle gekende elementen - of ze van gerechtelijke of discipline aard zijn -, het voorwerp uitmaken van een grondig onderzoek door de diensten die de veiligheidsonderzoeken uitvoeren. Deze dossiers evenals de genomen beslissingen zijn inderdaad van aard om waardevolle indicaties te geven voor de evaluatie van de graad van betrouwbaarheid van de betrokken personen.

4. AANBEVELINGEN

4.1. Wat betreft het beroep doen op informanten

Ondanks voorgaande aanbevelingen van het Vast Comité I ², werd deze materie nog altijd niet het voorwerp van richtlijnen binnen de Veiligheid van de Staat. In dit geval is het precieze motief voor het verbod om elk contact met de in persartikel aangehaalde informant X te verbieden nooit duidelijk gebleken in de loop van het onderzoek, gezien het handelde om verbale instructies die verwezen naar niet gemotiveerde orders komende van de hoge directie. Deze beslissing lijkt dus een zuivere gelegenheidsbeslissing geweest te zijn.

In de loop van voorgaande onderzoeken, geleid door het Vast Comité I, werden de gerechtelijke antecedenten van een informant enkele keren ingeroepen als motief om het contact met de betrokkene niet verder te zetten. Gaat het over een toepassing van deze richtlijn ? Het Vast Comité I heeft dit niet kunnen vaststellen.

Wat er ook van zij, het Vast Comité I beveelt opnieuw aan dat geschreven richtlijnen worden uitgewerkt wat betreft de rekrutering en de behandeling van informanten of zij occasionele dan wel regelmatige informanten zijn. Bij deze gelegenheid zou de Veiligheid van de Staat, met alle nodige voorzichtigheid maar zonder vooringenomenheid, de vraag van het beroep doen op informanten die een gerechtelijk dossier hebben, opnieuw moeten onderzoeken. Het Vast Comité I denkt niet dat het redelijkerwijs mogelijk is om informatie te bekomen bv. van netwerken van georganiseerde criminaliteit zonder in contact te treden met personen die dit milieu frequenteren en hierdoor mogelijk strafrechtelijke veroordelingen hebben opgelopen.

² Zie activiteitenverslag Vast Comité I - 1997

4.2. Wat betreft de veiligheidsmachtiging van de administrateur-generaal en de adjunct-administrateur-generaal van de Veiligheid van de Staat

Het Vast Comité I beveelt aan dat de noodzaak om een houder te zijn van een veiligheidsmachtiging wordt toegevoegd aan de benoemingsvoorwaarden van de administrateur-generaal en de adjunct-administrateur-generaal van de Veiligheid van de Staat. Deze maatregel houdt een herziening in van het huidig statuut van deze ambtenaren dat wordt geregeld door het koninklijk besluit van 17 januari 1994.

4.3. Wat betreft de gemachtigde autoriteit om een veiligheidsmachtiging af te leveren aan de administrateur-generaal en aan de adjunct-administrateur-generaal van de Veiligheid van de Staat

In uitvoering van artikel 15 van de wet van 11 december 1998 betreffende de classificatie en de veiligheidsmachtigingen, is de Koning gemachtigd de collegiale overheden aan te wijzen die bevoegd zijn om veiligheidsmachtigingen toe te kennen of in te trekken.

Bij derogatie van deze beschikking werd de administrateur-generaal van de Veiligheid van de Staat, en ingeval van verhindering van deze laatste de adjunct-administrateur-generaal, gemachtigd door artikel 23 van het koninklijk besluit van 24 maart 2000 houdende uitvoering van de wet van 11 december 1998, tot het uitoefenen van de bevoegdheden toegekend aan de veiligheidsoverheid voor de leden van deze dienst en de kandidaat voor een betrekking van deze dienst.

Bij gebreke aan een andere bijzondere overheid aangewezen door de Koning om veiligheidsmachtigingen toe te kennen of in te trekken van de administrateur-generaal en de adjunct-administrateur-generaal van de Veiligheid van de Staat of van kandidaten voor deze twee functies, zijn het dus in principe deze twee hoge ambtenaren die bevoegd zijn om dat te doen.

In onderhavig geval werd nochtans de NVO (artikel 21 van het koninklijk besluit van 24 maart 2000) door de minister van Justitie belast met het afleveren van een veiligheidsmachtiging aan de kandidaten voor de functie van administrateur-generaal van de Veiligheid van de Staat.

Drie leidende ambtenaren van de Veiligheid van de Staat vertegenwoordigden de administrateur-generaal op de vergadering van 12 juli 2002 alhoewel het artikel 21 bepaalt dat slechts één enkele gedelegeerde voorzien is.

Bij deze ambtenaren nam de chef van de dienst die het veiligheidsonderzoek had uitgevoerd deel aan de beslissing om de veiligheidsmachtiging aan de kandidaten toe te kennen.

Het Vast Comité I meent dat het niet verstandig is :

- dat de administrateur-generaal en de adjunct-administrateur-generaal van de Veiligheid van de Staat bevoegd zouden zijn om aan zichzelf een veiligheidsmachtiging toe te kennen evenals aan kandidaten die postuleren voor deze twee functies, gezien deze personen concurrenten kunnen zijn onder elkaar;
- dat één of meerdere functionarissen van niveau 1 van de Veiligheid van de Staat een dergelijke delegatie ontvangen om te beslissen over de toekenning van een veiligheidsmachtiging aan de administrateur-generaal en aan de adjunct-administrateur-generaal van hun dienst, evenals aan de kandidaten die voor deze twee functies postuleren;
- dat een verantwoordelijke van de inlichtingendienst die het veiligheidsonderzoek heeft uitgevoerd, deel neemt aan de beslissing tot het toekennen van een veiligheidsmachtiging.

Het Vast Comité I beveelt bijgevolg aan dat de Koning een andere bijzondere collegiale overheid aanduidt, samengesteld uit personen onafhankelijk van de inlichtingendiensten, om veiligheidsmachtigingen aan hoge functionarissen van deze diensten af te leveren of in te trekken.

Deze overheid zou ook bevoegd zijn voor de overheden die de voogdij of het toezicht uitoefenen over deze diensten.

4.4. Samenhang met de aan gang zijnde audit van de Veiligheid van de Staat

Het Vast Comité I beveelt aan dat er een overleg zou plaatsvinden over de opvolging van de genomen maatregelen ingevolge de vaststellingen van de audit wat betreft de concentratie van bepaalde bevoegdheden op bepaalde niveaus van de hiërarchie van de Veiligheid van de Staat die bepaalde disfuncties mogelijk maken die onverenigbaar zijn met de goede gang van zaken van een dergelijke dienst in een rechtsstaat.

HOOFDSTUK 2 : VERSLAG VAN HET ONDERZOEK NAAR DE ROL VAN DE INLICHTINGEN- EN VEILIGHEIDSDIENSTEN BETREFFENDE EEN BELGISCHE STICHTING DIE MOGELIJKE BANDEN HEEFT MET EEN ORGANISATIE DIE VOORKOMT OP DE LIJST VAN TERRORISTISCHE ORGANISATIES VAN DE EUROPESE UNIE EN DE VERENIGDE STATEN

1. PROCEDURE

De Voorzitters van de Kamer van Volksvertegenwoordigers en van de Senaat richtten op 5 februari 2004 een brief aan het Vast Comité I met de vraag het in de titel genoemde toezichtsonderzoek te openen.

In de brief stond dat voornoemd onderzoek *“zich situeert in de context van de arrestatie van een Belgische onderdaan door de overheid van Gaza. Het zal meer bepaald betrekking hebben op de eventuele rapporten van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten met betrekking tot een stichting gesitueerd in België en/of in het buitenland”*.

Indien dergelijke rapporten zouden bestaan, dan zal het toezichtsonderzoek eveneens vermelden wanneer en naar wie ze werden verstuurd».

In een schrijven van 9 februari 2004 bracht het Hoofd van de Dienst Enquêtes I de minister van Justitie en de minister van Landsverdediging op de hoogte van de opening van het onderzoek.

Het Vast Comité I gaf met een kantschrift van 19 februari 2004 opdracht aan zijn Dienst Enquêtes om zich aan te bieden op de zetel van de Veiligheid van de Staat en van de ADIV, en er zich de dossiers te laten overhandigen over het verrichte inlichtingenwerk met betrekking tot de in de vraag van het Parlement bedoelde stichting.

Binnen het kader van de uitvoering van dit kantschrift ontving het Vast Comité I op 4 maart 2004 de Administrateur-generaal van de Veiligheid van de Staat, die aan het Vast Comité I bijkomende documenten overhandigde.

Op 17 maart 2004 ontving de Dienst Enquêtes I de documenten die afkomstig waren van de ADIV.

Op grond van het onderzoek van eerstgenoemde informatie, besliste het Vast Comité I aan beide inlichtingendiensten bijkomende inlichtingen en documenten te vragen.

Het antwoord op dit verzoek was het voorwerp van een verslag dat de Dienst Enquêtes op 14 april 2004 naar het Vast Comité I verstuurde.

Op 20 april 2004 kreeg het Vast Comité I nieuwe inlichtingen van de Veiligheid van de Staat.

Op 23 april 2004 ontving het Vast Comité I de documenten die de ADIV omtrent deze bewuste groepering aan zijn bevoegde minister had bezorgd.

Op 6 mei 2004 keurde het Vast Comité I een verslag goed dat de classificatie «VERTRouwELIJK» kreeg in de zin van de wet van 11 december 1998 betreffende de classificatie en de veiligheidsmachtigingen. Dit rapport was bestemd voor de ministers van Justitie en Landsverdediging.

Een verslag met de classificatie «BEPERKTE VERSPREIDING» werd op dezelfde datum goedgekeurd door het Vast Comité I. Dit verslag werd op 19 mei 2004 aan de Voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers en aan de Voorzitter van de Senaat gestuurd. Het huidige rapport, bestemd om opgenomen te worden in het activiteitenverslag 2004 van het Vast Comité I werd goedgekeurd op 11 april 2005.

2. DE BELANGSTELLING VAN HET PARLEMENT

Over het onderwerp van dit onderzoek werden de volgende parlementaire vragen gesteld:

- vraag nr. 1104 van dhr. volksvertegenwoordiger François-Xavier de Donnée aan mevrouw de vice-eerste minister en minister van Justitie over «*de arrestatie van een Belgische onderdaan door de overheid van Gaza*» (Commissie voor de Justitie, dinsdag 20 januari 2004, Kamer - 2de zitting van de 51ste zittingsperiode - COM 127);
- samengevoegde vragen van mevr. Zoé Genot aan de vice-eerste minister en minister van Buitenlandse Zaken over «*de aanhoudingen van Belgische onderdanen in Israël*» (nr. 1094) en van dhr. F.-X. de Donnée aan de vice-eerste minister en minister van Buitenlandse Zaken over «*de arrestatie van een Belgische onderdaan door de overheid van Gaza*» (nr. 1103) (Commissie voor de Buitenlandse Betrekkingen, woensdag 28 januari 2004 - Com 140).

3. DE RAPPORTEN VAN DE VEILIGHEID VAN DE STAAT

Uit de raadpleging van de ontvangen documenten onthoudt het Vast Comité I het volgende:

De Veiligheid van de Staat volgt de bedoelde stichting op binnen het kader van de extremistische bedreiging. Tussen 1 januari 2003 en 4 maart 2004 werden zesendertig rapporten opgesteld. Zeventien daarvan kregen de classificatie «*VERTRouwELIJK - wet van 11 december 1998*». Vijftien rapporten kregen geen classificatie. Vier rapporten kregen de classificatie «*VERTRouwELIJK*» en worden beschermd door de «*REGEL VAN DE DERDE*».

De in het verzoek van het Parlement beoogde vzw zamelt vooral geld in in moskeeën. Deze vereniging vertegenwoordigt de caritatieve tak van een organisatie die zich aansluit bij een ideologie die, volgens de Veiligheid van de Staat, aan een islamisering van de samenleving werkt door te infiltreren in bestaande structuren.

Op 6 september 2003 besliste de Europese Unie deze laatstgenoemde organisatie toe te voegen aan de lijst van terroristische organisaties.

De Europese hoofdzetel van de caritatieve tak van deze organisatie was in Duitsland gevestigd. Begin augustus 2002 besloot de Duitse overheid dit kantoor te sluiten: Berlijn oordeelde dat de in Duitsland georganiseerde geldinzamelingen een vorm van steun voor het terrorisme waren.

Ook in Nederland is de vereniging verboden. In België heeft de vereniging inmiddels zijn kantoor van een provinciestad naar de hoofdstad overgebracht.

De leiding van de Belgische tak moet zich evenwel schikken naar de beslissingen van zijn leidinggevende personen in andere Europese landen.

Volgens de Veiligheid van de Staat kon geen enkel direct verband worden aangetoond tussen de in België gesitueerde vzw en terroristische activiteiten. Momenteel lijkt elke activiteit te bestaan uit humanitaire hulp.

Dat verklaart waarom de Belgische tak van deze caritatieve vereniging, in tegenstelling tot een andere Europese tak, niet voorkomt op de Europese lijst van organisaties waarvan de tegoeden moeten worden bevroren.

Om na te gaan of deze vereniging betrokken is bij de financiering van terroristische daden, heeft het Federaal Parket een gerechtelijk onderzoek geopend. Volgens de Veiligheid van de Staat zou dit dossier geen enkel element bevatten dat toelaat geloof te hechten aan de stelling dat voornoemde beweging het terrorisme zou steunen.

Binnen het kader van dit onderzoek zou men niettemin in België tegoeden hebben geblokkeerd.

4. DE POSITIE VAN DE ADIV

In een intern werkdocument van de ADIV, met de classificatie «*VERTROUWELIJK*» en opgesteld op 17 juni 2003, bevestigt deze dienst geen bewijzen te hebben voor de vermoedens dat deze vereniging geld zou inzamelen voor een gewapende tak van de organisatie.

Niettemin onderstreept de ADIV dat er rekening dient te worden gehouden met de relatie tussen de Belgische tak van de vereniging en een Europees land.

Volgens de ADIV zouden er aldus banden kunnen bestaan met een als terroristisch bestempelde buitenlandse organisatie, die door de overheden van dat land in 2002 werd opgedoekt.

Op grond van een aantal elementen oordeelt de ADIV dat de in België aanwezige vzw geen gewone caritatieve organisatie is, en dat haar banden met het radicale islamisme duidelijk zijn.

Het betreft een intern advies van de ADIV dat niet aan de overheden werd bezorgd.

5. HET ONDERHOUD MET DE ADMINISTRATEUR-GENERAAL VAN DE VEILIGHEID VAN DE STAAT OP 4 MAART 2004

Met betrekking tot het specifieke geval waarbij de Israëli's op 29 december 2003 een Belgische onderdaan hebben aangehouden in de Gazastrook, beschrijven de vertegenwoordigers van de Veiligheid van de Staat de situatie als volgt: volgend op de arrestatie is er een permanent overleg geweest tussen de gerechtelijke overheden (op het niveau van het Federaal Parket), Buitenlandse Zaken en Justitie.

Toen de betrokkene weer in België was, werd hij verhoord door de Veiligheid van de Staat en werd een rapport opgesteld.

In het algemeen gaat het hier om de problematiek van de financiering van het terrorisme. In verband hiermee kunnen bepaalde hypothesen naar voren worden geschoven, maar het probleem bestaat er precies in dat men concrete elementen moet kunnen aanbrengen.

Het feit dat de Israëli's de betrokken persoon hebben vrijgelaten, bewijst hoe moeilijk het is om vermoedens te bevestigen.

De Belgische afdeling van de betrokken caritatieve vereniging komt niet voor op de Europese lijst, in tegenstelling tot andere Europese afdelingen. Aangaande deze andere landen kon worden aangetoond dat de beweging banden had met het terrorisme, maar tegelijkertijd kon worden vastgesteld hoe moeilijk het was daarvan op juridisch vlak bewijzen te leveren.

Ook in België vond er een debat plaats over het feit of de Belgische afdeling van deze vereniging al dan niet op de lijst van terroristische organisaties moest worden geplaatst. Tot op heden zijn er echter geen bewijzen van een duidelijke band met het terrorisme. Het onderzoek wordt zonder onderbreking voortgezet, ook op internationaal niveau.

Volgens de Administrateur-generaal van de Veiligheid van de Staat verdient het soms de voorkeur geen gerechtelijke of financiële onderzoeken te openen, anders bestaat de kans dat de leidinggevende personen onraad ruiken en hun handelswijzen veranderen. Bovendien nemen die personen dan de rol van slachtoffer aan in de media.

De Veiligheid van de Staat vraagt de noodzakelijke middelen om haar opzoeken optimaal te kunnen uitvoeren.

6. DE INFORMATIE AAN DE OVERHEDEN

6.1. De Veiligheid van de Staat

Diverse overheden hebben van de Veiligheid van de Staat op verschillende tijdstippen inlichtingen gekregen die - direct of indirect - betrekking hadden op de betrokken vzw.

Het Vast Comité I stelt vast dat de Veiligheid van de Staat de betrokken vereniging in een niet-geclassificeerd document, dat niet aan de politieke overheden was gericht, als volgt omschrijft:

“In Europa zamelt de organisatie geld in en verspreidt ze propaganda. Hoewel de communicatielijnen tussen de humanitaire tak, de politieke tak en het militaire apparaat niet altijd even duidelijk zijn, gaat men ervan uit dat met het geld dat de vereniging inzamelt ook terroristische activiteiten worden gefinancierd.”

6.2. De ADIV

De ADIV heeft niet alleen deelgenomen aan de vergaderingen van de gerechtelijke Taskforce rond het onderwerp, maar verstreekte ook de volgende algemene inlichtingen aan zijn bevoegde minister, de minister van Landsverdediging.

De nota's waarin deze inlichtingen zijn vervat, kregen het classificatieniveau «VERTROUWELIJK». Ze dateren van augustus en september 2002, alsook van april, mei en september 2003.

Naar aanleiding van een nota van 30 augustus 2002 aangaande een eventueel verbod van de caritatieve vereniging in België, stelde de ADIV in het kort deze organisatie voor, waarbij werd gewezen op het feit dat de vereniging in België bekend stond voor het verzamelen van fondsen, vooral in moskeeën. De belangrijkste leiders van deze vereniging in België zijn gekend omwille van het onderhouden van banden met andere activistische groeperingen.

Het Vast Comité I heeft geen kennis van andere specifieke verslagen die aan de politieke overheden zouden zijn bezorgd aangaande het onderwerp van dit huidige onderzoek.

7. DE SAMENWERKING TUSSEN DE DIENSTEN

Op grond van de documenten die ter beschikking werden gesteld van het Vast Comité I, kan worden vastgesteld dat de samenwerking tussen de diensten concreet gestalte kreeg door hun deelname aan de vergaderingen van de Taskforce, die door het Federaal parket werden georganiseerd. Daarbuiten kreeg het Vast Comité I geen duidelijk beeld van enige vorm van bilaterale samenwerking noch van een gemeenschappelijke analyse.

Het Vast Comité I heeft de Veiligheid van de Staat hierover geïnterpelleerd.

In een schrijven van 15 april 2004 antwoordde deze dienst als volgt:

«Met betrekking tot de samenwerking met de ADIV, kan men in het algemeen vaststellen dat de nota's die de Veiligheid van de Staat opstelt ten behoeve van de politieke overheden ook aan de ADIV worden gericht. De Veiligheid van de Staat heeft met betrekking tot de betrokken vereniging op geen enkel ogenblik informatie ontvangen van de ADIV en verwacht er ook geen, aangezien er in deze zaak - en bij ons weten - geen militaire aspecten zijn. Dat is overigens ook de reden waarom er geen gemeenschappelijke analyses werden gemaakt. Niettemin kwam er niet het minste antwoord op het voorstel van november vorig jaar om op het gebied van het islamistisch extremisme een taskforce op te richten. Tot slot moet worden onderstreept dat de problematiek met betrekking tot deze vereniging werd - en wordt-behandeld op bilaterale ontmoetingen van medewerkers van beide diensten.

Met betrekking tot de problematiek in haar geheel wensen wij terloops uw aandacht te vestigen op het feit dat de betrokken vzw in de feiten en ondanks de grote mediabelangstelling een element van beperkte omvang blijft. In de praktijk gaat het om twee lokale secties en om een beperkt aantal vertegenwoordigers. Beide dossiers zijn het voorwerp van een gerechtelijk onderzoek.»

De Veiligheid van de Staat verklaart ook dat :

«(...) de maandelijkse analyseverslagen van de Cel Terrorisme van de gerechtelijke politie aan de Veiligheid van de Staat worden gericht, zonder dat deze laatste op haar beurt recentelijk iets over de betrokken vzw zou hebben ontvangen. Op te merken valt dat deze verslagen - volgens horen zeggen - niet de bedoeling hebben bedreigingen te analyseren, maar veeleer synthesesnota's zijn ter informatie van het korps.

Dit gezegd zijnde werd er al aangeboden om samen te werken. Het zou onder meer de bedoeling zijn dat de analyses van de Veiligheid van de Staat volledig of gedeeltelijk dienen om deze informatie te produceren.»

8. DE VASTSTELLINGEN VAN HET COMITÉ I

Hoewel talrijke overheden - en regeringen - door de jaren heen inlichtingen hebben ontvangen over de behandelde materie, stelt het Vast Comité I vast dat het voor een politieke overheid, (om te beginnen voor de toezichthoudende ministers van beide diensten), bij gebrek aan een volledige samenvatting - die van tijd tot tijd eventueel zou worden bijgewerkt - bijzonder moeilijk is om een precies beeld te krijgen van de activiteiten van de betrokken caritatieve vereniging in België of van de eventuele bedreiging die deze activiteiten zouden vertegenwoordigen en die het nemen van preventieve maatregelen zouden rechtvaardigen.

Niet alle inlichtingen zijn stevast op hetzelfde moment in het bezit van de bevoegde overheden. Sommige overheden ontvangen slechts een deel van de inlichtingen.

Deze zeer betwistbare handelwijze, zeker wanneer het gaat om een van de bevoegde ministers, zal wellicht worden gerechtvaardigd omwille van redenen van classificatie. In verband hiermee kan het Vast Comité I niet anders dan opmerken dat deze redenen soms veeleer vormelijk dan werkelijk gegrond lijken.

Het Vast Comité I stelt tevens vast dat er eveneens vraagtekens kunnen worden geplaatst bij de coördinatie op het Europees niveau. Er worden immers uiteenlopende beslissingen genomen betreffende eenzelfde organisatie en het feit of ze al dan niet moet worden opgenomen in de lijst van terroristische groeperingen.

Binnen het kader van een ander lopend onderzoek naar eventuele financiering van het terrorisme, heeft het Vast Comité I ook vragen over het bestaan, de aard en de beoordeling van de criteria die in aanmerking worden genomen, meer bepaald door de nationale inlichtingendiensten, om uit te maken of een persoon of een groepering al dan niet op een dergelijke lijst moet voorkomen.

Het Vast Comité I vraagt zich af of er, los van maar uitgaand van specifieke gevallen, niet op meer globale wijze moet worden nagedacht over deze materie, teneinde ter zake een coherenter nationaal en Europees inlichtingenbeleid uit te stippelen.

Meer algemeen stelt het Vast Comité I vast hoe moeilijk het voor de inlichtingendiensten is zich uit te spreken over het bestaan van een bedreiging wanneer er nog geen bewijzen van gerechtelijke aard naar voren kunnen worden gebracht.

Niettemin is het Vast Comité I de mening toegedaan dat net deze tussenzone, waar preventie nog de bovenhand heeft op repressie, de plek is waar de inlichtingendiensten borg moeten staan voor de specifieke productie van relevante strategische analyses en die taak op zich moeten nemen.

De gevolgen en de eventuele beslissingen die op basis van de meegedeelde inlichtingen moeten worden genomen, behoren dan weer tot de bevoegdheid van de overheden die daarmee grondwettelijk en wettelijk belast zijn.

Volgens het Vast Comité I moet men er blijven op letten dat te snelle speculaties over de uiteindelijke beslissing van een politieke overheid geen invloed mogen hebben - ook al is dat niet de bedoeling - op de wijze waarop de inlichtingendiensten hun rapporten opstellen.

De analyse van de Veiligheid van de Staat lijkt duidelijker in de operationele nota's die zij richt aan andere overheden dan in de informatienota's die deze dienst naar de politieke overheden stuurt (cf. de beschrijving van de betrokken vzw door de Veiligheid van de Staat onder punt 6.1 van dit document, waar we lezen dat «*met het geld dat de betrokken vereniging inzamelt, ook terroristische activiteiten worden gefinancierd*»).

Tot slot, heeft het Vast Comité I - ondanks de verklaringen van de Administrateur-generaal van de Veiligheid van de Staat over de bilaterale vergaderingen tussen zijn dienst en de ADIV -, geen rapporten gezien over gedachtewisselingen tussen beide diensten, noch over gemeenschappelijke analyses van deze twee diensten.

Volgens de Administrateur-generaal van de Veiligheid van de Staat (cf. punt 7 supra) kan dit laatste gegeven worden verklaard door het feit dat de zaak geen militaire aspecten heeft.

9. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN VAN HET COMITÉ I

Dit dossier illustreert en rechtvaardigt duidelijk de aandrang waarmee het Vast Comité I de voorbije jaren aanbevelingen deed om in ons land op het hoogste niveau een daadwerkelijke coördinatie van de inlichting te organiseren. Dit belangt ook de respectieve en vooral de gezamenlijke uitoefening van de bevoegdheden van de Veiligheid van de Staat en de ADIV aan.

Voor het Vast Comité kan er niet de minste twijfel over bestaan dat de wetgever de algemene bevoegdheid voor het behandelen van de bedreigingen in verband met extremisme en terrorisme aan de Veiligheid van de Staat heeft toegekend.

Niettemin is het Comité I de mening toegedaan dat, - in de mate waarin militaire veiligheidsbelangen (in de ruime zin van het woord) worden bedreigd en dit niet enkel in eigen land maar ook in het buitenland -, het normaal en zelfs noodzakelijk is dat de ADIV de bedreigingen die kunnen voortvloeien uit activiteiten op deze gebieden opvolgt.

Volgens het Vast Comité I lijkt het probleem niet zozeer een kwestie van interpretatie van de wettelijke bevoegdheden te zijn, maar wel het gevolg van een gebrek aan samenwerking tussen beide diensten en van een manier om die samenwerking af te bakenen en te organiseren.

Het Vast Comité I heeft altijd aanbevolen dat er voortdurend naar gestreefd zou worden om deze samenwerking te verbeteren op het gebied van overleg en coördinatie, meer bepaald op de niveaus van de rationele exploitatie van de middelen, het uitwisselen van informatie en inlichtingen en de productie van gemeenschappelijke analyses. Dit sluit helemaal niet uit dat beide diensten hun eigen identiteit en specifieke kenmerken kunnen behouden.

Het Vast Comité I herhaalt nogmaals deze aanbevelingen.

10. DE OPVOLGING VAN DE AANBEVELINGEN VAN HET COMITÉ I

Beantwoordend aan de bekommernissen van het Vast Comité I, heeft de regering in de ministerraad van vrijdag 25 maart 2005 haar goedkeuring gegeven aan de oprichting van een "Coördinatieorgaan voor de Dreigingsanalyse" (CODA) .

Deze dienst, die gebaseerd is op de huidige AGG (Anti-Terroristische Groepering), zal de uitwisseling en de analyses van inlichtingen in het kader van de strijd tegen het terrorisme tussen de verschillende betrokken diensten als doel hebben.

Bovendien ondertekenden de bevoegde ministers van Justitie en landsverdediging op 12 november 2004 een nieuw protocolakkoord tussen de Veiligheid van de Staat en de ADIV.

HOOFDSTUK 3 : VERSLAG AANGAANDE DE VASTSTELLINGEN DIE WERDEN GEDAAN IN HET KADER VAN HET ONDERZOEK OVER EEN EVENTUEEL AFLUISTEREN VAN TELEFOONGESPREEKEN VAN MAGISTRATEN DOOR DE INLICHTINGDIENSTEN

1. PROCEDURE

Met een brief van 9 juni 2004 werd het Vast Comité I gevat door een verzoek om toezicht van de inlichtingendiensten. Deze brief ging uit van Mevrouw L. ONKELINX, Vice-Eerste Minister en Minister van Justitie, en de Heer P. DEWAELE, Vice-Eerste Minister en Minister van Binnenlandse Zaken.

Het voorwerp van dit verzoek is het belasten van het Vast Comité I met de uitvoering van een aantal verificaties, meer bepaald aangaande het gebruik van technieken door de inlichtingendiensten, die hen zouden toelaten om zich in de persoonlijke levenssfeer van burgers te kunnen mengen, of om het illegaal af luisteren van communicaties uit te voeren.

Met hetzelfde schrijven werd aan het Vast Comité P hetzelfde verzoek gedaan wat de politiediensten betreft.

Met een kantsschrift van 10 juni 2004 van Onderzoeksrechter LUGENTZ werden de Diensten Enquêtes van de Vaste Comités P en I belast met de uitvoering van gerechtelijke opdrachten in het kader van hun respectievelijke bevoegdheden.

Een eerste verslag, bedoeld ter informatie van de Ministers van Justitie, Landsverdediging en Binnenlandse Zaken, werd goedgekeurd door het Vast Comité I op 18 juni 2004. Een tweede verslag werd goedgekeurd door het Vast Comité I op 9 september 2004. Beide verslagen "BEPERKTE VERSPREIDING" werden aan de Begeleidingscommissie van de Senaat toegezonden.

2. DE EERSTE VASTSTELLINGEN BIJ DE VEILIGHEID VAN DE STAAT EN DE ADIV

2.1. De Veiligheid van de Staat

Betreffende het proces Dutroux heeft de Veiligheid van de Staat – volgens de verklaringen van zijn Administrateur-generaal -, enkel een controle over nuttige inlichtingen inzake openbare orde uitgevoerd voor het Crisiscentrum.

De secties 'Openbare Orde' en 'Extremisme' van de Veiligheid van de Staat werden aldus hierbij betrokken. Bij gebrek aan andere elementen aangaande de bevoegdheden van de Veiligheid van de Staat, heeft deze dienst op geen enkele actieve wijze het proces te Aarlen gevolgd.

De vier namen die geciteerd werden in het kader van de veronderstelde afgeluisterde telefoongesprekken, komen niet voor in de gegevensbank van de Veiligheid van de Staat.

Wat de aanwezigheid en het gebruik van afluistermateriaal betreft, verwijst de Administrateur-generaal naar het wettelijk verbod om dit soort van interventies uit te voeren door zijn dienst. Hij verklaart dus niet te beschikken binnen zijn dienst over het type materiaal, dat dergelijke operaties zou toelaten.

Evenwel werd eerder verklaard dat de Veiligheid van de Staat, op het moment van de installatie van het afluistercentrum van de Federale Politie, informaticamateriaal had ontvangen dat bedoeld was om de intercepties van communicaties mogelijk te maken.

Dit materiaal werd door de Veiligheid van de Staat op 23 december 2002 in ontvangst genomen. Een ander gedeelte van het materiaal (o.a. de server), dat bedoeld was voor de Veiligheid van de Staat, bevindt zich momenteel nog steeds bij het afluistercentrum van de Federale Politie (zie verder onder punt 3).

Het materiaal dat zich bevindt bij de Veiligheid van de Staat is evenwel in de huidige toestand niet-operationeel om het afluisteren van communicaties uit te voeren, en werd tot op heden niet gebruikt voor andere doeleinden op bevel van de Administrateur-generaal.

Bij een globaal bezoek aan de lokalen van de Veiligheid van de Staat waar het materiaal zich bevindt, werd er gepreciseerd dat er geen apparatuur aanwezig was dat op enige wijze telefoontaps zou mogelijk maken.

De Veiligheid van de Staat heeft evenwel marktanalyses uitgevoerd om te weten welk materiaal beschikbaar is op het vlak van communicatie-intercepties.

Volgens de Veiligheid van de Staat beschikken een groot aantal van de buitenlandse diensten evenals bepaalde private organisaties over het nodige materiaal. Deze gegevens zijn afkomstig van de leveranciers van dit type van materiaal; de identiteit van de kopers is niet gekend door de Veiligheid van de Staat.

De aandacht van het Vast Comité I werd getrokken op een mogelijkheid die werd aangebracht door een lid van de Veiligheid van de Staat, volgens dewelke het veel gemakkelijker en minder kostelijk zou zijn om clandestiene taps uit te voeren door zich rechtstreeks te wenden tot personen die werken voor telecom-operateurs. Dit veronderstelt vanzelfsprekend de corruptie van deze personen.

2.2. De ADIV

De ADIV heeft op geen enkele wijze enig belang noch bevoegdheid in de opvolging van de affaire Dutroux en het proces te Aarlen.

De personen die het voorwerp waren van de vermeende afluisteroperaties werden niet opgevolgd door de ADIV.

Indien de ADIV al beschikt over interceptiemateriaal kadert dit binnen de intercepties van alle communicaties die uitgezonden worden in het buitenland en over lange afstanden.

De ADIV zou bovendien - volgens de verklaringen van de Chef van de ADIV - niet beschikken over enig materiaal dat de dienst zou toelaten telefoongesprekken af te luisteren.

Het Vast Comité I heeft een inspectie verricht bij de sectie van de ADIV die belast is met intercepties. Deze inspectie ter plaatse heeft de gegeven verklaringen bevestigd.

3. HET BEZOEK AAN DE LOKALEN VAN HET AFLUISTERCENTRUM VAN DE FEDERALE POLITIE OP 25 JUNI 2004

Uit de inspectie ter plaatse door de leden van het Vast Comité, zijn Dienst Enquêtes, vergezeld door experts en een lid van de Dienst Enquêtes van het Vast Comité P, is gebleken dat de voor de Veiligheid van de Staat bestemde server voorlopig werd gebruikt als een interne site voor het zoeken naar oplossingen voor informaticaproblemen bij het testen van hard - en software voor het afluistercentrum van de Federale Politie.

Het afluisteren van communicaties mag slechts gebeuren na toelating van de gerechtelijke overheid.

De door het Vast Comité I, in uitvoering van artikel 48 § 3 van de organieke wet betreffende het toezicht op de politie- en inlichtingendiensten, aangestelde deskundigen hebben hun verslag ingediend op 12 juli 2004. Daarin bevestigen ze de ter plaatse gemaakte vaststellingen: ze hebben geen problemen vastgesteld; de voor de Veiligheid van de Staat bestemde server functioneerde wel degelijk als ontwikkelingsplatform («testsite») en niet in het kader van telefoontaps. Volgens de deskundigen is deze situatie de meest beveiligde voor deze server, voorafgaand aan zijn eventuele gebruik door de Veiligheid van de Staat met het oog op intercepties, indien de wettelijke toelating hiervoor aan haar wordt gegeven.

4. DE CONCLUSIES VAN HET ONDERZOEK

Noch de Veiligheid van de Staat noch de ADIV, evenmin als agenten van deze diensten, waren betrokken in daden van illegaal afluisteren van de gerechtelijke overheden.

Het bleek dat - volgens de vaststellingen van het eindonderzoek - de feiten het resultaat waren van verkeerde manipulaties.

Op 12 april 2005 heeft de Raadkamer van Brussel een bevelschrift gegeven tot buitenvervolgingsstelling.

5. DE ALGEMENE BESCHOUWINGEN VAN HET COMITÉ I¹

5.1. Het veiligheidsrisico - de bedreigingen die uitgaan van technische interceptiemiddelen, niet enkel voor de belangen van het land, maar eveneens voor de fundamentele rechten en vrijheden van de burgers

Buiten het concrete geval dat aanleiding gaf tot dit toezichtsonderzoek, meent het Vast Comité I dat het nuttig is te herinneren aan de talrijke keren dat het in het verleden op diverse wijzen aangetoond heeft dat het prioritair is om op significante wijze de veiligheid van de telecomcommunicaties te verhogen, en dit in een democratische context.

De vaststelling van illegale intercepties en hun bestraffing zijn ongetwijfeld noodzakelijk, maar blijven zonder enige twijfel moeilijk in praktijk om te zetten. De toepassing van het principe van de voorzorg door het uitwerken van een beveiligingsbeleid van de communicaties is dus essentieel.

Hierbij wordt expliciet verwezen naar de onderzoeksverslagen die het Vast Comité I gewijd heeft aan het globaal interceptiesysteem van communicaties "ECHELON".

De aanbevelingen van het Vast Comité I bij deze gelegenheid zijn natuurlijk eveneens geldig in de context van individuele intercepties van communicaties (cf. Aanvullend Activiteitenverslag 1999, p.38 tot 48).

In hetzelfde activiteitenverslag van 1999 wees het Comité I anderzijds op de diversiteit, de gesofistikeerdheid en de niet-afschrikwekkende prijzen van technische, intrusieve middelen die op de markt beschikbaar zijn (Cf. het Aanvullend Activiteitenverslag 1999, p. 102).

De eerste informatie die bij de Veiligheid van de Staat werden ingewonnen bevestigen in ieder geval dat de mogelijkheden van telefoontap op ons grondgebied zeer veelvuldig zijn, niet enkel door de gebruikte middelen maar eveneens door de potentiële uitvoerders van deze intercepties (officiële diensten, buitenlandse diensten - of privé-personen,...).

Het gaat hier zonder enige twijfel over een reële en ernstige bedreiging, waarbij het Comité I zijn eerdere aanbevelingen herneemt, namelijk *"het ontwikkelen van het algemene principe van de voorzorg bij het uitwerken van een algemeen en gecentraliseerd beleid van informatieveiligheid"* en *"het overwegen van een dienst te belasten met het aanbrengen van een oplossing voor de problematiek van de beveiliging van de informatie"*.

¹ Deze algemene beschouwingen zijn niet strijdig met het besluit van het onderzoek dat stelt dat de inlichtingendiensten of hun agenten niet betrokken zijn geweest bij illegale telefoontaps.

5.2. Het gebruik van bijzondere onderzoekstechnieken

In het verleden heeft het Comité I er al diverse keren op gewezen dat het gebruik door de inlichtingendiensten van bijzondere opsporingstechnieken om informatie te verzamelen (afluisteren, schaduwen, observeren, informanten...) in de nationale en internationale juridische context (meer bepaald artikel 8 van het EVRM en artikel 22 van de Belgische Grondwet), niet langer mag plaatsvinden buiten een wettelijk kader dat voorziet in de naleving van de principes van gelijkheid, subsidiariteit en proportionaliteit (cf. meer bepaald het jaarverslag 2003 van het Comité I - punt 4.12 p. 10 e.v.).

Tijdens de bespreking van het jaarverslag 2003 van het Comité I werd deze aanbeveling aangenomen door de Begeleidingscommissies van de Senaat en van de Kamer (Doc. 51 3-725/1 van de Senaat en 1289/001 van de Kamer, 16 juli 2004, p. 37);

Dit onderzoek toont duidelijk aan dat met de huidige stand van zaken alleen de integriteit van de uitvoerders de enige garantie kan vormen tegen mogelijke misbruiken in het praktische gebruik van bijzondere technieken voor het bewaken en verzamelen van informatie door de leden van de inlichtingendiensten.

Het Vast Comité I benadrukt het feit dat tot op heden geen enkele vaststelling toelaat deze integriteit in twijfel te trekken. Het Vast Comité I is veeleer de mening toegedaan dat het de context is waarin deze agenten hun opdrachten moeten uitvoeren die risico's kan meebrengen – hierbij inbegrepen voor de agenten van de inlichtingendiensten - en die bij voorrang zou moeten worden omgeven met alle mogelijke waarborgen, voornamelijk:

- het opstellen van wettelijke normen;
- het uitwerken van duidelijke richtlijnen;
- een adequate opleiding en het invoeren van strikte interne en externe controleprocedures.

Bij afwezigheid van een dergelijke omgeving wordt heden ten dage eender welke vorm van toezicht op het gebied van het inwinnen van informatie met behulp van speciale technieken moeilijk en willekeurig, tenzij er – volgens het Vast Comité I - stelselmatig gebruik zou worden gemaakt van indringender onderzoeken. Bij gebrek aan voorafgaande en precieze vermoedens is het echter niet opportuun te overwegen dergelijke onderzoeken te voeren. Overigens zouden ze de normale werking van de inlichtingendiensten in het gedrang brengen.

Dit dossier toont paradoxaal genoeg duidelijk aan hoe onaangepast de context is, enerzijds door het wantrouwen en de achterdocht waar de pers spontaan en onmiddellijk blijk van gaf ten overstaan van de inlichtingendiensten, toen de vermoedelijke feiten van het afluisteren van magistraten openbaar werden gemaakt, anderzijds door de voorzorgsmaatregelen die de verantwoordelijken van de inlichtingendiensten nemen. Zij verklaren dat ze in het algemeen en a priori niet kunnen garanderen dat er helemaal geen individuele disfuncties zijn. Niettemin moeten dergelijke disfuncties worden onderscheiden van elke vorm van institutionele disfunctie.

6. REACTIE VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE

De resultaten van dit onderzoek hebben het voorwerp uitgemaakt van een gedachtewisseling tussen de Minister van Justitie en het Vast Comité I via briefwisseling van respectievelijk 1 en 7 oktober 2004, hierin heeft het Vast Comité I gepreciseerd dat :

“le Comité permanent R continue donc à suivre cette matière et que pour la replacer sans ambiguïté, dans le seul contexte de sa mission de contrôle, il a décidé lors de sa réunion plénière du 6 octobre 2004 d’ouvrir d’initiative une enquête de contrôle concernant les méthodes d’investigations particulières par les services de renseignements belges. De cette manière, le Comité permanent R pourra, dans un rapport circonstancié, faire le point de cet important problème en y intégrant également l’aspect des interceptions de télécommunications par le SGRS”.

B. ONDERZOEKEN OP INITIATIEF VAN HET VAST COMITÉ I

**VERSLAG VAN HET ONDERZOEK NAAR DE UITVOERING VAN
DE WET VAN 11 DECEMBER 1998 BETREFFENDE DE CLASSIFICATIE EN
DE VEILIGHEIDSMACHTIGINGEN DOOR
DE VEILIGHEID VAN DE STAAT EN DE ADIV**

1. INLEIDING

In 2003 verleende het Vast Comité I advies over het juridisch kader waarin de Veiligheid van de Staat en de ADIV veiligheidsonderzoeken en -controles met betrekking tot personen konden verrichten en adviezen en informatie van persoonlijke aard aan de overheden konden bezorgen¹.

Elk jaar verrichten de inlichtingendiensten duizenden veiligheidsonderzoeken en -controles. Deze onderzoeken en controles kunnen invloed hebben op de beroepssituatie van de betrokken personen. De weigering of het verlies van een veiligheidsmachtiging of alleen al een negatief advies kan tot gevolg hebben dat de betrokken persoon zijn werk, een contract of een interessante functie verliest.

Dit soort procedure brengt twee wezenlijke problemen met zich mee: het ene betreft de eerbied voor de persoonlijke levenssfeer, een wezenlijk grondwettelijk recht, het andere heeft betrekking op de soms subjectieve beoordeling van bepaalde feiten of van de gedragingen van een persoon.

De aanbevelingen van het Vast Comité I hebben de wetgever er al toe bewogen regels op te stellen in deze materie. Sinds 2000 is het Vast Comité I belast met een nieuwe opdracht, te weten het behandelen van de beroepen op het gebied van veiligheidsmachtigingen. Deze tweede bevoegdheid werd aan het Vast Comité I toevertrouwd door de wet van 11 december 1998 *“tot oprichting van een beroepsorgaan inzake veiligheidsmachtigingen”*². Deze wet is zelf het verlengstuk van de wet van 11 december 1998 *“betreffende de classificatie en de veiligheidsmachtigingen”*³.

Sindsdien is het Vast Comité I dus bekleed met een nieuwe wettelijke opdracht: naast zijn externe toezichtopdracht is het Comité het beroepsorgaan waartoe een persoon zich kan wenden in geval van beslissing tot weigering of intrekking van zijn veiligheidsmachtiging. Het gaat in dit geval om een quasi-jurisdictionele opdracht waaraan het Vast Comité I een hoofdstuk wijdt in elk jaarverslag.

Het onderzoek van bepaalde soorten individuele beroepen heeft het Vast Comité I soms toegelaten kennis te nemen van algemene problemen en die te onderzoeken in het kader van zijn bevoegdheid als toezichtorgaan.

Dit verslag heeft betrekking op deze algemene problemen waarmee het Vast Comité I werd geconfronteerd.

¹ Vast Comité I - Jaarverslag 2003, p. 248.

² B.S. 7 mei 1999, p. 15758.

³ B.S. 7 mei 1999, p. 15752.

2. ENKELE VOORAFGAANDE VASTSTELLINGEN

In 2002 verwonderde het Vast Comité I zich over het beperkt aantal beroepen en over het feit dat bijna alle beroepen werden ingediend door militairen die het niet eens waren met beslissingen van de ADIV. Deze dienst treedt op als veiligheidsoverheid ten opzichte van het personeel van Landsverdediging (cf. jaarverslag 2002 p. 37 en 38).

Datzelfde jaar kreeg het Vast Comité I ook kennis van het bestaan van belangrijke vertragingen en een grote achterstand in de verwerking van veiligheidsonderzoeken door de Veiligheid van de Staat.

Op basis van de bezorgdheid die uit deze vaststellingen voortvloeide, besliste het Vast Comité I een algemeen toezichtsonderzoek te openen naar de manier waarop de Belgische inlichtingendiensten de wetgeving betreffende veiligheidsmachtigingen toepasten. Dit onderzoek moest aan het Vast Comité I algemene statistieken bezorgen, indien deze al bestonden, over het aantal veiligheidsonderzoeken en het aantal beslissingen van weigering of intrekking. Het onderzoek moest aan dit Comité ook de mogelijkheid bieden conclusies te trekken uit de betekenis van de beperkte hoeveelheid beroepen.

Naar aanleiding van sommige individuele beslissingen die in 2003 en 2004 werden genomen, kreeg het Vast Comité I de kans te wijzen op de specifieke aard van veiligheidsonderzoeken en bijgevolg ook van het daarmee verbonden beroep: beoordelen of een persoon die toegang heeft tot geclassificeerde informatie die alleen zal gebruiken met strikte naleving van de veiligheidsregels. Het is dus duidelijk dat zowel de veiligheidsoverheden als het beroepsorgaan zich bevinden in een context van beoordeling die tegelijk veel ruimer is en veel gevoeliger ligt dan eender welke andere gerechtelijke of bestuurlijke materie. Het past de specifieke aard te erkennen van het werk van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten in deze materie waar de regels van het gerechtelijk en bestuurlijk recht niet volledig toepasbaar kunnen zijn.

Zo moeten de veiligheidsoverheden rekening houden met de feiten en gedragingen die eigen zijn aan de aanvrager of aan zijn familiale of sociale omgeving wanneer ze de graad van betrouwbaarheid van de aanvrager moeten beoordelen, zelfs indien deze feiten of gedragingen niet noodzakelijk het voorwerp moeten zijn (geweest) van een gerechtelijke of tuchtprocedure. De toekenning of het behoud van een veiligheidsmachtiging is dus afhankelijk van een beoordeling die, op het ogenblik waarop ze wordt gemaakt, een zekere subjectiviteit of zelfs willekeur kan bevatten. Het is bijzonder moeilijk in te schatten hoeveel vertrouwen men aan iemand kan schenken voor de uitoefening van een gevoelige functie.

Met betrekking tot het criterium «tijdelijkheid» stelde het beroepsorgaan vast dat in bepaalde gevallen ongunstige beoordelingselementen die dateerden van een periode voorafgaand aan de rekrutering van een persoon in de Krijgsmacht aan het licht kwamen of opnieuw opdoken ter gelegenheid van een veiligheidsonderzoek in het kader van een machtigingsprocedure ⁴.

In de loop van 2004 kreeg het Vast Comité I kennis van andere specifieke problemen betreffende de uitvoering van de veiligheidsonderzoeken door de inlichtingendiensten:

- De weigeringen om een individuele veiligheidsmachtiging toe te kennen aan personen die getrouwd zijn of samenwonen met een partner van vreemde nationaliteit, omdat met betrekking tot deze laatste geen onderzoek kon worden verricht;

⁴ Cf. jaarverslag 2000 - p. 23.

- De manifeste weigering van de ADIV om de aanvragen van industriële veiligheidsmachtiging door bepaalde firma's te behandelen;
- Het einde van de detachering van de federale politieagenten die belast waren met de veiligheidsonderzoeken van de ADIV.

Naast de veiligheidsonderzoeken bestaan er nog andere situaties waarin een wet of een bestuurlijk gebruik voorschrijft dat een inlichtingendienst (vooral de Veiligheid van de Staat) moet worden geraadpleegd. In zijn jaarverslag 2003 telde het Vast Comité I 13 gevallen waarin de Veiligheid van de Staat door een andere overheid werd verzocht advies te verlenen of informatie te verstrekken alvorens een individuele beslissing werd genomen.

Het Vast Comité I heeft ook het juridisch kader bestudeerd waarin de Belgische inlichtingendiensten persoonlijke informatie of adviezen behandelden en aan andere overheden bezorgden met het oog op het nemen van een individuele beslissing. Het gaat om veiligheidscontroles betreffende personen voor rekening van andere overheden in overeenstemming met diverse wetten, reglementen en bestuurlijke praktijken.

In tegenstelling tot het veiligheidsonderzoek, dat veronderstelt dat actief naar informatie wordt gezocht, beperkt een veiligheidscontrole zich tot het raadplegen van bestaande databanken, zonder dat de toestemming van de betrokkene wordt gevraagd.

De bezorgdheid van het Vast Comité I heeft meer bepaald betrekking op de methodologie van de veiligheidsonderzoeken en -controles, hun geloofwaardigheid en ook op de werklust die ze vertegenwoordigen voor de inlichtingendiensten.

3. PROCEDURE

Het Vast Comité I heeft dus drie afzonderlijke onderzoeken geopend naar de uitvoering van de wet van 11 december 1998 betreffende de classificatie en de veiligheidsmachtigingen door onze beide inlichtingendiensten.

Een eerste algemeen verzoek om uitleg werd op 17 juli 2002 gericht aan de administrateur-generaal van de Veiligheid van de Staat en aan de voorzitter van de Nationale Veiligheidsoverheid.

- Op 7 augustus 2002 nam het Vast Comité I het initiatief een algemeen onderzoek te openen naar de uitvoering van de wet van 11 december 1998 betreffende de classificatie en de veiligheidsmachtigingen door onze beide inlichtingendiensten.
 - De voorzitter van de Senaat en de bevoegde ministers kregen daarvan kennis, respectievelijk op 19 en 20 augustus 2002.
 - De uitvoering van dit onderzoek moest worden uitgesteld wegens de uitvoering van andere onderzoeken die voorrang kregen.
 - Op 5 december 2003 werd een kantschrift verstuurd naar de Dienst Enquêtes van het Vast Comité I. Deze dienst diende zijn inleidend rapport in op 26 maart 2004.

- Nadat het Vast Comité I verschillende brieven had ontvangen van private firma's en bedrijven, nam dit Comité het initiatief op 6 oktober 2004 een nieuw onderzoek te openen. Dit onderzoek heeft betrekking op de wijze waarop de ADIV de aanvragen van veiligheidsmachtigingen behandelt die private firma's indienen.
 - De voorzitter van de Senaat en de minister van Landsverdediging kregen daarvan kennis, respectievelijk op 11 en 15 oktober 2004.
 - In het kader van dit bijzondere onderzoek heeft het Vast Comité I de vertegenwoordigers van de firma's die klacht hadden ingediend, op 17 en 19 november 2004 ontmoet.
- Tot slot nam het Vast Comité I op 16 december 2004 het initiatief een dringend toezichtsonderzoek te openen naar de situatie en de werking van de dienst belast met de veiligheidsonderzoeken bij de ADIV.
 - De voorzitter van de Senaat en de minister van Landsverdediging kregen daarvan kennis, respectievelijk op 17 en 21 december 2004.
 - Op 21 december 2004 werd een kantschrift verstuurd naar de Dienst Enquêtes I.
 - Een specifiek verslag over dit onderwerp werd op 18 januari 2005 verzonden naar de minister van Landsverdediging en op 19 januari 2005 naar mevrouw de Voorzitter van de Senaat.

Op 19 januari 2005 besliste het Vast Comité I de drie hierboven genoemde onderzoeken samen te brengen in één dossier en daarover een globaal verslag op te stellen.

Dit verslag heeft betrekking op de elementen die invloed hebben op het zoeken naar het best mogelijke evenwicht tussen de belangen van de natuurlijke of rechtspersoon enerzijds en die van de algemene veiligheid anderzijds.

Dit verslag werd op 7 maart 2005 goedgekeurd. Het houdt rekening met de (soms onvolledige) cijfers, de partiële gegevens en andere beoordelingselementen die de inlichtingendiensten hebben verstrekt voor de jaren 2002 tot 2004. Het hoeft geen betoog dat de situatie die we hier beschrijven voortdurend evolueert en opnieuw zal moeten worden geëvalueerd na de tenuitvoerlegging van het wetsontwerp betreffende de classificatie, de veiligheidsmachtigingen en -adviezen dat de regering in februari 2005 bij het Parlement heeft ingediend.

4. HET WETTELIJK KADER VAN DE VEILIGHEIDSONDERZOEKEN EN VEILIGHEIDSMACHTIGINGEN

4.1. Internationale regelgeving

4.1.1. Veiligheidsrichtlijnen van de NAVO

Historisch gezien ligt de NAVO aan de basis van de eerste reglementeringen inzake classificatie en veiligheidsmachtigingen. Ze maken deel uit van een bundel documenten die meer bepaald het document C-M(2002)49 bevat, waarvan de titel luidt: "*De veiligheid binnen de Noord-Atlantische Verdragsorganisatie*". Daarbij horen diverse bijgevoegde stukken, meer bepaald:

- aanhangsel «A», getiteld «*akkoord over de veiligheid van de informatie tussen de partijen bij de Noord-Atlantische Verdragsorganisatie*». Artikel 3 bepaalt:
 - (1) *De partijen vergewissen zich ervan dat elke onderdaan die in de uitoefening van zijn officiële functies behoefte zou hebben aan toegang tot informatie die als VERTROUWELIJK of op een hoger niveau is geclassificeerd, of die daartoe toegang zou kunnen hebben, beschikt over een passende veiligheidsmachtiging alvorens hij zijn functie opneemt.*
 - (2) *De procedures inzake veiligheidsmachtiging moeten tot doel hebben te bepalen of een persoon, gelet op zijn loyaliteit en betrouwbaarheid, toegang mag hebben tot geclassificeerde informatie zonder dat hij voor de veiligheid een onaanvaardbaar risico vormt.*
 - (3) *Indien ze daartoe worden verzocht, werken de partijen samen met de andere partijen met het oog op de uitvoering van hun respectieve veiligheidsprocedures.*
- Aanhangsel «B», getiteld «*basisprincipes en minimale veiligheidsnormen*». Punt 11 bepaalt:
 - (11) *Veiligheidsprocedures betreffende het personeel worden opgesteld teneinde te beoordelen of een persoon, gelet op zijn loyaliteit, het vertrouwen dat hem kan worden geschonken en zijn betrouwbaarheid, kan worden gemachtigd toegang te hebben tot geclassificeerde informatie en dit recht van toegang te bewaren zonder dat dit een onaanvaardbaar risico vormt op het vlak van de veiligheid. Al wie, ongeacht of hij een burger of een militair is, behoefte heeft aan toegang tot informatie die als VERTROUWELIJK of op een hoger niveau is geclassificeerd, of van wie de taken of functies hem toegang kunnen geven tot dergelijke informatie, moet behoorlijk worden gemachtigd en geïnformeerd voordat deze toegang hem wordt toegestaan. Men krijgt alleen toegang tot geclassificeerde NAVO-informatie waarvoor de behoefte bestaat er kennis van te nemen.*

- Aanhangsel «C», waarvan punt 9 verwijst naar de “*Aanvullende richtlijn over de veiligheid betreffende het personeel*” (document AC/35-D/2000). Deze richtlijn bestaat alleen in het Engels en bepaalt dat de «*personnel security clearances*» (PSC) worden uitgereikt door de veiligheidsoverheden of de andere bevoegde autoriteiten van elke lidstaat. De richtlijn somt de criteria op waarmee rekening wordt gehouden bij het beoordelen van de loyaliteit, het vertrouwen en de betrouwbaarheid van een persoon. Dit document noemt tevens bepaalde persoonlijke gedragingen, karaktertrekken en omstandigheden die aanleiding kunnen geven tot legitieme bezorgdheid met betrekking tot de veiligheid. Deze criteria moeten ook worden onderzocht voor de echtgenote, de samenwonenden en de naaste verwanten van de persoon die een PSC aanvraagt.

Afzonderlijk genomen is geen van deze documenten geclassificeerd. De bundel met al deze documenten samen is daarentegen geclassificeerd als «NAVO - beperkte verspreiding».

4.1.2. Veiligheidsreglementen van de Europese Unie

De toegang tot de geclassificeerde informatie van de Raad en van de Commissie van de Europese Unie is alleen toegestaan aan personen die het voorwerp van een veiligheidsonderzoek zijn geweest. De procedures inzake veiligheidsmachtiging die toepasbaar zijn voor de ambtenaren, de agenten en contractuele werknemers van deze Europese instellingen worden vastgesteld door:

- afdeling VI van het veiligheidsreglement van de Raad van de Europese Unie, goedgekeurd bij besluit van de Raad van 19 maart 2001 (2001/264/EG – P.B. 11/04/2001 – L101);
- artikel 20 van de veiligheidsbepalingen van het reglement van orde, goedgekeurd door de Commissie van de Europese Gemeenschappen op 29 november 2001 (P.B. 03/12/2001 – L 317).

Volgens het veiligheidsreglement van de Raad wordt het veiligheidsonderzoek met behulp van de betrokkene uitgevoerd door de bevoegde nationale veiligheidsoverheden van de lidstaat waarvan de te onderzoeken persoon onderdaan is (punten 3 en 7 van afdeling VI).

Volgens artikel 20, i) van het reglement van orde van de Europese Commissie wordt «*het veiligheidsonderzoek uitgevoerd met de medewerking van de betrokkene en op verzoek van het hoofd van het Veiligheidsbureau van de Commissie*» en is «*de bevoegde nationale instantie voor het veiligheidsonderzoek de instantie van de lidstaat waarvan de betrokkene onderdaan is*».

Volgens aanhangsel 1 van het veiligheidsreglement van de Raad van de Europese Unie is de erkende nationale veiligheidsoverheid voor België de Directie Veiligheid van het ministerie van Buitenlandse Zaken.

De veiligheidsonderzoeken die op grond van de bovenstaande bepalingen plaatsvinden, moeten in principe door de Veiligheid van de Staat worden uitgevoerd.

4.1.3. Andere internationale reglementeringen

Andere internationale verplichtingen die België heeft ondertekend, bevatten soortgelijke bepalingen op het vlak van classificatie en veiligheidsmachtigingen. Het gaat meer bepaald om:

- Het multilateraal akkoord van 18 november 1969 tussen de regeringen van de lidstaten van de Europese Organisatie voor de veiligheid van het luchtverkeer (Eurocontrol).
- Het besluit 2001/844/EG/EGKS/Euratom van 29 november 2001, genomen in het kader van het Verdrag van Rome tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor atoomenergie (Euratom).
- De verordening betreffende de informatie, de gegevens en de intellectuele eigendom bij het Europese Ruimteagentschap (ASE – ESA) ASE/C/CVL/Rules 5 (final), goedgekeurd door de Raad op 19 december 2001.
- De verdragen van Wenen over de fysieke bescherming van nucleaire stoffen van 3 maart 1980 en over de nucleaire veiligheid van 20 september 1994, bekrachtigd door de wet van 26 november 1996 (B.S. van 22 augustus 1997).

4.2. De Belgische regelgeving

4.2.1. Antecedenten

Gedurende lange tijd hebben de inlichtingendiensten veiligheidsonderzoeken uitgevoerd zonder dat deze praktijk bij wet was geregeld ⁽⁵⁾.

De eerste Belgische wet die een wettelijk systeem van classificatie en veiligheidsonderzoeken invoerde, was de wet van 4 augustus 1955 betreffende de veiligheid van de staat op het gebied van de kernenergie ⁽⁶⁾. Het koninklijk besluit van 14 maart 1956 over de uitvoering van voornoemde wet stelde met name veiligheidsvoorwaarden vast om in aanmerking te komen voor het bijhouden van geclassificeerde documenten of materies en een activiteit te beoefenen op het gebied van de kernenergie. De beslissing betreffende de toelaatbaarheid werd getroffen door de directeur van de veiligheid inzake kernenergie op het na enquête door de veiligheidsofficier uitgebracht advies. Deze onderzoeken werden gevoerd door de dienst Veiligheid inzake Kernenergie, die vandaag is opgenomen in de Veiligheid van de Staat.

In zijn jaarverslagen 1995 en 1996 had het Vast Comité I de aanbeveling geformuleerd dat alle veiligheidsonderzoeken voor de toekenning van de veiligheidsmachtigingen globaal door een wet werden geregeld. Het paste immers dat België zich op dit gebied schikte naar de vereisten van artikel 8 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden. Meer bepaald moesten de betrokken personen de kans krijgen zich uit te drukken en zich te verdedigen in geval van een negatieve beslissing van de Veiligheidsoverheid.

⁵ Vast Comité I, jaarverslag 1995, p. 112 e.v.

⁶ Deze wet werd opgeheven door de wet van 2 april 2003 tot wijziging van de wet van 15 april 1994 «betreffende de bescherming van de bevolking en van het leefmilieu tegen de uit ioniserende stralingen voortvloeiende gevaren en betreffende het Federaal Agentschap voor Nucleaire Controle en tot regeling van de overdracht van sommige personeelsleden van de Dienst Veiligheid van de Staat op het gebied van de kernenergie».

4.2.2. Huidig wettelijk en reglementair kader

Op federaal Belgisch vlak wordt het wettelijk kader van alle veiligheidsonderzoeken en -machtigingen, ook op het gebied van de kernenergie (⁷), vandaag bepaald door:

- de wet van 30 november 1998 houdende regeling van de inlichtingen- en veiligheidsdienst,
- de wet van 11 december 1998 betreffende de classificatie en de veiligheidsmachtigingen,
- het koninklijk besluit van 24 maart 2000 houdende uitvoering van voornoemde wet van 11 december 1998.

Deze bepalingen bevestigen de Veiligheid van de Staat (artikel 7, 2°) en de ADIV (artikel 11, § 1, 4°) in hun opdracht van uitvoering van de veiligheidsonderzoeken «*in overeenstemming met de richtlijnen van het Ministerieel Comité Inlichting en Veiligheid*».

De Veiligheid van de Staat oefent een algemene bevoegdheid uit voor alle veiligheidsonderzoeken met betrekking tot natuurlijke en rechtspersonen die een veiligheidsmachtiging nodig hebben in de burgerlijke, nationale of internationale sector, met inbegrip van het gebied van de kernenergie.

De ADIV heeft een restbevoegdheid: deze dienst verricht alleen de veiligheidsonderzoeken voor militairen en alle andere natuurlijke of rechtspersonen die een veiligheidsmachtiging nodig hebben voor Landsverdediging, de NAVO, SHAPE, het Eurokorps en de WEU.

Na het afronden van het veiligheidsonderzoek doet een veiligheidsoverheid bij een met redenen omklede beslissing uitspraak over de toekenning van de gevraagde machtiging, op grond van het veiligheidsverslag dat deze autoriteit ontvangt van de veiligheidsdienst die het onderzoek heeft uitgevoerd.

In principe is de bevoegde veiligheidsoverheid de Nationale Veiligheidsoverheid (NVO), een collegiaal orgaan dat wordt voorgezeten door een hoge ambtenaar van de Federale Overheidsdienst Buitenlandse Zaken.

In afwijking op deze algemene bevoegdheid oefenen de Administrateur-generaal van de Veiligheid van de Staat en het Hoofd van de ADIV de bevoegdheid uit van veiligheidsoverheid, elk van hen voor de personeelsleden van de veiligheidsdienst onder zijn leiding en de ADIV eveneens voor het personeel van de FOD Defensie.

De agenten van de externe diensten van de Veiligheid van de Staat en de leden van de Algemene Dienst Inlichting en Veiligheid die belast zijn met de uitvoering van de veiligheidsonderzoeken, worden respectievelijk aangewezen door de minister van Justitie, op voorstel van de administrateur-generaal van de Veiligheid van de Staat, en door de minister van Landsverdediging op voorstel van het hoofd van de Algemene Dienst Inlichting en Veiligheid van de Strijdkrachten.

⁷ Artikel 13 van de voornoemde wet van 15 april 1994 bepaalt dat de bepalingen van deze wet en zijn uitvoeringsbesluiten voor het kernmateriaal afwijken van de wet van 11 december 1998, met uitzondering van wat betreft de veiligheidsmachtigingen.

Op het ogenblik van hun benoeming ontvangen deze agenten een legitimatiebewijs waarvan de bevoegde minister het model bepaalt. Dit bewijs mag alleen worden gebruikt in het kader van de veiligheidsonderzoeken. Op het einde van de benoeming moet het bewijs onmiddellijk worden teruggegeven aan de autoriteit die het heeft afgeleverd.

De omvang van het veiligheidsonderzoek verschilt in functie van het niveau van de gevraagde veiligheidsmachtiging en wordt voor elk niveau bepaald door het Ministerieel Comité Inlichting en Veiligheid. Het onderzoek mag in geen geval andere onderzoeksbevoegdheden vereisen dan die waarin de wet voorziet.

De beslissing van het Ministerieel Comité Inlichting en Veiligheid wordt uitsluitend meegedeeld aan de agenten en leden van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten, aan de veiligheidsoverheid en aan het Vast Comité I.

Er bestaat een vertrouwelijke richtlijn van 16 februari 2000 waarbij het Ministerieel Comité Inlichting en Veiligheid de omvang van de veiligheidsonderzoeken bepaalt. Deze richtlijn werd op 11 mei 2000 aan het Vast Comité I bezorgd.

4.2.3. Ontwerpen voor een nieuwe regelgeving

Op 7 februari 2005 heeft de regering bij het Parlement twee wetsontwerpen ingediend:

- Het eerste ontwerp wijzigt de wet van 11 december 1998 betreffende de classificatie en de veiligheidsmachtigingen, die een nieuwe naam krijgt: «wet betreffende de classificatie en de veiligheidsmachtigingen, -attesten en -adviezen».
- Het tweede ontwerp wijzigt de wet van 11 december 1998 tot oprichting van een beroepsorgaan inzake veiligheidsmachtigingen ⁽⁸⁾.

Beide ontwerpen hebben tot doel, respectievelijk, een explicieter en vollediger wettelijke basis te geven aan de veiligheidscontroles die de inlichtingen- en politiediensten uitvoeren en ten behoeve van de burgers een doeltreffend juridictioneel beroep in te stellen tegen de negatieve adviezen die deze diensten afleveren.

Deze ontwerpen proberen een antwoord te bieden op de aanbevelingen die het Vast Comité I formuleerde, meer bepaald in zijn jaarverslag 2003 dat op 18 juni 2004 werd goedgekeurd door de parlementaire begeleidingscommissies van de Comités P en I.

5. VASTSTELLINGEN

5.1. De problemen die in dit onderzoeksverslag aan bod komen:

De algemene wijze waarop de inlichtingendiensten de veiligheidsonderzoeken en veiligheidscontroles uitvoeren.

De achterstand bij het verwerken van aanvragen van veiligheidsmachtigingen.
De situatie en de werking van de afdeling «Veiligheid» van de ADIV op het einde van de detachering van federale politieagenten in deze dienst op 31 december 2004.

⁸ Kamer van Volksvertegenwoordigers, DOC 1598/001 en 1599/001, 7 februari 2005.

De gevallen van weigering om een veiligheidsmachtiging toe te kennen aan jonge militairen om redenen die dateren van voor hun rekrutering in de Krijgsmacht.

Het toekennen en verlengen van industriële veiligheidsmachtigingen aan private firma's.

Het toekennen en verlengen van individuele veiligheidsmachtigingen voor personen van wie de echtgenoot of partner afkomstig is uit een vreemd land waar het onmogelijk of moeilijk is een veiligheidsonderzoek uit te voeren.

5.2. De algemene wijze waarop de inlichtingendiensten de veiligheidsonderzoeken en veiligheidscontroles uitvoeren

Er werd een vragenlijst verzonden naar beide inlichtingendiensten teneinde een zo exact mogelijk beeld te krijgen van de werklust die deze opdracht voor deze diensten meebrengt.

Deze vragenlijst had betrekking op het aantal onderzoeken, controles en beslissingen per jaar, op het klassieke schema van een veiligheidsonderzoek of -controle, op het aantal personeelsleden die met deze onderzoeken en controles waren belast, op de gebruikte technieken, de moeilijkheden waarop men stootte enzovoort.

Dit onderzoek had tot doel aan het Vast Comité I globale statistieken te bezorgen over het aantal veiligheidsonderzoeken en het aantal beslissingen tot weigering of intrekking, alsook het Comité toe te laten conclusies te trekken over de betekenis van het beperkte aantal beroepen.

5.2.1. De Veiligheid van de Staat

De statistieken die de Veiligheid van de Staat aan het Vast Comité I heeft bezorgd zijn onvolledig, approximatief en niet erg nauwkeurig. Om een beter beeld te krijgen van de evolutie van het aantal onderzoeken werd binnen deze dienst een cel Statistiek opgericht. Deze dienst heeft echter niet langer dan zes maanden gewerkt. De cel werd ontbonden wegens een gebrek aan personeel en omdat men er niet in slaagde belangrijke gegevens te verzamelen.

De eigenlijke **veiligheidsonderzoeken**: dit zijn de onderzoeken die worden uitgevoerd conform de wet van 11 december 1998 en die tot doel hebben toegang te verlenen tot geclassificeerde informatie bij een Belgische overheid (behalve voor militairen en het burgerpersoneel van Landsverdediging), in een nucleaire installatie of bij een internationale organisatie en waarvoor een veiligheidsmachtiging noodzakelijk is.

Aantal veiligheidsonderzoeken die de Veiligheid van de Staat verklaart de voorbije jaren te hebben afgewerkt:

Veiligheidsonderzoeken	2002	2003	2004
Op verzoek van de Nationale Veiligheidsoverheid	2.562	4.123	3.000
Personeel van de Veiligheid van de Staat	91	39	*
Totaal	2.653	4.162	3.000

* = cijfer niet meegegeeld

In verband hiermee bezorgt de Veiligheid van de Staat ook inlichtingen waarover hij beschikt aan andere diensten (ADIV en buitenlandse inlichtingen- of veiligheidsdiensten), zonder dat deze dienst zelf een onderzoek verricht.

Controles voor andere diensten	2002	2003	2004
ADIV	19.222	13.916	8.709
Buitenlandse inlichtingendiensten	1.627	1.203	1.583
Internationale organisaties (NAVO, EU enz.)	1.101	2.137	1.661
Totaal	21.950	17.256	13.957

Er worden geen statistieken bijgehouden over het aantal weigeringen of niet-verlengingen van veiligheidsmachtigingen door de Nationale Veiligheidsoverheid. Een heel approximatieve raming van het aantal negatieve beslissingen komt uit op 1% tot 2% van het aantal genomen beslissingen.

De wetgeving over de classificatie en de veiligheidsmachtigingen en het bestaan van een beroepsorgaan hebben gevolgen gehad voor de omvang van de onderzoeken, de ontwikkeling van wettelijke informatiebronnen en zelfs voor de motivering van de beslissingen betreffende de machtigingen.

Alvorens een machtiging te weigeren schrijft de veiligheidsoverheid soms een aanvullend onderzoek of een onderhoud met de betrokkene voor. Soms ook wordt de beslissing opgeschort, indien een gerechtelijke procedure loopt, of wordt een machtiging verleend voor een periode die korter is dan de normale termijn van vijf jaar. Soms wordt aan de bevoegde veiligheidsofficier gevraagd een verwittiging of aanbevelingen naar de betrokkene te sturen. Volgens de Veiligheid van de Staat wordt grondig en lang nagedacht over de beslissing om een machtiging te weigeren of in te trekken.

De Veiligheid van de Staat verricht ook eenvoudige **veiligheidscontroles**, alleen of samen met het parket, de federale politie of andere diensten, voor rekening van diverse overheden. Deze opdrachten steunen op andere wetten en reglementen die de Veiligheid van de Staat belasten met bijzondere opdrachten. In tegenstelling tot de veiligheidsonderzoeken, waarbij actief naar informatie wordt gezocht, beperken veiligheidscontroles zich tot het raadplegen van bestaande databanken bij politie- en inlichtingendiensten. Nog in tegenstelling met de veiligheidsonderzoeken vereisen de controles niet het voorafgaand akkoord van de betrokkene. Deze controles hebben als voorwerp:

hetzij de openbare veiligheid te verzekeren op welbepaalde plaatsen of bij welbepaalde evenementen, door de toegang afhankelijk te maken van een voorafgaande machtiging;

hetzij, om redenen van openbare veiligheid en veiligheid van de Staat, zich ervan te vergewissen dat is voldaan aan de bijzondere voorwaarden waaraan de toegang tot een beroep (privé-detectives, wapenhandelaars, bewakingsfirma's en -agenten), de uitoefening van een functie en zelfs de erkenning van een recht of de toekenning van een gunst (de Belgische nationaliteit, afhankelijk van het feit of ze wordt toegekend door de rechterlijke macht of toegestaan door de wetgever) volgens de Staat moeten worden onderworpen.

Andere veiligheidscontroles	2002	2003	2004
Uitreiken van visa	**	**	**
Personeel van kerninstallaties	8.363	23.353	18.128
Tolken bij de rechtbanken, Dienst Vreemdelingenzaken, C.G.V.S.	100	90	*
Privé-detectives	196	289	

Bewakingsagenten en -firma's	305	295	281
Identificatiebadges in luchthavens	6.000	6.000	8.400
Diverse wetten m.b.t. vreemdelingen	1.500	1.500	*
Diverse wetten m.b.t. wapens	2.200	1.883	*
Naturalisaties en nationaliteitskeuzes	38.510	36.391	29.745
Totaal	57.174	69.801	56.554

* = cijfer niet meegedeeld

** = verschillende duizenden per jaar (zonder verdere precisering)

Uit deze cijfers blijkt dat het aantal onderzoeken en controles die in het kader van de wet van 11 december 1998 betreffende de classificatie en de veiligheidsmachtigingen worden uitgevoerd sterk is gestegen tussen 2002 en 2003, vooral met betrekking tot de kerninstallaties.

Het aantal veiligheidsonderzoeken in verband met andere materies zoals de wapenwetgeving, de vreemdelingenwetten, de bewakingsfirma's, de privé-detectives enzovoort blijft ongeveer gelijk maar ook heel hoog, vooral met betrekking tot het uitreiken van visa en het toekennen van de Belgische nationaliteit.

Er worden geen statistieken bijgehouden over het aantal geseinde gevallen die bekend zijn in de databank van de Veiligheid van de Staat. Een heel approximatieve raming van het aantal bekende geseinde gevallen komt uit op 2% tot 3% van de verrichte controles.

Het aantal agenten dat vandaag is belast met de uitvoering van de veiligheidsonderzoeken werd nog niet meegedeeld aan het Vast Comité I. Volgens de informatie waarover dit Comité beschikt, bedroeg het aantal agenten 17 in de externe diensten tijdens het jaar 2001.

5.2.2. De ADIV

De statistieken die de ADIV aan het Vast Comité I heeft bezorgd zijn iets nauwkeuriger dan die welke de Veiligheid van de Staat indiende met betrekking tot de eigenlijke **veiligheidsonderzoeken**.

- Aantal onderzoeken dat de ADIV verklaart de voorbije twee jaar te hebben uitgevoerd:

Individuele veiligheidsonderzoeken	2002	2003	2004
Op het niveau «vertrouwelijk»	1.103	1.631	*
Op het niveau «geheim»	6.274	6.746	*
Op het niveau «heel geheim»	755	876	*
Veiligheidsonderzoeken over firma's	70	88	*
Totaal	8.202	9.341	*

* = cijfers niet meegedeeld

Aantal ongunstige beslissingen (weigering, intrekking en beperking van de duur of van het niveau) betreffende het toekennen van een veiligheidsmachtiging:

	2002	2003	2004
Ongunstige beslissingen	52	44	*
In percentages	0,63%	0,47%	

* = cijfer niet meegedeeld

We zullen hierna zien (punt 5.4.5.) dat in het kader van een herstructurering bij Landsverdediging en van een vereenvoudiging van de procedures, de ADIV in augustus 2003 werd gevraagd voorstellen te formuleren teneinde het aantal veiligheidsonderzoeken gevoelig te verminderen. Volgens de instructies van de minister van Landsverdediging moest de lineaire daling van het aantal onderzoeken voor het jaar 2004 30% voor het niveau «heel geheim», 15% voor het niveau «geheim» en 15% voor het niveau «vertrouwelijk» bedragen.

De beslissingen van beroep hebben niet echt invloed op de manier waarop de onderzoeken worden uitgevoerd. Gelet op sommige vragen die het Vast Comité I heeft gesteld, werd dieper ingegaan op een aantal punten. De beslissingen worden genomen op grond van een aantal criteria die in overleg met de Veiligheid van de Staat van tevoren worden bepaald en die door de overheden worden goedgekeurd.

De rechtspraak van het Vast Comité I heeft echter invloed op de beslissingen, aangezien de ADIV het blijkbaar nutteloos vindt stelselmatig beslissingen te nemen waarvan deze dienst kan verwachten dat ze door het beroepsorgaan zullen worden vernietigd of gewijzigd.

De ADIV ondervraagt soms de betrokken persoon om een of ander onduidelijk punt van zijn situatie op te helderen of wanneer op basis van onderzoekselementen kan worden aangenomen dat de overheid die de beslissing neemt de veiligheidsmachtiging zou kunnen weigeren of beperken.

De ADIV verricht ook **veiligheidscontroles**. Ze hebben tot doel de gegevens van het strafblad en van de geautomatiseerde documentatie van de politiediensten te controleren met het oog op het toekennen van de machtiging tot toegang tot bepaalde installaties voor personen die deze installaties tijdelijk of beperkt moeten kunnen betreden, meestal voor onderhouds- of reparatiewerken.

Deze dienst voert elk jaar ongeveer 2.000 veiligheidscontroles uit. Het exacte aantal aanvragen kan onmogelijk worden bepaald, maar volgens de ADIV worden weinig aanvragen geweigerd. Voor deze controles bestaat er geen wettelijke basis, ze worden uitgevoerd conform een militair veiligheidsreglement.

Het probleem van het aantal agenten die worden ingezet om de veiligheidsonderzoeken uit te voeren, wordt onderzocht in punt 5.4. van dit verslag.

5.3. De achterstand bij het verwerken van aanvragen van veiligheidsmachtigingen en andere veiligheidscontroles

Dit probleem werd in de loop van het jaar 2002 ter kennis gebracht van het Vast Comité I. De achterstand zou ook groot zijn bij de antwoorden die worden verstuurd naar buitenlandse diensten die informatie vragen.

5.3.1. Algemeen

De administrateur-generaal van de Veiligheid van de Staat en de voorzitter van de Nationale Veiligheidsoverheid werden hierover ondervraagd en gaven toe dat dit probleem bestaat. Hun antwoorden bevatten de volgende elementen:

- Ze geven de achterstand bij het verwerken van aanvragen toe: op 1 augustus 2002 ging het om ca. 680 personen voor wie het onderzoek meer dan zes maanden duurde. Op 1 maart 2004 had de achterstand betrekking op 2.210 personen onder wie 382 personen al meer dan één jaar wachtten.

Eind 2004 verklaarde de dienst dat er geen achterstand was voor de veiligheidscontroles. Op het gebied van naturalisaties en nationaliteitskeuzes moest van 1.788 personen nog de identiteit worden gecontroleerd.

- De achterstand is het gevolg van een heel sterke toename van de aanvragen van veiligheidsmachtigingen na de aanslagen op 11 september 2001. Steeds meer instanties en ondernemingen, voornamelijk in de provincie Antwerpen en in de nucleaire sector (\pm 70% van de aanvragen), werden gesensibiliseerd voor de problemen op het gebied van veiligheid. Tussen 2000 en 2002 is het aantal aanvragen verviervoudigd (van 1.040 tot 4.137), vooral voor onderzoeken op het niveau «vertrouwelijk».
- Deze gebeurtenissen hebben ook geleid tot een stijging van de gewone veiligheidscontroles voor de toegang tot bepaalde geclassificeerde plaatsen.
- Het personeelskader van de inlichtingendiensten dat belast is met de uitvoering van de veiligheidsonderzoeken is niet volledig en is evenmin aangepast aan de nieuwe werklust. In 2004 is het aantal personeelsleden van de interne dienst van de Veiligheid van de Staat die belast zijn met de veiligheidsonderzoeken gedaald van vijf tot twee door langdurige ziektes. Het afwezige personeel kon niet onmiddellijk worden vervangen. Ook het personeelskader van de ADIV is ingekrompen (zie punt 5.4.3.).
- In de jaren 2003 en 2004 werd binnen de Nationale Veiligheidsoverheid overwogen om pragmatische maatregelen te nemen om deze situatie te verhelpen zonder de wetgeving te wijzigen. Deze maatregelen behelzen meer bepaald:
 - Verbeteren van de samenwerking tussen de Veiligheid van de Staat en de ADIV, vooral met betrekking tot het personeel van de Belgische ambassades in het buitenland;
 - Versoepelen van de machtigingsprocedure op het niveau «vertrouwelijk».
- Verlengen van de geldigheidsduur van de veiligheidsmachtigingen op de niveaus «geheim» en «vertrouwelijk», namelijk van vijf tot tien jaar zoals in andere landen van de Europese Unie of de NAVO; een wijziging van artikel 26 van het koninklijk besluit van 24 maart 2000 houdende uitvoering van de wet van 11 december 1998 betreffende de classificatie en de veiligheidsmachtigingen zou noodzakelijk zijn om deze maatregel uit te voeren.
- Meer gebruik maken van elektronische communicatiemiddelen om de voor de veiligheidsonderzoeken nuttige gegevens te verzamelen, meer bepaald de uittreksels van strafbladen. Alleen de hierna genoemde gegevens zouden nog op een papieren drager worden verzameld:
 - De handtekening tot akkoord van de personen die het voorwerp zijn van het onderzoek.
 - Bepaalde vertrouwelijke gegevens over de personen die het voorwerp zijn van het onderzoek.

Het Vast Comité I heeft de Veiligheid van de Staat en de Nationale Veiligheidsoverheid ondervraagd over de effectieve uitvoering van deze maatregelen. Daarover zal verslag worden uitgebracht in een volgend verslag van het Vast Comité I.

5.3.2. Maatregelen genomen bij de Veiligheid van de Staat

De maatregelen die de Administrateur-generaal van de Veiligheid van de Staat verklaart te hebben genomen om de werklast van zijn dienst op het gebied van veiligheidsonderzoeken te verlichten zijn de volgende:

- Een vereenvoudiging van de procedures vanaf 2003, vooral door de mogelijkheid een aanvraag te beantwoorden met een stempel «niets te melden» wanneer de verschillende rubrieken van het veiligheidsonderzoek geen ongunstige elementen bevatten.
- Een werkgroep, samengesteld uit juristen van de Veiligheid van de Staat en de ADIV, werd opgericht en heeft als taak te onderzoeken hoe sommige procedures kunnen worden verlicht naar het voorbeeld van sommige buitenlandse veiligheidsdiensten.
- In december 2004 kreeg een privaat studie bureau de opdracht voorstellen te formuleren tot versoepeling van de procedure, door meer gebruik te maken van elektronische communicatiemiddelen. De Administrateur-generaal van de Veiligheid van de Staat verklaarde: «*Gelet op de budgettaire beperkingen en de problemen van compatibiliteit van de computernetwerken zal de installatie van een dergelijk systeem, in geval van goedkeuring, de nodige tijd vergen.*»
- In december 2004 werd beslist de externe diensten die met de veiligheidsonderzoeken zijn belast gedurende een proefperiode van zes maanden te reorganiseren.

Tijdens deze periode worden de veiligheidsonderzoeken die in de provincies Antwerpen, Brabant, Luik en Luxemburg moeten worden uitgevoerd toevertrouwd aan de afdeling Brussel. Elke inspecteur beschikt over een draagbare pc, een gsm en een dienstwagen zodat hij de onderzoeken van bij hem thuis kan starten; de inspecteurs zijn gehouden regelmatig naar Brussel te gaan om verslag uit te brengen over de uitvoering van hun opdrachten. Dit systeem zou het mogelijk moeten maken veel tijd te besparen en zal tot het hele land worden uitgebreid indien het zijn deugdelijkheid bewijst (volgens de verklaring van de Administrateur-generaal van de Veiligheid van de Staat).

- In het kader van de begrotingsvoorstellen voor 2005 heeft de Veiligheid van de Staat een uitbreiding van het kader gevraagd voor het uitvoeren van de veiligheidsonderzoeken. Deze uitbreiding werd niet toegestaan. Een nieuwe aanvraag zal worden ingediend voor de begroting van het jaar 2006.

5.3.3. Maatregelen genomen bij de ADIV

Dit onderwerp was het voorwerp van een specifiek onderzoek waarvan we het verslag overnemen in punt 5.4. hierna.

5.4. De situatie en de werking van de afdeling «Veiligheid» van de ADIV op het einde van de detachering van de federale politieagenten bij deze dienst

Dit punt was het voorwerp van een dringend onderzoek en van een afzonderlijk verslag dat op 18 januari 2005 naar de minister van Landsverdediging en op 19 januari 2005 naar de voorzitter van de Senaat werd verzonden.

5.4.1. De belangstelling van het parlement

Het Vast Comité I heeft kennis van twee parlementaire vragen die over dit onderwerp werden gesteld.

- Begin 1994 al bracht volksvertegenwoordiger Platteau verslag uit over enige bezorgdheid omtrent de mogelijke opheffing van de afdeling Rijkswacht bij de ADIV (⁹).
- Op 22 december 2004 interpelleerde senator Vandenberghe, lid van de begeleidingscommissie van het Comité I, de ministers van Justitie, Binnenlandse Zaken en Landsverdediging over «de personeelswijziging bij de militaire inlichtingendienst». De minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid antwoordde op deze interpellatie (¹⁰).

5.4.2. Het wettelijk kader van de opdracht

Artikel 18, 3de lid van de wet van 11 december 1998 betreffende de classificatie en de veiligheidsmachtigingen bepaalt dat de leden van de ADIV die belast zijn met de uitvoering van de veiligheidsonderzoeken worden aangesteld door de minister van Landsverdediging op voordracht van de chef van de Algemene Dienst Inlichting en Veiligheid van de Krijgsmacht. Op het ogenblik van hun benoeming ontvangen zij een legitimatiekaart waarvan de bevoegde minister het model bepaalt. Ze mogen deze kaart alleen gebruiken in het kader van de veiligheidsonderzoeken. Op het einde van hun benoeming moeten ze de kaart onmiddellijk teruggeven aan de overheid die ze heeft afgeleverd.

Een ministerieel besluit van 6 juni 2000 (¹¹), genomen in toepassing van artikel 18 van de voornoemde wet van 11 december 1998, bepaalt in artikel 2: «*De leden van de Algemene Dienst Inlichting en Veiligheid van de Krijgsmacht belast met het uitvoeren van de veiligheidsonderzoeken, bedoeld in artikel 18, 3de lid van de wet van 11 december 1998 betreffende de classificatie en de veiligheidsmachtigingen, zijn de personeelsleden van het Detachement «Veiligheidsonderzoeken» bij deze dienst.*» Het Vast Comité I vraagt zich af of deze globale en anonieme benoeming voldoet aan de bepalingen van artikel 18, 3de lid van de wet van 11 december 1998 betreffende de classificatie en de veiligheidsmachtigingen.

Een koninklijk besluit van 6 juni 2000 (¹²) stelt het model vast van de legitimatiekaart van de agenten van de ADIV die belast zijn met het uitvoeren van de veiligheidsonderzoeken.

⁹ Vraag nr. 687 van 26 januari 1994 over het rijkswachtdetachement van de SDRA - Vragen en antwoorden - Kamer van volksvertegenwoordigers (nr. 96) - 1993 - 1994.

¹⁰ Vraag nr. 3-507, handelingen - 3-90; te vinden op <http://www.senate.be/crv/>

¹¹ B.S. van 12.07.2000 p. 24411 en 24412.

¹² B.S. van 12.07.2000 p. 24412 tot 24414.

5.4.3. Het rijkswachtdetachement bij de dienst «Veiligheidsonderzoeken» van de ADIV

Sinds 1938 was een rijkswachtdetachement ingedeeld bij de militaire inlichtingendienst van de ADIV (Det Gd/ADI). Dit detachement stond onder de leiding van een rijkswachtofficier en daarna van een commissaris van de federale politie. De meeste leden van dit detachement waren voormalige leden van de BOB. Ze werden benoemd na een strenge selectieprocedure die ook een veiligheidsonderzoek omvatte.

Deze ongeveer vijftig bij de ADIV ingedeelde rijkswachters bleven onderworpen aan het statuut van de rijkswacht, terwijl ze werkten onder de operationele verantwoordelijkheid van de ADIV. Hun statuut werd geregeld door:

- de wet van 2 december 1957 over de rijkswacht (voor het laatst gewijzigd door de wet van 20 december 1995);
- de wet van 27 december 1973 betreffende het statuut van het personeel van het operationeel korps van de rijkswacht (gewijzigd door de wet van 9 december 1994).

De rijkswachters van de ADIV waren de enige leden van deze dienst die de hoedanigheid van officier van gerechtelijke politie, hulpofficier van de procureur des Konings en van agent van de gerechtelijke politie bezaten. Krachtens deze hoedanigheid hadden ze in de uitoefening van hun veiligheidsopdracht toegang tot bepaalde gerechtelijke gegevens.

Een bepaling van hoofdstuk V van de wet van 2 december 1957 op de rijkswacht (Betrekkingen met de militaire overheid) rechtvaardigde de bijstand die de rijkswacht aan de Krijgsmacht leverde. Artikel 58 bepaalde immers: «*De rijkswacht brengt de territoriale militaire overheden bij speciaal verslag op de hoogte van al wat afbreuk kan doen aan de veiligheid van de strijdkrachten, van alle propaganda die de militairen aanzet tot gebrek aan tucht en van de incidenten waarin zij betrokken zijn.*»

De twee bovengenoemde wetten werden gewijzigd door de wet van 18 juli 1991 (B.S. van 26 juli 1991) over de demilitarisering van de rijkswacht. Volgend op deze demilitarisering sloten de ministers van Binnenlandse Zaken en Landsverdediging op 19 december 1991 een protocol van akkoord. Dit protocol had tot doel een zekere vorm van samenwerking tussen de strijdkrachten en de rijkswacht voort te zetten en meer bepaald een detachement rijkswachters bij de ADIV te behouden.

De wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus, heeft het statuut van dit personeel volledig gewijzigd: de betrokkenen zijn immers leden van de federale politie geworden. Bijgevolg stelde zich de vraag naar het behoud van politieagenten bij een inlichtingendienst.

De jaarlijkse kosten van het personeel van de federale politie bij de ADIV kwamen volledig ten laste van de begroting van Binnenlandse Zaken, terwijl de overige werkings- en investeringskosten van het detachement werden gedragen door Landsverdediging.

5.4.4. Het einde van de detachering van de federale politie bij de ADIV

In principe moest het protocol van 18 juli 1991 van kracht blijven tot 31 december 1995. In werkelijkheid echter is het veel langer van toepassing gebleven, zonder dat het ooit officieel werd verlengd. Niettemin vonden er tussen beide ministeries besprekingen plaats om de samenwerking van de rijkswacht met de krijgsmacht aan te passen en te reorganiseren. In 1994 verklaarde de minister van Binnenlandse Zaken dat *«de structuur en de opdrachten van de ADIV/V in het algemeen en van de afdeling rijkswacht ADIV/Gd in het bijzonder zouden kunnen worden beïnvloed door de eventuele uitvoering van het Pinksterplan van de regering, die beoogde een wetsontwerp betreffende de inlichtingendiensten uit te werken⁽¹³⁾»*.

In 1997 stelde het Vast Comité I vast dat de toekomst van het rijkswachtdetachement bij de ADIV onzeker was ⁽¹⁴⁾.

In 1999 bepaalde een ontwerp van *«protocol van akkoord tussen de minister van Landsverdediging en de minister van Binnenlandse Zaken betreffende het detachement van de rijkswacht (federale politie) bij de Algemene Dienst Inlichting en Veiligheid van de Krijgsmacht»* in artikel 1 dat er op 1 januari 2001 een einde zou komen aan de detachering van 45 personeelsleden van de rijkswacht (inmiddels federale politie geworden) bij de ADI van de Krijgsmacht.

Artikel 3 van hetzelfde document bepaalde dat *«zij vanaf deze datum en voor een periode van vijf jaar (31.12.2005) ter beschikking zullen staan van de Algemene Dienst Inlichting en Veiligheid, gedurende de tijd die deze dienst nodig heeft om de rekrutering en opleiding te organiseren van het personeel dat hen moet vervangen. Gedurende de eerste drie jaar van deze periode zullen deze federale politieagenten automatisch worden vervangen. Daarna zal de vervanging plaatsvinden na analyse van de reële behoeften die deze bijzondere situatie creëert»*. Volgens dit document moest er dus op 31 december 2005 definitief een einde komen aan de detachering van de federale politieagenten.

De betrokken ministers hebben dit ontwerp van protocol van akkoord nooit getekend. De tekst lag niet in de lijn van de doelstellingen van de regering om zowel het budget als het personeel van Landsverdediging in te krimpen.

Uit het geheel van de interne nota's van de ADIV/V en uit de briefwisseling die deze dienst in de periode 2002 tot 2004 over dit onderwerp voerde met de bevoegde personen van de federale politie, blijkt nochtans dat 31 december 2005 wel degelijk de datum was die beide partijen in aanmerking namen als einde van de detachering.

In de geest van alle bevoegde personen van zowel de ADIV als de federale politie leek dus vast te staan dat er uiterlijk op 31 december 2005, niet op 31 december 2004, een einde zou komen aan de detachering. De ADIV hoopte de overgang dan probleemloos te kunnen laten plaatsvinden.

In de jaren 2002 en 2003 verzochten de minister van Landsverdediging en de militaire hiërarchie de ADIV oplossingen voor te stellen om de continuïteit van de veiligheidsonderzoeken te garanderen in geval van inkrimping van het personeel van deze dienst.

¹³ Vraag nr. 687 van dhr. Platteau (CVP) van 26 januari 1994 (Kamer) over het rijkswachtdetachement bij de SDRA.

¹⁴ Jaarverslag 1997, bijlage: de statuten van de personeelsleden van de ADI.

In alle oplossingen die de ADIV in deze zin voorstelde, werd 31 december 2005 naar voren geschoven als einddatum van de detachering van de leden van de federale politie. Nochtans gaf de chef van de ADIV, generaal-majoor Michaux, herhaaldelijk zijn wens te kennen om 'op lange termijn' te blijven samenwerken met de federale politieagenten, gelet op hun efficiëntie en hun vele specifieke contacten. Zijn bewoordingen lieten aan duidelijkheid niets te wensen over: *«Ik vraag dat er op concrete en wettige wijze een vast detachement van een nog te bepalen aantal federale politieagenten bij de ADIV zou worden opgericht, teneinde mijn dienst in staat te stellen zijn opdracht van toekenning van veiligheidsmachtigingen zo goed mogelijk uit te voeren.»*

De chef van de ADIV/V stelde ook voor de federale politieagenten tot de datum van hun pensioen bij de ADIV te laten werken, enerzijds om tijd te winnen en anderzijds om tegemoet te komen aan de bezorgdheid van de oudere agenten die zich vragen stelden over hun rentabiliteit indien ze moesten terugkeren naar de federale politie.

Generaal-majoor Michaux verdedigde dit standpunt totdat hij in andere functies bij de Krijgsmacht werd benoemd en door vice-admiraal Hellemans werd vervangen.

Op 30 en 31 maart 2004 besliste de Ministerraad sommige kaders van de federale politie uit te breiden.

In uitvoering van deze beslissing keurde het Ministerieel Comité Inlichting en Veiligheid op 10 november 2004 verschillende maatregelen goed waaronder het einde van de detachering van de 37 federale politieagenten die toen nog in dienst waren bij de ADIV/V, met ingang vanaf 31 december 2004. Het Vast Comité I kreeg kennis van deze beslissing op 20 december 2004.

Door de sluiting van het Kwartier in Evere in de periode tussen de eindejaarsfeesten kwam er op 22 december 2004 werkelijk een einde aan de activiteiten van het detachement van de federale politie.

5.4.5. Maatregelen genomen om de continuïteit van de dienst te verzekeren

A. Oprichting van een nieuw contingent officieren en onderofficieren belast met de uitvoering van de veiligheidsonderzoeken

In zijn brief van 21 december 2004 bracht de minister van Landsverdediging het Vast Comité I op de hoogte van zijn beslissing: gelet op het vertrek van de federale politieagenten op 31 december 2004 had de afdeling «Veiligheid» een reorganisatie doorgevoerd en daarbij een eenheid van militairen opgericht die de veiligheidsonderzoeken in de toekomst moest uitvoeren.

In een antwoord op de interpellatie van senator Vandenberghe preciseerde minister Demotte ⁽¹⁵⁾:

- De 36 federale politieagenten die de ADIV verlaten, worden vervangen door 2 keurofficieren en 32 keuronderofficieren die de opdracht krijgen de veiligheidsonderzoeken uit te voeren.

¹⁵ Vraag nr. 3-507, 22/12/2004 - Handelingen - 3-90; te vinden op de website <http://www.senate.be/crv/>

- Tijdens de opleidingsperiode van deze agenten wordt de continuïteit van de dienst «Veiligheid» verzekerd door zes onderofficieren; ze worden bijgestaan door ongeveer veertig reserveofficieren die in het burgerleven de hoedanigheid van politiecommissaris of -inspecteur bezitten.

Vaststellingen van het Vast Comité I

Gelet op het vertrek van de federale politieagenten op 31 december 2005 hoopte de ADIV dat de overgang probleemloos zou verlopen.

In een document dat op 6 maart 2002 naar de minister van Landsverdediging werd verstuurd, werd al de nadruk gelegd op de noodzaak om zo vlug mogelijk een nieuw statuut op te stellen voor de burgerlijke ambtenaren van de ADIV. Deze hoogdringendheid werd gerechtvaardigd door het feit dat de politieagenten moesten worden vervangen door nieuw burgerpersoneel dat vóór 31 december 2005 moest worden gerekruteerd.

Op 16 december 2002 vroeg de ADIV de toelating om in 2003 en 2004 respectievelijk 19 en 17 statutaire burgerlijke ambtenaren te rekruteren. Deze vraag werd officieel bevestigd in een document dat de chef van de ADIV op 13 januari 2003 verstuurde naar de Algemene Directie, departement Human Resources, van Landsverdediging. Generaal-majoor Michaux legde opnieuw de klemtoon enerzijds op de dringende behandeling van deze zaak en anderzijds op het feit dat deze oplossing in geen geval invloed mocht hebben op het dossier betreffende het statuut van de burgerlijke ambtenaren dat op dat ogenblik werd uitgewerkt.

De hoop dat deze oplossing in de praktijk zou worden gebracht en dat de leden van de federale politie ook na 31 december 2005 bij de dienst zouden kunnen blijven, verdween definitief in augustus 2003, toen de minister van Landsverdediging de ADIV vroeg andere interne oplossingen voor te stellen en duidelijk werd dat deze dienst niet moest hopen nieuwe ambtenaren te kunnen rekruteren of over een groter budget te kunnen beschikken.

Deze optie was die van de regeringsverklaring voor de modernisering van de Krijgsmacht 2000-2015. De optie werd bevestigd in het Stuurplan van Landsverdediging waarmee de Eerste Minister en de minister van Landsverdediging op 3 december 2003 naar buiten kwamen. Het doel van de regering bestond erin het burger- en militair personeel van Landsverdediging geleidelijk te verminderen tot 35.000 eenheden. Het Stuurplan voorzag in het bevorderen van de interne en externe mobiliteit van dit personeel. Het geleidelijk afschaffen van functies zou vooral gebeuren in de administratieve en ondersteunende taken. Het plan preciseerde nog: «*Gelet op de huidige economische context kan het budget van Landsverdediging niet rekenen op welke verhoging ook tijdens de komende jaren.*».

Daarop stelde de bevoegde kolonel van de ADIV/V voor om aan een contingent militairen van deze dienst de opdracht te geven de veiligheidsonderzoeken uit te voeren. Deze militairen zouden worden opgeleid tijdens het jaar 2005, dat een overgangsjaar moest worden (zie punt 5.3.2.).

Volgens de auteur van dit voorstel was het personeel van de dienst «Industriële Veiligheid» van de ADIV (SGRS-S/MIS) daarvoor het meest geschikt, gelet op enerzijds zijn capaciteiten inzake werk en discretie, anderzijds zijn ervaring met onderzoeken bij veiligheidsincidenten. Deze oplossing was alleen toepasbaar voor zover ze gepaard zou gaan met een drastische daling van het aantal veiligheidsonderzoeken (zie punt 5.3.3.).

Sinds 30 september 2004 is een team van zes adjudanten, afkomstig van de afdeling «Industriële Veiligheid» van de ADIV (SGRS-S/MIS), al belast met de uitvoering van de veiligheidsonderzoeken. Het personeel van deze afdeling is dus gedaald van 47 tot 24 ambtenaren. Deze situatie zal natuurlijk niet zonder gevolgen blijven voor de werklust en de werkmethodes van de afdeling SGRS-S/MIS. Het principe van de onverwachte controle- of adviesbezoeken zou moeten worden herzien en aangepast.

Deze nieuwe onderzoekers werden niet persoonlijk benoemd bij ministerieel besluit, aangezien artikel 2 van het ministerieel besluit van 6 juni 2000 ⁽¹⁶⁾ bepaalt dat «*de leden van de Algemene Dienst Inlichting en Veiligheid van de Krijgsmacht belast met het uitvoeren van veiligheidsonderzoeken, bedoeld in artikel 18, 3de lid van de wet van 11 december 1998 betreffende de classificatie en de veiligheidsmachtigingen, de personeelsleden zijn van het Detachement "Veiligheidsonderzoeken" bij deze dienst*».

Het is de bedoeling dat vanaf 1 januari 2005 ongeveer vijftien federale politieagenten, reserveofficieren, tijdelijk worden ingedeeld bij de ADIV in het kader van een al geplande wederoproeping met de bedoeling de veiligheidsonderzoeken uit te voeren. In totaal zouden ongeveer veertig politieagenten moeten worden opgeroepen. Zij zullen niet allemaal samen op hetzelfde moment naar de dienst worden teruggeroepen. Ze zullen elkaar opvolgen in teams van vijftien tot zeventien personen in functie van de behoeften tijdens de opleidingsperiode van de nieuwe onderzoekers.

Ook deze optie ligt in de lijn van het Stuurplan van Landsverdediging, dat bepaalt dat reservisten voortaan kunnen worden ingezet om actieve eenheden te vervullen.

Het Vast Comité I weet vandaag niet hoe deze federale politieagenten, reserveofficieren, zullen worden aangesteld bij ministerieel besluit (persoonlijk of globaal) om te voldoen aan de bepalingen van artikel 18, 3de lid van de wet van 11 december 1998 betreffende de classificatie en de veiligheidsmachtigingen.

B. Opleiding van de nieuwe agenten

In een antwoord op de interpellatie van senator Vandenberghe verklaarde minister Demotte dat de 34 militairen die de opdracht krijgen de leden van de federale politie te vervangen in de loop van het eerste trimester van 2005 een specifieke opleiding zouden krijgen volgens hun taalrol ⁽¹⁷⁾.

Van de zes adjudanten die sinds 30 september 2004 veiligheidsonderzoeken uitvoeren, hebben sommigen al dergelijke onderzoeken uitgevoerd in Duitsland. Zij genieten dus ervaring ter zake. De anderen kregen een korte briefing.

De nieuwe inspecteurs zullen hun opleiding krijgen in twee regionale politiescholen. Voor de Franstaligen begint de opleiding op 10 januari 2005 in Jurbise, voor de Nederlandstaligen op 2 februari in Antwerpen. Deze opleiding valt ten laste van het budget van het ministerie van Landsverdediging en telt 320 uren die gespreid zijn over ongeveer tien weken.

Vaststellingen van het Vast Comité I

Het ontwerp van protocol van akkoord van 1999 bepaalde dat de federale politieagenten vanaf 1 januari 2001 ter beschikking zouden blijven van de ADIV, om aan deze dienst de tijd te geven de rekrutering en de opleiding te organiseren van nieuwe inspecteurs die de politieagenten moesten vervangen.

¹⁶ B.S. van 12.07.2000, p. 24411 en 24412 - bijlage 16.

¹⁷ Vraag nr. 3-507, handelingen - 3-90; te vinden op de website <http://www.senate.be/crv/>

In de jaren 2002 en 2003 werd een ontwerp van opleidings- en stagekalender opgesteld opdat de nieuwe agenten operationeel zouden zijn op 1 januari 2006. Een werkfiche van 7 januari 2003 aan de chef van de ADIV stelde een opleidingskalender vast waarin theoretische lessen en praktijkstages werden afgewisseld in de jaren 2004 en 2005 en volgens dewelke de opleiding zou zijn voltooid tegen 31 december 2005.

De politiescholen geven meer bepaald les in de volgende materies:

- het strafrecht en de procedure,
- de gerechtelijke en bestuurlijke organisatie in België,
- wettelijk kader van de veiligheidsonderzoeken,
- de politie en de Veiligheid van de Staat,
- informatie en inlichting,
- technieken van veiligheidsonderzoek, interview, evaluatie.

Tengevolge van de beslissing van het Ministerieel Comité Inlichting en Veiligheid bevindt de ADIV/V zich in een situatie van bijzondere hoogdringendheid, aangezien de aanpassingsperiode niet overeenkomt met de geplande periode.

C. Drastische vermindering van de veiligheidsonderzoeken

In het kader van de aan de gang zijnde herstructurering binnen Landsverdediging en van een vereenvoudiging van de procedures, werd in augustus 2003 aan de ADIV gevraagd voorstellen te formuleren om het aantal veiligheidsonderzoeken gevoelig te verminderen. Volgens de instructies van de minister van Landsverdediging zou de lineaire vermindering van het aantal onderzoeken in de loop van het jaar 2004 30% moeten bereiken voor het niveau «zeer geheim», 15% voor het niveau «geheim» en 15% voor het niveau «vertrouwelijk».

Zo werd bijvoorbeeld beslist:

- de veiligheidsonderzoeken te beperken tot de firma's die zaken doen met Landsverdediging, de NAVO en SHAPE en dus de onderzoeken uit te sluiten waarbij andere internationale organisaties de veiligheidsmachtiging vragen (bv. de Europese Unie of de Europese Commissie);
- binnen deze ondernemingen de functies te beperken waarvoor de ADIV nog veiligheidsonderzoeken zou uitvoeren;
- stelselmatig de veiligheidsmachtigingen te weigeren in de gevallen waarin de ADIV meende dat het niet mogelijk was een veiligheidsonderzoek uit te voeren (bv. voor de partners van vreemde afkomst).

De problemen die het gevolg zijn van deze beslissingen zijn voor het Vast Comité I duidelijk geworden in de uitoefening van zijn functie van beroepsorgaan inzake veiligheidsmachtigingen. Ze waren het voorwerp van een brief die het Comité op 30 november 2004 stuurde naar de minister van Landsverdediging. Het probleem wordt behandeld in de punten 5.6 en 5.7 van dit verslag.

In zijn antwoord van 21 december 2004 meldde de minister van Landsverdediging aan het Vast Comité I dat het hoofddoel om het aantal veiligheidsonderzoeken te verminderen was bereikt.

Vaststellingen van het Vast Comité I

Sinds 10 november 2004, d.i. de datum waarop werd beslist dat de federale politieagenten zouden terugkeren naar hun korps van herkomst, heeft de ADIV geen enkel veiligheidsonderzoek meer geopend. De federale agenten hebben er een erezaak van gemaakt vóór hun terugkeer naar de federale politie alle veiligheidsonderzoeken af te ronden waarmee ze nog waren belast. De commissaris aan het hoofd van het detachement van de federale politie bij de ADIV/V was van mening dat de uitvoering van de veiligheidsonderzoeken eind december 2004 onder controle leek. Volgens de cijfers werden 1.022 aanvragen van veiligheidsmachtigingen die nog in behandeling waren op 30 november 2004 doorgegeven aan de onderofficieren die kort daarvoor waren ingedeeld bij deze dienst.

De kolonel aan het hoofd van de afdeling ADIV/V kan niet ontkennen dat er een risico van achterstand is. Niettemin verklaart hij dat alle maatregelen werden genomen om achterstand te voorkomen. Elk dossier dat wordt ingediend, wordt onderzocht om het reële niveau van noodzaak of voorrang te bepalen. De kolonel legt de nadruk op de noodzaak van een voorafgaand onderzoek van elke aanvraag van veiligheidsmachtiging. Op die manier kunnen de vele aanvragen worden terzijde geschoven die «*voor zover dienstig*» worden ingediend, zonder dat er werkelijk een noodzaak bestaat in het kader van de wetgeving betreffende de classificatie ⁽¹⁸⁾.

5.4.6. Besluiten betreffende het einde van de detachering van de federale politie bij de ADIV/V

Het einde van de detachering van de rijkswachters en daarna van de leden van de federale politie bij de ADIV/V was al enkele jaren gepland en paste in het kader van de doelstellingen van de regering om zowel het budget als het personeel van Landsverdediging in te krimpen (Stuurplan Landsverdediging - december 2003).

De hiërarchie van de ADIV en in het bijzonder generaal-majoor Michaux hebben zich verzet tegen dit beleid om het personeel in te krimpen. Ze pleitten bij de minister van Landsverdediging voor het behoud op lange termijn van de leden van de federale politie bij deze dienst.

De ADIV stelde nog andere overgangsmaatregelen voor, zoals het behoud van de politieagenten in deze dienst tot de dag van hun pensioen, alsook het rekruteren van nieuwe burgerlijke ambtenaren met het oog op de geleidelijke vervanging van de politieagenten.

¹⁸ Deze problematiek wordt bestudeerd in het onderzoeksverslag naar de uitvoering van de wet betreffende de classificatie en de veiligheidsmachtigingen.

In augustus 2003 vroeg de minister van Landsverdediging aan de ADIV om andere interne oplossingen voor te stellen, zonder dat deze dienst kon hopen dat nieuwe personeelsleden zouden worden gerekruteerd of dat het budget groter zou worden. Daarop stelde de ADIV/V voor om een contingent van onderofficieren, geselecteerd bij de dienst «Industriële Veiligheid», te belasten met de uitvoering van de veiligheidsonderzoeken. Deze militairen zouden een opleiding krijgen in de loop van het jaar 2005, dat een overgangsjaar moest worden.

Deze oplossing ging gepaard met een plan om het aantal uit te voeren veiligheidsonderzoeken drastisch te beperken. Deze beslissing leidde meer bepaald tot de problemen die worden onderzocht in de punten 5.6 en 5.7 van dit verslag.

Samengevat werden de voorgestelde oplossingen regelmatig aangepast aan de eisen van de minister van Landsverdediging en van het Ministerieel Comité Inlichting en Veiligheid. In al deze oplossingen werd 31 december 2005 gehanteerd als de datum waarop de detachering van de leden van de federale politie zou verstrijken. De beslissing om al op 31 december 2004 een einde te maken aan deze detachering heeft de bevoegde personen van de ADIV verrast.

De onderofficieren die sinds kort zijn belast met de uitvoering van de veiligheidsonderzoeken, nemen iets meer dan duizend onderzoeken over die nog moeten worden uitgevoerd. Inmiddels zijn de voorziene opleidingen in twee politiescholen nog niet van start gegaan.

In de loop van 2005 zullen ongeveer veertig politieagenten, reserveofficieren, speciaal bij de ADIV/V worden ingezet ter gelegenheid van vroeger geplande wederoproeping. Zij zullen bijstand verlenen bij de uitvoering van de veiligheidsonderzoeken in opeenvolgende teams van ongeveer vijftien personen.

Het is nog te vroeg om te beoordelen hoe de ADIV/V deze opdracht in 2005 zal uitvoeren. De gevolgen van deze maatregelen op de werking van de dienst «Industriële Veiligheid» zullen eveneens moeten worden geëvalueerd.

5.5. De gevallen van weigering om een veiligheidsmachtiging toe te kennen aan jonge militairen om redenen die dateren van voor hun rekrutering in de Krijgsmacht

Op 25 oktober 2002 vestigde het Vast Comité I de aandacht van de minister van Landsverdediging op sommige gevallen waarin werd geweigerd een veiligheidsmachtiging uit te reiken. Het Comité had daarvan kennis gekregen in zijn hoedanigheid als beroepsorgaan. Het betrof beroepen die werden ingediend door jonge beroepsmilitairen aan wie een veiligheidsmachtiging was geweigerd na hun rekrutering in de Krijgsmacht, maar om redenen die dateren van voor deze rekrutering. De meest voorkomende redenen van weigering behelsden bewezen feiten van verbruik van of beperkte handel in verdovende middelen (hasj, cannabis).

Sinds dit soort beroepen bij het Vast Comité I aanhangig wordt gemaakt, heeft het Comité zijn manier om het veiligheidsrisico te beoordelen opgebouwd op basis van drie criteria: de ernst van de feiten die ten laste worden gelegd van de verzoeker, de tijd die tussen de feiten en de aanvraag van een veiligheidsmachtiging is verstreken en het huidige gedrag van de verzoeker. Zo heeft het Vast Comité I soms nog een «kans» geboden aan de verzoeker, gelet op zijn wil om te breken met zijn verleden van delinquent door sociale reïntegratie via rekrutering in het leger.

Het Vast Comité I heeft zich ook afgevraagd welke gevolgen een dergelijke weigering van veiligheidsmachtiging kon hebben voor de motivatie en de loyaliteit van een jonge militair wanneer deze beslissing er kwam na zijn rekrutering en hem bijvoorbeeld de mogelijkheid ontnam een specifieke opleiding te volgen of een specifieke functie na te streven waarvoor hij al het nodige had geïnvesteerd.

Bijgevolg stelde het Vast Comité I aan de minister voor dat in de mate van het mogelijke rekening zou worden gehouden met de veiligheidscriteria tijdens de rekruteringsprocedure.

In zijn antwoord van 31 december 2002 liet de minister van Landsverdediging aan het Vast Comité I weten dat hij zijn departement de opdracht had gegeven het probleem te bestuderen en hem hierover voorstellen te doen, in samenwerking met de ADIV.

Het Vast Comité I heeft nog geen kennis gekregen van het vervolg van deze problematiek.

5.6. Toekennen en verlengen van industriële veiligheidsmachtigingen

5.6.1. Klachten gericht aan het Vast Comité I

Tijdens het tweede semester van 2004 hebben zes ondernemingen zich tot het Vast Comité I gewend om de moeilijkheden die ze in verband hiermee ondervonden uiteen te zetten.

Het gaat om bouwondernemingen, bedrijven voor civiele techniek, informaticabedrijven, soms ook spitstechnologische ondernemingen en om handelsondernemingen die belangrijke contracten afsluiten met Landsverdediging, de NAVO of SHAPE. Sommige bedrijven hebben ook contracten gesloten met de Europese instellingen in Brussel. Om de toelating te krijgen hun offertes in te dienen en bepaalde contracten met deze internationale organisaties in de wacht te kunnen slepen, zijn de bestuurders en werknemers van deze ondernemingen reglementair gehouden een veiligheidsmachtiging te bezitten.

In de loop van het jaar 2004 echter werden de zes betrokken ondernemingen geconfronteerd met een weigering van de ADIV om de aanvragen van veiligheidsmachtigingen die ze bij deze dienst hadden ingediend volledig of gedeeltelijk te behandelen.

De reden voor de weigering werd gewoonlijk als volgt omschreven: *«Onze hiërarchie heeft immers beslist het aantal veiligheidsonderzoeken met het oog op het verkrijgen van een individuele veiligheidsmachtiging (IVM) drastisch te beperken om de volgende reden: toekomstige herstructurering van de dienst die belast is met de veiligheidsonderzoeken (belangrijke personeelsinkrimping). Aangezien uw onderneming vandaag beschikt over meer dan (...) personen die houder zijn van een IVM, moet u in staat zijn om met dit gemachtigd personeel uw contracten met de NAVO, SHAPE of Landsverdediging na te komen. Bovendien heeft onze hiërarchie beslist de aanvragen betreffende de Europese Unie niet langer te behandelen.»*

Op 17 en 19 november 2004 heeft het Vast Comité de vertegenwoordigers van vijf van deze firma's en ondernemingen ontvangen. Zij hebben benadrukt dat het hierboven beschreven standpunt bijzonder nadelig is voor hun bedrijven. Indien ze de gevraagde veiligheidsmachtigingen niet krijgen, bestaat het gevaar dat ze worden uitgesloten van heel belangrijke contracten en werken. Alle firma's hebben geargumenteed dat het noodzakelijk is dat elke betrokken werknemer houder is van een individuele veiligheidsmachtiging: het gaat meestal om bestuurders en kaderleden die van dichtbij betrokken zijn bij de uitvoering van de contracten en de werken en die in deze hoedanigheid toegang moeten hebben tot geclassificeerde documenten en zones.

Wordt er voor dit probleem geen bevredigende oplossing gevonden, dan overwoog de directeur van één van de betrokken firma's (een hoogtechnologische spin-off) eenvoudigweg zijn KMO te verhuizen naar Nederland waar een veiligheidscertificaat, naar hij beweert, veel gemakkelijker en sneller wordt verkregen dan in België (twee weken voor een attest «NATO Geheim», beweerde hij).

5.6.2. De positie van de ADIV

Het Vast Comité I heeft de leiding van de ADIV hierover ondervraagd. De betrokkenen verklaarden dat zij enerzijds voorrang geven aan het verlengen van bestaande machtigingen en anderzijds een formele motivering vragen vóór ze nieuwe aanvragen onderzoeken. De ADIV is verplicht op deze manier te handelen om het hoofd te bieden aan een grote toename van de aanvragen van industriële veiligheidsmachtigingen enerzijds en aan de personeelsinkrimping anderzijds (zie punt 5.4).

5.6.3. De positie van de minister van Landsverdediging

Met een schrijven van 30 november 2004 heeft het Vast Comité I dit probleem ter kennis gebracht van de minister van Landsverdediging, die op zijn beurt zijn positie aan het Vast Comité I heeft uiteengezet in een brief van 21 december 2004.

«Het is belangrijk erop te wijzen dat de ADIV tot eind 2003 de enige dienst was in BELGIË die veiligheidsonderzoeken verrichtte voor alle bedrijven die een veiligheidsmachtiging nodig hadden, ongeacht of het ging om machtigingen van civiele of militaire aard. Sinds begin 2004 wordt de ADIV geconfronteerd met een stijging van het aantal aanvragen van veiligheidsmachtigingen voor bedrijven. Deze stijging is onder meer het gevolg van het feit dat verschillende bedrijven offertes wensen in te dienen in het kader van het onderzoek betreffende de bouw van een nieuw hoofdkwartier voor de NAVO of voor werken bij SHAPE. Bovendien hebben sommige nieuwe hoogtechnologische bedrijven te kennen gegeven dat ze willen deelnemen aan al dan niet militaire geclassificeerde projecten.

Gelet op deze situatie is de ADIV begonnen met alleen de aanvragen te behandelen van bedrijven die actief zijn op Belgisch militair gebied of op het gebied van de NAVO of SHAPE. Tegelijk heeft de ADIV een onderzoek ingesteld naar de opportuniteit en het aantal ingediende aanvragen. In dezelfde context werd contact gelegd met de Nationale Veiligheidsoverheid en met de Veiligheid van de Staat teneinde te komen tot een billijke verdeling van de aanvragen van veiligheidsmachtigingen tussen de ADIV en de Veiligheid van de Staat. Deze verdeling steunt op het al dan niet voorkomen van militaire aspecten, wat beantwoordt aan de richtlijnen van het Ministerieel Comité Inlichting en Veiligheid.

In deze fase is de algemene procedure vastgesteld. De uitvoering van deze werkmethode werd uitgesteld in afwachting van het resultaat van een reorganisatie bij de Veiligheid van de Staat. Deze dienst behandelt uitsluitend niet-militaire bijzondere of dringende aanvragen. Het probleem van de veiligheidsmachtigingen voor bedrijven die voor de Europese Unie werken zal op 12 januari a.s. (2005) worden besproken door de Nationale Veiligheidsoverheid en de betrokken diensten.

Met betrekking tot de bedrijven die zich beklagen over de weigering van de ADIV om veiligheidsonderzoeken uit te voeren, vestig ik uw aandacht op de houding van sommige bedrijven met betrekking tot de veiligheidsmachtigingen. Hoewel bijna alle veiligheidsofficieren voor het probleem werden verwittigd, blijven sommige bedrijven een machtiging vragen voor al hun werknemers. Dit is in strijd met de richtlijnen die momenteel van kracht zijn. De ADIV heeft daarentegen nooit geweigerd een veiligheidsonderzoek uit te voeren met betrekking tot een lid van een raad van bestuur. Voor andere personen wordt voorrang verleend aan het verlenen van machtigingen.»

Getekend: André Flahaut

In een brief van 28 februari 2005 aan het Vast Comité I schrijft de administrateur-generaal van de Veiligheid van de Staat dat zijn dienst de veiligheidsonderzoeken overneemt met betrekking tot rechtspersonen die worden opgeroepen om te werken in een uitsluitend civiel kader.

5.7. Toekennen en verlenen van individuele veiligheidsmachtigingen voor personen van wie de echtgenoot afkomstig is uit een vreemd land waar het onmogelijk of moeilijk is een veiligheidsonderzoek uit te voeren

Het Vast Comité I heeft kennis gekregen van dit probleem in de uitoefening van zijn bevoegdheid als beroepsorgaan op het gebied van veiligheidsmachtigingen.

In 2004 werden bij het Vast Comité I verscheidene beroepen aanhangig gemaakt wegens weigering of intrekking van een IVM, enkel en alleen omdat het onmogelijk was een veiligheidsonderzoek uit te voeren betreffende de echtgenote of partner van vreemde afkomst van de verzoeker. Het ging meestal om militairen die getrouwd waren met een partner die ze hadden ontmoet tijdens een opdracht in het buitenland (in Centraal-Afrika of in ex-Joegoslavië), maar daarnaast ook om andere huwelijken met onderdanen van landen die geen lidstaat zijn van de NAVO of de Europese Unie.

5.7.1. De positie van de Nationale Veiligheidsoverheid en van de ADIV

De ADIV en de Nationale Veiligheidsoverheid werden hierover ondervraagd en rechtvaardigden hun positie als volgt:

De wet van 11 december 1998 betreffende de classificatie en de veiligheidsmachtigingen bepaalt dat meerderjarige personen die samenwonen met de persoon voor wie de machtiging is vereist vanaf het niveau «geheim» ook aan een individueel veiligheidsonderzoek moeten worden onderworpen. De richtlijn van het Ministerieel Comité Inlichting en Veiligheid bepaalt dat het onderzoek betrekking heeft op de volgende periodes:

- de tien vorige jaren, indien het gaat om een eerste aanvraag van veiligheidsmachtiging;
- de vijf jaar waarin de bestaande veiligheidsmachtiging geldig was, indien het erom gaat deze machtiging te verlengen.

Dezelfde richtlijnen van het Ministerieel Comité vinden we terug in de veiligheidsreglementen van de NAVO.

In een nota van de maand juni 2004 ontwikkelt de Nationale Veiligheidsoverheid het volgende standpunt: *«In het nationaal of internationaal recht bestaan er weinig geschreven uitdrukkelijke bepalingen die de problematiek van de partner of samenwonende regelen. De bestaande bepalingen zijn echter niet in tegenspraak met en rechtvaardigen zelfs:*

- a) *De noodzaak om een individueel onderzoek in te stellen naar de partner, zelfs naar de andere meerderjarige samenwonenden;*
- b) *De noodzaak voor de Autoriteit die de machtigingen uitreikt rekening te houden met de inlichtingen die in elk geval de partner betreffen, om het risico te beoordelen dat deze laatste eventueel vormt met betrekking tot de aanvrager van een machtiging;*
- c) *De noodzaak om met dit risico rekening te houden in functie van het vereiste niveau van machtiging.»*

De Nationale Veiligheidsoverheid meent dat ze geen veiligheidsmachtiging kan afleveren indien het voor deze instantie onmogelijk is een veiligheidsonderzoek uit te voeren volgens de bovenstaande richtlijnen.

In de praktijk komt het erop neer dat indien de persoon die samenwoont met de aanvrager van de veiligheidsmachtiging de voorbije vijf of tien jaar in een lidstaat van de NAVO of de Europese Unie heeft gewoond, een beroep wordt gedaan op de voor het betrokken land bevoegde veiligheidsoverheid. Dit geldt ook wanneer de partner in een land heeft gewoond waarmee België een bilateraal akkoord heeft gesloten over het uitwisselen van geclassificeerde gegevens.

Indien de partner tijdens de genoemde periode in een ander land woonde, zijn de Nationale Veiligheidsoverheid en de Belgische inlichtingendiensten van mening dat het onmogelijk is inlichtingen in te winnen over een voldoende lange periode.

Deze instanties menen dat het onmogelijk is en dat het geen zin heeft de samenwerking te vragen van een buitenlandse instantie of dienst waarmee geen enkel akkoord bestaat.

Er wordt overigens sterk getwijfeld aan de geloofwaardigheid van de inlichtingen die deze diensten of instanties zouden kunnen leveren, vooral wanneer het gaat om een land waar bedreigingen van spionage of andere bedreigingen hun oorsprong kunnen hebben. Het wantrouwen is trouwens vrij groot ten overstaan van onderdanen van bepaalde staten waar er weinig stabiliteit is of die niet dezelfde strategische, economische of wetenschappelijke belangen hebben als ons land.

In deze omstandigheden wordt een veiligheidsmachtiging niet geweigerd maar wordt geoordeeld dat het onmogelijk is formeel een veiligheidsmachtiging af te leveren, zelfs indien het onderzoek naar de aanvrager werd voltooid en geen ongunstige elementen heeft opgeleverd.

5.7.2. De positie van het Vast Comité I

Volgens het Vast Comité I is deze principiële houding van de Nationale Veiligheidsoverheid en van de ADIV potentieel discriminerend en bestaat het gevaar dat ze de betrokkenen ernstig nadeel berokkent. Zij ervaren de weigering of intrekking van een machtiging als een ongerechtvaardigde vorm van discriminatie of als een inbreuk op hun eer. Het gevaar bestaat dat de daaruit voortvloeiende frustratie zich vertaalt in een groot gebrek aan motivatie bij het personeel van Landsverdediging dat zich in deze situatie bevindt.

Hoewel het Vast Comité I toegeeft dat de hierboven beschreven situaties een risico voor de veiligheid meebrengen, is dit Comité de mening toegedaan dat een systematisch negatief gevolg voor de veiligheidsmachtiging een schending vormt van het principe van goed bestuur.

In elk van de gevallen die ter kennis van het Vast Comité I werden gebracht, meende het Comité dat de onmogelijkheid om een veiligheidsonderzoek naar de partner in te stellen niet was bewezen, zelfs wanneer het ging om een persoon die afkomstig was uit een ver land waarmee België geen akkoord had om veiligheidsgegevens uit te wisselen. Voor elk van deze gevallen heeft het Vast Comité I de ADIV dus gevraagd het onderzoek aan te vullen en bijvoorbeeld de omstandigheden van de ontmoeting of van de aankomst in België van de partner te onderzoeken. Het Vast Comité I heeft sporen aangereikt waarmee het mogelijk leek passende inlichtingen over de partner te verkrijgen: gesprek met de betrokkene zelf, onderzoek van de documenten die de echtgenoten bezorgen (certificaten, officiële attesten enz.), beroep op Belgische diensten en ambassades in het buitenland, op militaire attachés, op de korpschefs van militaire zendingen in het buitenland, de Dienst Vreemdelingenzaken enzovoort.

Tijdens het onderhoud met de leiding van de ADIV heeft het Vast Comité I gevraagd deze problematiek opnieuw te bekijken. Het is belangrijk de bijzondere situatie van elk echtpaar in concreto te onderzoeken en het veiligheidsrisico bijgevolg van geval tot geval te beoordelen. Het Vast Comité I heeft dit standpunt ook ter kennis gebracht van de minister van Landsverdediging met een schrijven van 30 november 2004.

5.7.3. Het antwoord van de minister van Landsverdediging

De minister van Landsverdediging heeft het Vast Comité I geantwoord met een brief van 21 december 2004.

«Natuurlijk verdient de problematiek betreffende de weigering een veiligheidsmachtiging af te leveren aan militairen met een echtgenoot (echtgenote) van vreemde afkomst bijzondere aandacht. In het proces dat moet leiden tot het toekennen of weigeren van een machtiging volgt de ADIV nauwgezet de richtlijnen van het Ministerieel Comité Inlichting en Veiligheid. Deze richtlijnen bepalen onder meer dat vanaf het niveau «geheim» een onderzoek moet worden ingesteld naar de partner.

Voor partners van vreemde afkomst is het niet zo gemakkelijk in België een onderzoek te voeren, des te meer omdat de informatiebronnen zo goed als onbestaande zijn en soms onbetrouwbaar zijn, wat ertoe leidt dat een machtiging wordt geweigerd. Gelet op de aanbevelingen van het Comité I wanneer beroep wordt ingediend, gaat de ADIV stelselmatig over tot een interview met de betrokken persoon (personen) en tot het raadplegen van de beschikbare gegevens bij de Dienst Vreemdelingenzaken. Pas daarna wordt een beslissing genomen.

Nu al is het zo dat de ADIV geen negatieve adviezen meer aflevert enkel en alleen omdat het onmogelijk is een onderzoek in te stellen naar de partner.»

Getekend: André Flahaut

In een brief van 28 februari 2005 aan het Vast Comité I schrijft de administrateur-generaal van de Veiligheid van de Staat dat een werkgroep, bestaande uit juristen van zijn dienst en van de ADIV, meer bepaald de opdracht heeft gekregen te onderzoeken hoe buitenlandse diensten omgaan met het probleem van veiligheidsonderzoeken naar personen die in het buitenland hebben gewoond.

6. BESLUITEN

In combinatie met de uitvoering van de veiligheidsmaatregelen waarin sommige internationale verdragen voorzien (NAVO, Europese Unie enz.), lijkt de tenuitvoerlegging van de wetten van 11 december 1998 betreffende de classificatie en de veiligheidsmachtigingen te hebben geleid tot een globale stijging (in aantal en in kwaliteit) van de onderzoeksopdrachten en veiligheidscontroles, vooral op het gebied van de kernenergie.

Door het ontbreken van betrouwbare statistieken over het aantal veiligheidsonderzoeken en -controles die de inlichtingendiensten uitvoeren is het niet mogelijk exacte cijfers op deze problematiek te plakken. De cijfers die de inlichtingendiensten hebben ingediend, moeten worden gecheckt. Sommige rubrieken vertonen een stijging, andere een daling. De werklast blijft niettemin hoog voor de betrokken diensten.

De huidige internationale spanningen en de terroristische dreigingen hebben tot gevolg dat preventieve veiligheidsmaatregelen in de toekomst alleen maar zullen toenemen. Daartoe behoren ook de veiligheidsonderzoeken en -controles. In de nabije toekomst zou het aantal veiligheidsonderzoeken dus nog moeten stijgen. Zo hebben de Belgische overheden veiligheidsakkoorden gesloten met het Europees Ruimteagentschap (meer bepaald voor het project-Galileo) en met de andere Europese instellingen.

In verband hiermee heeft de ministerraad onlangs een wetsontwerp ingediend bij het Parlement betreffende de classificatie en de veiligheidsmachtigingen en -adviezen.

Er werd op geen enkel moment een evaluatie gemaakt van de behoeften en van het personeel die nodig zijn om deze opdracht uit te voeren.

Het staat nochtans vast dat het huidige personeelskader van de inlichtingendiensten die met deze onderzoeken zijn belast niet is aangepast aan de nieuwe omstandigheden; bij de ADIV is er zelfs personeel afgevloeid. De inlichtingendiensten zijn inderdaad afhankelijk van het budget dat ze voor hun personeel krijgen.

De gevolgen van deze situatie zijn:

- achterstand in de uitvoering van de veiligheidsonderzoeken en -controles die worden gevraagd door andere Belgische diensten en/of internationale instellingen;
- wellicht een daling van de kwaliteit van de verrichte onderzoeken en controles;
- automatische weigeringen om een veiligheidsmachtiging af te leveren wanneer de inlichtingendienst meent dat het veiligheidsonderzoek onmogelijk kan worden uitgevoerd (bv. in het geval wanneer de partner van vreemde afkomst is);
- de beslissing die werd genomen om het aantal onderzoeken die de ADIV verricht lineair te verminderen, zonder echt rekening te houden met de behoeften van Belgische firma's en ondernemingen die offertes wensen in te dienen bij de NAVO en de Europese instellingen;
- het principe van «screenings» in de bedrijven heeft te lijden onder de situatie, terwijl de economische wereld hiervoor vragende partij is.

Om iets aan deze situatie te doen zijn de inlichtingendiensten gedwongen pragmatische maatregelen te treffen om de onderzoeksprocedures te verlichten en te versnellen, terwijl ze tegelijk proberen de kwaliteit van het werk in stand te houden. De opdrachten moesten worden herverdeeld tussen de diensten en onder het personeel van deze diensten.

Het is nog te vroeg om na te gaan welke invloed deze maatregelen hebben op de kwaliteit en de duur van de veiligheidsonderzoeken en -controles. Niettemin moeten ze in de nabije toekomst worden geëvalueerd.

In zijn laatste jaarverslag formuleerde het Vast Comité I de aanbeveling de rol van de inlichtingendiensten (inclusief de ADIV) te versterken op het gebied van de bescherming van het wetenschappelijk en economisch potentieel van het land.

Voorts beval het Vast Comité I aan om de innoverende KMO's die nieuwe technologieën ontwikkelen niet uit het oog te verliezen. Er zou in het bijzonder aandacht moeten worden besteed aan bedrijven die technologieën produceren en leveren die gevoelig zijn op het gebied van Landsverdediging.

Het tekort aan personeel dat wordt ingezet om de veiligheidsonderzoeken en -controles uit te voeren is in strijd met de tenuitvoerlegging van voormelde aanbevelingen.

De uitvoering van de nieuwe wet betreffende de classificatie en de veiligheidsmachtigingen, -attesten en -adviezen zal nochtans een versterking van het personeel vergen, zowel bij de veiligheidsdiensten als op het secretariaat van de Nationale Veiligheidsverheid en bij de griffie van het nieuwe beroepsorgaan.

7. AANBEVELINGEN

In de huidige staat van zijn vaststellingen beveelt het Vast Comité I dus aan:

- de veiligheidsinstanties en de inlichtingendiensten ertoe te verplichten nauwkeurige statistieken bij te houden van het aantal uitgevoerde veiligheidsonderzoeken en -controles, alsook van het aantal negatieve beslissingen of adviezen; deze statistieken moeten aangeven hoeveel veiligheidsonderzoeken en -controles jaarlijks worden uitgevoerd voor elke internationale organisatie of Belgische dienst die daartoe een aanvraag indient;
- dat een kalender wordt bijgehouden om vast te stellen binnen welke termijnen de veiligheidsonderzoeken en -controles worden uitgevoerd;
- te doen overgaan tot een objectieve evaluatie:
 - van de werklast die voortvloeit uit deze opdrachten;
 - van de menselijke en technische middelen die nodig zijn om deze opdrachten uit te voeren;
- dat voldoende menselijke en technische middelen worden toegekend aan de inlichtingendiensten met het oog op de uitvoering van deze opdrachten.

C. KLACHTEN EN AANGIFTEN VAN EN DOOR PARTICULIEREN

**VERSLAG VAN HET ONDERZOEK NAAR DE WIJZE WAAROP DE
INLICHTINGDIENSTEN HEBBEN MEEGEWERKT AAN HET VOLGEN VAN
EEN PERSOON DIE ERVAN WORDT VERDACHT TERRORISTISCHE
ACTIVITEITEN IN BELGIË TE STEUNEN.**

1. INLEIDING

In 2002 vroeg een senator, lid van de vaste commissie belast met de begeleiding van het Vast Comité I, aan dit Comité uitleg over een onderzoek dat in België werd gevoerd naar twee Belgische onderdanen die er in de V.S. van werden verdacht het netwerk Al-Qaeda te financieren.

Deze personen wensten door de bevoegde diensten te worden gehoord om hun dossier voor te stellen, samen met de documenten die het bewijs leverden van hun onschuld en van de volkomen transparantie van hun boekhouding.

2. PROCEDURE

2.1. Verhoor van de voornaamste betrokkene

Het Vast Comité I wenste de voornaamste betrokkene (dhr. X) door zijn Dienst Enquêtes te laten verhoren alvorens te beslissen of het paste een onderzoek te openen in deze zaak. Dit verhoor vond op 20 augustus 2002 plaats op de zetel van het Vast Comité I.

Tijdens dit onderhoud overhandigde dhr. X aan de Dienst Enquêtes vrijwillig een aantal documenten die hij noodzakelijk achtte om zijn goede trouw te bewijzen en zich vrij te pleiten van de beschuldigingen tegen zowel hemzelf als de humanitaire vereniging die hij leidt en die ervan wordt verdacht banden te hebben met het netwerk Al-Qaeda. Het dossier dat hij overhandigt, bevat meer bepaald financiële verslagen, kopieën van facturen, vervoers attesten, aanbevelingsbrieven van het Hoog Commissariaat voor de Vluchtelingen van de Verenigde Naties en andere documenten die het bewijs moeten leveren van de caritatieve activiteiten van zijn vereniging in het buitenland. Uit deze documenten blijkt dat de betrokken vereniging regelmatig humanitair materiaal naar de Balkan stuurt.

Natuurlijk is het Vast Comité I niet bevoegd en beschikt het niet over de middelen om een onderzoek te voeren naar de authenticiteit van de voorgelegde documenten of om de realiteit in twijfel te trekken van de goederentransporten die in de bewuste documenten worden beschreven.

Voor zover dienstig werd het rapport met het verhoor van dhr. X, dat de Dienst Enquêtes I op 24 oktober 2002 heeft opgesteld, samen met de door de betrokkene overhandigde stukken verzonden naar het parket van Brussel.

2.2. Opening van het toezichtsonderzoek van het Vast Comité I

Nadat het rapport met het verhoor van dhr. X aan het Vast Comité I was bezorgd, besliste dit Comité op 7 januari 2003 een onderzoek te openen «*naar de wijze waarop de inlichtingendiensten meewerken aan het volgen van een persoon die ervan wordt verdacht terroristische activiteiten in België te steunen*».

Dezelfde dag werd een kantschrift in die zin verstuurd naar het hoofd van de Dienst Enquêtes I.

Op 8 januari 2003 kregen de voorzitter van de Senaat, de minister van Justitie en de minister van Landsverdediging kennis van de opening van het onderzoek.

2.3. Uitgevoerde onderzoeksoopdrachten

Het Vast Comité I verstuurd drie kantschriften naar zijn Dienst Enquêtes:

- - Op 7 januari 2003: vraag om algemene informatie over het volgen van dhr. X door de inlichtingendiensten;
- - Op 14 oktober 2004: vraag om specifieke informatie over het behandelen door de Veiligheid van de Staat van twee verzoeken tot samenwerking vanwege een buitenlandse dienst;
- - Op 29 oktober 2004: vraag om alle verslagen en interne nota's van de Veiligheid van de Staat met betrekking tot dhr. X te bezorgen.

2.4. Toepassing van artikel 51 van de wet van 18 juli 1991 tot regeling van het toezicht op de politie- en inlichtingendienst

In de loop van het onderzoek heeft de heer Administrateur-generaal van de Veiligheid van de Staat tweemaal gevraagd artikel 51 van de organieke wet toe te passen. De Voorzitter gaf gevolg aan dit verzoek en stemde ermee in dat sommige documenten niet bij het onderzoeksdossier werden gevoegd en evenmin werden vermeld in het onderzoeksverslag.

Tevens vestigde de Administrateur-generaal de aandacht van het Comité op het feit dat de elementen in deze rapporten moesten worden beschouwd als vallende onder het geheim van het gerechtelijk onderzoek ten laste van dhr. X en zijn echtgenote: «*de informatie in deze nota komt niet in aanmerking, vandaag noch in de toekomst, om te worden gepubliceerd in het rapport dat bestemd is voor andere personen dan het Comité I of de senaatscommissie belast met de begeleiding van het Comité I*».

Ook het hoofd van de ADIV stelde zich de vraag of hij de door het Vast Comité I gestelde vragen kon beantwoorden zonder het risico te lopen het geopende onderzoek in gevaar te brengen.

2.5. De onderzoeksverslagen

Op 5 november 2004 keurde het Vast Comité I een voorlopig verslag goed. Dit verslag werd bezorgd aan de ministers van Justitie en Landsverdediging. Het werd op 16 november 2004 mondeling voorgesteld aan de Vaste Senaatscommissie die belast is met de begeleiding van het Vast Comité I.

Op 8 december 2004 gaf mevrouw Laurette Onkelinx, Vice-Eerste Minister en Minister van Justitie, het Vast Comité I kennis van het gevolg dat zijzelf en het Ministerieel Comité Inlichting en Veiligheid aan de besluiten van dit verslag wilden geven.

Op 14 december 2004 werd een bijkomend verslag verzonden naar de bevoegde ministers.

Deze verslagen kregen de classificatie «vertrouwelijk» in de zin van artikel 33, 3de lid van de wet van 18 juli 1991 tot regeling van het toezicht op de politie- en inlichtingendienst. De vertrouwelijke aard van deze verslagen wordt gerechtvaardigd door de noodzaak om de persoonlijke levenssfeer van bepaalde personen te vrijwaren enerzijds en om niet tussen te komen in een gerechtelijk onderzoek anderzijds.

Dit verslag, waarvan de verspreiding wordt beperkt tot de leden van de parlementaire commissies die belast zijn met de begeleiding van het Vast Comité I, werd goedgekeurd op 23 februari 2005.

3. VASTSTELLINGEN

3.1. Het parcours van dhr. X in België

Het onderstaande overzicht steunt op de volgende informatiebronnen:

- De verklaringen van dhr. X aan de Dienst Enquêtes I op 20 augustus 2002;
- De documenten die de betrokkene tijdens zijn verhoor overhandigde;
- The Monograph on Terrorist Financing, Staff Report to the National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States, augustus 2004;
- Belgische en internationale persartikels.

Dhr. X noemt zich een praktiserend moslim. Hij is van vreemde afkomst en verklaart dat hij in de jaren 80 van zijn land van herkomst naar België is gekomen. Hij verkreeg in ons land het statuut van politiek vluchteling. In België leerde hij de vrouw kennen met wie hij later, in de jaren 90, is getrouwd.

Dhr. X is actief in de caritatieve sector en reisde in de jaren 90 naar Pakistan. Hij vervoerde niet-militair materieel dat bestemd was voor de moedjahedien die in die tijd strijd leverden tegen de sovjettroepen die Afghanistan bezetten.

In 1994 stichtte dhr. X in België een filiaal van een islamitische humanitaire vereniging Y met hoofdzetel in de Verenigde Staten. Deze vereniging genoot in België de steun van enkele officiële instanties.

Negentig procent van de hulp die de vereniging biedt, gaat naar onrustige gebieden in de Balkan.

In 1995 diende dhr. X een eerste Belgische naturalisatieaanvraag in, die werd afgewezen. Begin 2002 werd de naturalisatie toegekend.

In 2001, vóór en na de aanslagen van 11 september, kreeg dhr. X de zekerheid dat hij werd bewaakt door een Belgische inlichtingendienst.

Hij werd wantrouwig en stelde uiteindelijk vast dat bepaalde voertuigen hem volgden. Hij nam de gewoonte de nummerplaten te noteren van de voertuigen die hem verdacht voorkwamen. Dhr. X heeft aan het Comité een kopie van zijn aantekeningen bezorgd.

3.2. De problemen van dhr. X en zijn vereniging Y in de Verenigde Staten

Het onderzoek van dit geval illustreert hoe de Amerikaanse regering probeert de financiering van het terrorisme te bestrijden. De monografie die in augustus 2004 werd gepubliceerd, toont dat de Amerikaanse regering haar strategie volledig heeft omgegooid na de aanslagen van 11 september 2001.

3.2.1. Vóór 11 september 2001

De Amerikaanse federale politie (FBI) heeft aandacht besteed aan de vereniging Y vanaf haar oprichting. Een van de oprichters was in de jaren 80 lid van een organisatie die wereldwijd - ook in de Verenigde Staten - moedjahedien rekruteerde om in Afghanistan te gaan strijden tegen het Sovjet-Russische bezettingsleger.

Een van de oprichters van deze vereniging was niemand anders dan Osama Bin Laden.

De FBI begon dus inlichtingen te verzamelen over de activiteiten van de vereniging Y. Daartoe maakte het FBI gebruik van schaduw- en bewakingsopdrachten, telefoontap (ook in het buitenland) en zoekingen in de lokalen van de vereniging (¹). Tijdens zijn onderzoek kreeg het FBI ook informatie van buitenlandse diensten.

In augustus 1998 kwam het FBI tot de conclusie dat de activiteiten van Y verder gingen dan humanitaire hulp en dat deze vereniging ook fondsen inzamelde voor islamistische terroristische bewegingen wereldwijd.

¹ Het FBI heeft een dubbele hoedanigheid: enerzijds is het een inlichtingendienst, anderzijds een gerechtelijke politiedienst. Het inwinnen van inlichtingen gebeurt onafhankelijk en los van de gerechtelijke onderzoeken, maar inlichtingen kunnen worden meegedeeld voor gerechtelijke doeleinden.

Het FBI ging dus voort met het verzamelen van informatie. In 1999 kon het een gesprek intercepteren tussen het kantoor van Y in België en dhr. W. ⁽²⁾, de voormalige persoonlijke secretaris van Osama Bin Laden. Op 6 januari 2000 vatte het FBI zijn visie van de vereniging Y als volgt samen: «*Although the majority of Y funding goes toward legitimate relief operations, a significant percentage is diverted to fund extremist causes.*»

In die periode beschouwde het FBI de vereniging Y niet als een formele component van het netwerk Al-Qaeda, maar veeleer als een «freelance»-organisatie die wereldwijd, ook in Europa, steun verleende aan jihadistische bewegingen.

3.2.2. Na 11 september 2001

Op 14 december 2001 besliste de Amerikaanse belastingadministratie de tegoeden te blokkeren van 169 organisaties die ervan werden verdacht terroristische activiteiten uit te voeren of te steunen («*Treasury Department blocking order*») (zie bijlage).

De federale politie (FBI) heeft een huiszoeking verricht in de kantoren van de organisatie Y in de Verenigde Staten.

Tegelijk werd een huiszoeking verricht in de kantoren van Y in de Balkan en werden twee medewerkers aangehouden. Naderhand werden de betrokkenen vrijgelaten zonder dat ze ergens van werden beschuldigd. De voorzitter van Y werd zelf ook aangehouden in de Verenigde Staten wegens inbreuk op de immigratiewet.

Vervolgens werd ook dhr. X zelf beschuldigd door de Amerikaanse administratie en justitie. Ook in een ander Europees land werd hij beschuldigd.

De huiszoekingen op de zetel van Y eind 2001 werden uitgevoerd door de afdeling anti-terrorisme van het FBI conform de FISA-wet («*Foreign Intelligence Surveillance Act*»). Daarbij werden tal van in het Arabisch opgestelde documenten in beslag genomen. In het rapport lezen we meer bepaald: «*The availability of FBI linguists for the translation of Arabic materials was affected by the simultaneous worldwide need for linguists in counter-terrorism efforts.*»

De bevrozing van de tegoeden van de organisatie Y en van 169 andere in de Verenigde Staten gevestigde organisaties werd uitgevoerd door het *Office of Foreign Assets Control* (OFAC) conform de IEEPA-wet («*International Emergency Economic Powers Act*»).

In verband hiermee staat in het rapport dat deze laatste operatie een succes was dankzij de medewerking van vele buitenlandse regeringen en steunt op zowel geclassificeerde als niet-geclassificeerde informatie.

In het rapport lezen we dat het OFAC beschikt over geclassificeerde informatie die deze instantie sterkt in zijn overtuiging volgens dewelke de vereniging Y terroristen en terroristische organisaties heeft gesteund. Het OFAC zou meer bepaald in het bezit zijn van elementen die het bewijs leveren van de betrekkingen tussen Y in België en dhr. W, de voormalige persoonlijke secretaris van Osama Bin Laden in de jaren 1996 en 1997.

² De betrokkene werd sindsdien veroordeeld tot levenslange opsluiting wegens zijn rol bij een aanslag tegen een Amerikaanse ambassade in 1998.

Uit het Amerikaanse rapport van augustus 2004 over de financiering van het terrorisme blijkt dat de bovenstaande informatie dezelfde is als die welke het FBI had ingewonnen tijdens zijn onderzoeken vóór 11 september 2001.

In 2002 publiceerden buitenlandse kranten artikelen waarin stond dat dhr. X financiële relaties had met twee personen die ervan werden verdacht het netwerk Al-Qaeda te financieren.

Dhr. X verklaart dat al deze beschuldigingen gelogen zijn, dat ze niet kunnen worden bewezen en dat ze in werkelijkheid tot doel hebben te voorkomen dat moslims andere moslims helpen en hen zo af te leiden van de islam. Hij stelt dat hij nooit hulp heeft geboden aan welke terrorist ook en daartoe ook nooit de bedoeling heeft gehad.

Dhr. X werd gedagvaard om te verschijnen in een civiel proces dat Amerikaanse burgers hebben ingesteld tegen natuurlijke personen en organisaties waarvan wordt verondersteld dat ze deel uitmaken van de Taliban en Al-Qaeda.

De personen die deze burgerlijke klacht hebben ingediend beschuldigen de Staten, organisaties en personen die ze dagvaardden ervan terroristen te zijn en/of terroristen rechtstreeks of onrechtstreeks te helpen met de bedoeling de klagers om te brengen.

Vandaag 23 februari 2005 weet het Vast Comité I niet wat het resultaat is van de burgerrechtelijke en strafrechtelijke procedures die in het buitenland werden ingesteld tegen dhr. X en zijn organisatie Y.

3.2.3. Het geval van dhr. H., voorzitter van de organisatie Y in de V.S.

De betrokkene werd eind 2001 aangehouden en in afzondering opgesloten. Op internet vindt men talrijke persartikelen die op uiteenlopende wijze vertellen over en commentaar geven bij de problemen van de betrokkene met het gerecht. Een deel van de publieke opinie gaf blijk van sympathie voor de betrokkene, omdat de Amerikaanse regering zijn grondwettelijke rechten zou hebben geschonden.

Na lange procedurele debatten over de ontvankelijkheid van geclassificeerde «bewijselementen» werd de betrokkene uiteindelijk uit de Verenigde Staten gezet en teruggestuurd naar zijn land van herkomst. De asielaanvraag die hij had ingediend om in de Verenigde Staten te mogen blijven werd door de immigratierechter afgewezen omdat hij een gevaar vormde voor de veiligheid van de Verenigde Staten. Volgens deze rechter kon aan de hand van een overvloed aan publieke informatie worden bewezen dat er een verband bestond tussen dhr. H en terroristische activiteiten; het ging meer bepaald om zijn relaties met dhr. W. Een woordvoerder van de Amerikaanse immigratie- en douanedienst verklaarde: «*This action is (...) a testament to the cooperation between law enforcement agencies in pursuing and removing those individuals linked to terrorism.*»⁽³⁾

Het aanvullend Amerikaans rapport 9/11 van augustus 2004 over de financiering van het terrorisme becommentarieert de beslissing om de betrokkene niet te vervolgen en het land (de V.S.) uit te zetten als volgt: «*It is not our purpose to assess H's culpability, but we recognize the decision not to criminally prosecute him does not amount to an exoneration. A decision about whether to prosecute an individual can turn on a number of factors other than his guilt, including whether unclassified evidence is available to use in court against him.*»

³ Communiqué van de U.S. Immigration and Customs Enforcement beschikbaar op www.ice.gov/graphics/news/newsrelease/articles/removal071503.htm

3.3. De gerechtelijke en administratieve procedures tegen dhr. X en zijn vereniging Y in België

3.3.1. De gerechtelijke onderzoeken

In 1999 werd tegen dhr. X een onderzoek geopend nadat de Algerijnse GIA bedreigingen had geuit tegen België.

Sinds 2002 loopt er een nieuw gerechtelijk onderzoek tegen dhr. X en zijn echtgenote.

Tot op heden werden de betrokkenen nergens van beschuldigd. Het dossier is nog steeds aanhangig bij het federaal parket.

3.3.2. Het bevrozen van de tegoeden in België ⁽⁴⁾

Op 27 januari 2003 plaatste de verordening nr. 145/2003 van de Europese Commissie de namen van dhr. X en zijn echtgenote op de lijst van organisaties die ervan worden verdacht het internationale terrorisme te steunen. In België werd de vereniging Y in overeenstemming met het ministerieel besluit van 12 november 2002 al op de lijst geplaatst van organisaties die ervan worden verdacht het internationale terrorisme te steunen.

Begin 2003 werd een ministerieel besluit uitgevaardigd met betrekking tot het bevrozen van de tegoeden van twee Belgen die ervan werden verdacht rechtstreeks of onrechtstreeks bij te dragen tot de financiering van terroristische activiteiten. De regering nam haar beslissing eind 2002 op grond van gegevens die ter beschikking werden gesteld van het ministerie van Buitenlandse Zaken en «*die van diverse aard kunnen zijn, en niet noodzakelijkerwijze uitsluitend verband houden met het gerechtelijke onderzoek*».

De geschreven of televisiepers had het soms over de sociale en financiële moeilijkheden waarmee dhr. X en zijn echtgenote kampten als gevolg van de bevrozing van hun tegoeden, terwijl ze nog steeds nergens van waren beschuldigd. De familie van dhr. X werd voorgesteld als het slachtoffer van onrecht dat internationale instanties begingen onder druk van de Verenigde Staten. De advocaat van de betrokkenen verklaarde: «*Aangezien ze door het Belgisch gerecht niet worden beschuldigd, zou het embargo tegen hen moeten worden opgeheven. Zoniet zinken we weg in de grootst mogelijke willekeur.*»

In februari 2004 heeft het echtpaar X de Belgische Staat voor de rechtbank van eerste aanleg van Brussel gedaagd om de opheffing te vorderen van de maatregelen tot bevrozing van hun tegoeden.

Eind augustus 2004 kondigden sommige Belgische kranten de publicatie aan van een bijkomend rapport van de Amerikaanse commissie die belast is met het onderzoek naar de gebeurtenissen van 11 september 2001. Volgens de pers zouden er geen bewijzen bestaan tegen dhr. X en zijn echtgenote. Het Amerikaanse rapport over de financiering van het terrorisme zou hen «vrijpleiten» ⁽⁵⁾.

⁴ De nationale en internationale rechtsregels die de uitvoering van dergelijke maatregelen mogelijk maken, worden toegelicht in bijlage ii van dit verslag.

⁵ «*Geen hard bewijs tegen Vlaams moslimkoppel*», Het Laatste Nieuws 25/08/2004; «*Geen bewijs dat Belgisch 'Al-Qaeda-stel' Bin Laden financierde*», De Morgen 26/08/2004; «*Al-Qaïda : deux Belges innocents*», Le Soir 26/08/2004.

De besluiten van dit rapport ⁽⁶⁾, waarvan het Vast Comité I kennis heeft genomen, worden hierna toegelicht in punt 4.

Voorts circuleert er een petitie voor de familie X onder de titel «*Stop families suffering in te name of security*» ⁽⁷⁾.

Vandaag staat het echtpaar X nog steeds op de geconsolideerde lijst van de personen en/of entiteiten die worden gevisieerd door de resoluties van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties betreffende de Taliban in Afghanistan. Hun tegoeden zijn nog steeds geblokkeerd. Deze registratie werd bevestigd bij ministerieel besluit van 5 januari 2005 (Belgisch Staatsblad van 17 januari 2005).

Op 11 februari 2005 sprak de rechtbank van eerste aanleg van Brussel zich uit over de vordering die het echtpaar X in februari 2004 had ingediend. De rechtbank stelt vast dat de Belgische Staat de betrokkenen «*in een rechteloze situatie [houdt] die tot gevolg heeft dat sommige van hun rechten worden geschonden*». Bijgevolg gebiedt de rechtbank van Brussel de Belgische Staat «*aan het Comité van de Verenigde Naties, onder de gunst van de hoogdringendheid, te vragen dat de namen van de eisers zouden worden geschrapt van de lijst van de Verenigde Naties en het bewijs daarvan aan de eisers te bezorgen op straffe van een dwangsom van 250 € per dag vertraging, vanaf het verstrijken van een periode van 30 dagen vanaf de betekening van dit vonnis*». Dit vonnis wordt uitvoerbaar verklaard, niettegenstaande het hoger beroep dat mogelijk blijft.

Op 10 maart 2005, zou het Comité van de V.N. geweigerd hebben de naam van dhr X en van zijn echtgenote uit zijn lijst te schappen.

3.4. De problematiek van de islamitische caritatieve en humanitaire ngo's (islamitische ngo's).

Om te begrijpen hoe het komt dat de organisatie Y terechtgekomen is op de officiële lijsten van organisaties die betrokken zijn bij het terrorisme, past het een algemener onderzoek te voeren naar de problematiek van de islamitische caritatieve en humanitaire organisaties.

De Islamitische Wereldliga Al Rabita, die in 1962 in Saudi-Arabië werd opgericht, heeft de oprichting van islamitische ngo's sterk aangemoedigd. De oprichtingstekst van voornoemde liga geeft voorrang aan «*de verspreiding van de boodschap van de islam, de verklaring van zijn beginselen en leer, de strijd tegen campagnes waarmee de vijanden van de islam pogen de gelovigen af te brengen van hun geloof, hun eenheid en hun broederschap te vernietigen*».

Aanvankelijk waren de islamitische ngo's in de jaren 70 van de 20ste eeuw actief in Afrika, waar ze probeerden een tegenwicht te vormen voor de invloed van de westerse ngo's die ervan werden verdacht het christendom te verspreiden. De islamitische ngo's kregen pas echt succes in het begin van de jaren 80, toen de jihad begon tegen de bezetting van Afghanistan door de sovjettroepen. Ze steunden de leden van de *oummah* (de gemeenschap van gelovigen), die werden aangevallen door een staat die godsdienst als de opium van het volk beschouwde. Deze organisaties kregen veel steun van Saudi-Arabië, maar ook van Iran, Turkije en Maleisië. Bovendien konden ze rekenen op de financiële inbreng van het islamitische bank- en financiewezen en van de *zakat* (de aalmoes, een van de vijf pijlers van de islam). Sommige van deze verenigingen staan dicht bij de Moslimbroeders.

⁶ National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States – Monograph on Terrorist Financing – Staff Report to the Commission (dit rapport wordt gewoonlijk 'rapport 9/11' genoemd).

⁷ http://www.rightofdefence.be/index_m.htm

Tijdens de oorlog in Bosnië gaven soennitische staten, geleid door Saudi-Arabië, voorrang aan liefdadigheidsacties en subsidieerden ze islamitische humanitaire organisaties die al gauw in groten getale opdoken op een terrein waar ook de westerse ngo's al aanwezig waren. Deze organisaties passen een opvatting van humanitaire hulp toe die verbonden is met de verspreiding van het Geloof. Daarbij gaan ze zo ver dat mensen religieuze taken moeten vervullen om hulp te kunnen krijgen. Ze ontwikkelen een groot aantal liefdadigheids- en propaganda-activiteiten waarachter een actieve ondersteuning van de jihad tegen de verdrukkers van de islam, meer bepaald in Afghanistan en Bosnië, schuilgaat. Aangezien de islamitische ngo's over een netwerk in Europa beschikten, lanceerden ze er een beweging van solidariteit binnen de moslimgemeenschap.

De zaak van de Bosnische moslims werd voorgesteld als een zaak van de Europese moslims die het slachtoffer waren van een godsdienstoorlog en etnische zuivering door de westerlingen. Ondanks het integratiebeleid van de westerse regeringen ten behoeve van de geëmigreerde moslims, hadden moslims in Europa alleen een toekomst in een religieus kader en in de solidariteit van de *oummah*.

In 1993 beklagde de Franse regering, bij monde van haar toenmalige minister van Binnenlandse Zaken, zich openlijk over de financiële steun die Saudi-Arabië bood aan sommige islamisten die actief waren op het Franse grondgebied. De Saudische regering beloofde vervolgens officieel om elke vorm van islamistische financiering in Frankrijk te beëindigen, maar volgens sommige waarnemers zou deze financiering voortduren via de Islamitische Wereldliga.

In juli 2004 citeerde de krant *Le Monde* de anonieme commentaar van een leidinggevend persoon van een Europese inlichtingendienst die het «*werkelijk ongelooflijk*» achtte dat de CIA er niet in slaagde meer bepaald de rol van Saudi-Arabië en van sommige liefdadigheidswerken in de financiering van het islamitische terrorisme in kaart te brengen ⁽⁸⁾. Niettemin valt op te merken dat de adjunct-minister voor Economie van de Verenigde Staten van Amerika in april 2004 verklaarde dat voortaan voldoende controlemiddelen moesten worden ingezet om te verzekeren dat giften aan liefdadigheidsorganisaties terecht kwamen bij noodlijdenden en niet dienden tot financiering van zij die geweld en extremisme prediken ⁽⁹⁾.

Ook het eindrapport van de Amerikaanse National Commission die belast is met het onderzoek naar de terroristische aanslagen van 11 september 2001 legt de nadruk op de rol van een netwerk van islamitische niet-gouvernementele organisaties (de «Golden Chain») in de financiering van Al-Qaeda. Het aanvullend rapport over de financiering van het terrorisme van augustus 2004 buigt zich meer in detail over de gevallen van twee islamitische ngo's, waaronder de organisatie Y.

In januari 2004 hebben zes Saudische liefdadigheidsverenigingen in de Verenigde Staten de «*Friends of Charities Association*» (FOCA) opgericht, een drukingsgroep «*that seeks to engage in a dialogue with US policy makers, law enforcement officials, opinion leaders, the media and non-profit groups to develop mutual understanding and accountability and to provide a unified platform to maintain educational, humanitarian and social services toward expression of compassion, peace and non-violence*» ⁽¹⁰⁾.

⁸ Le Monde, «Les services européens se plaignent toujours d'un manque de coopération», 24 juli 2004.

⁹ Interview met Earl Anthony Wayne, adjunct-minister voor Economie van de Verenigde Staten, *La Libre Belgique*, 28 april 2004.

¹⁰ <http://www.foca.net/>

Deze groep heeft zich ertoe verbonden aan regeringen en de internationale gemeenschap het bewijs te leveren van de vereiste transparantie over haar humanitaire acties. FOCA publiceerde verschillende persberichten die meer bepaald de aanslagen in Madrid van maart 2004 en de onthoofding van een Amerikaanse gijzelaar in Irak veroordeelden.

Toch werd de vereniging *Al Haramain Islamic Foundation*, die deel uitmaakt van FOCA, in 2004 door de Verenigde Naties en de Europese Unie toegevoegd aan hun lijsten van organisaties die ervan worden verdacht Al-Qaeda en het terrorisme te ondersteunen, meer bepaald in Bosnië. In februari 2004 hebben de Amerikaanse overheden een onderzoek geopend.

In juni 2004 kondigde de Saudische regering de ontbinding aan van de liefdadigheidsvereniging *Al Haramain* en de overdracht van haar tegoeden naar een nieuwe organisatie, de «*Nationale Saudische commissie voor bijstand en liefdadigheidswerk in het buitenland*». Deze nieuwe organisatie kreeg de opdracht alle Saudische liefdadigheidsbijdragen aan het buitenland te kanaliseren en erop toe te zien dat het geld niet meer werd gebruikt om groepen van activisten te financieren ⁽¹¹⁾.

3.5. De moeilijke samenwerking tussen de Amerikaanse en Europese overheden

De Veiligheidsraad van de Verenigde Naties heeft alle Staten er herhaaldelijk toe opgeroepen de financiering van terroristische daden te voorkomen en te bestraffen, alsook onverwijd over te gaan tot het bevriezen van de fondsen en andere tegoeden of economische middelen van de met het terrorisme verbonden personen en entiteiten. De Veiligheidsraad zet de Staten er ook toe aan te zoeken naar middelen om de uitwisseling van operationele informatie betreffende terroristische acties, netwerken en bewegingen te intensiveren en te versnellen.

De Verenigde Staten zijn gewoonlijk heel kritisch voor Europese landen die volgens hen nalaten de vereiste maatregelen te nemen om de tegoeden te bevriezen van verenigingen die, onder de dekmantel van liefdadigheidswerk, financiële steun verlenen aan terroristische organisaties zoals Hamas en Hezbollah.

Op 6 mei 2002 publiceerde de krant *Chicago Tribune* een artikel dat verwees naar het geval van X en zijn organisatie Y. In het artikel stond dat «*the Belgian government has not taken any action against Y*», maar dat «*a regularly scheduled audit by government officials is under way*».

Een artikel in de *Wall Street Journal Europe* van 21 mei 2002 beschrijft de moeilijkheden die de Amerikaanse regering ondervond om de Europeanen ertoe te bewegen de maatregelen toe te passen die de bevrozing beogen van de tegoeden van de organisaties op de lijst van terroristische bewegingen: «*Where authorities in the U.S. can use civil proceedings to freeze assets, Europeans often have to rely on criminal statutes, which require a greater degree of proof before action can be taken. (...) More fundamentally, European officials say the current system of designating terrorists isn't fair because it doesn't allow people to prove their innocence.*» Als voorbeeld van deze moeilijkheden verwijst hetzelfde artikel naar het geval van dhr. X en zijn vereniging Y, die op dat ogenblik nog niet voorkwamen op de Europese terrorismelijst ⁽¹²⁾.

¹¹ Herald Tribune, 3 juni 2004 - Le Monde, 4 juni 2004

¹² Dhr. X en zijn echtgenote komen inderdaad pas sinds 27 januari 2003 voor op deze Europese lijst (zie infra).

Een ander bewijs van deze Amerikaanse zienswijze is de verklaring die ambassadeur J. Cofer Black, coördinator van de bestrijding van het terrorisme bij het ministerie van Buitenlandse Zaken, op 31 maart 2004 aflegde voor de Senaatscommissie voor Europese Aangelegenheden. Volgens dhr. Cofer Black zouden alle Staten hun capaciteiten om het spoor van de financiering van het terrorisme te volgen moeten verbeteren. «*Most countries in Europe have good laws against terrorism financing, but some of the financial transfers slip past regulators in the formal economy. Some transactions move through informal, largely illegal, channels.*» Dhr. Cofer Black besluit in verband hiermee: «*All countries need to have a national ability to freeze administratively terrorist assets.*» ⁽¹³⁾

Ook de adjunct-minister voor Economie van de Verenigde Staten verweet België de aanbevelingen van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties niet te volgen. Het gaat meer bepaald om Resolutie 1373, die de lidstaten uitnodigt een wet aan te nemen die het mogelijk maakt de tegoeden van terroristen te bevriezen ⁽¹⁴⁾. Dit verwijt is geenszins gegrond. Ons land heeft immers een wet van 11 mei 1995 inzake de tenuitvoerlegging van de besluiten van de Veiligheidsraad van de Organisatie van de Verenigde Naties (B.S. 29 juli 1995) (zie bijlage).

Anderzijds brengt de Europese pers soms verslag uit over de grieven van Europese inlichtingendiensten ten overstaan van hun Amerikaanse collega's op het gebied van samenwerking tegen het terrorisme. Het anonieme hoofd van een Europese inlichtingendienst betreurt dat de Amerikaanse diensten zo weinig samenwerken met hun collega's, niet alleen in Europa maar ook in Azië en in het Midden-Oosten: «*Ze bellen ons opdat we informatie zouden geven, maar we krijgen weinig terug.*» ⁽¹⁵⁾

Het Vast Comité I kan bevestigen dat het dit soort grieven al heeft gehoord bij leden van de Belgische inlichtingendiensten.

3.6. Vaststellingen bij de Belgische inlichtingendiensten

Sinds hij zich in België heeft gevestigd, heeft dhr. X voortdurend de aandacht getrokken van de inlichtingendiensten en van de bestuurlijke en gerechtelijke overheden van het land. Zowel de Veiligheid van de Staat als de ADIV stelden belang in dhr. X en zijn vereniging Y. Beide diensten hebben de betrokkene actief bewaakt en hebben inlichtingen over hem verzameld. Deze operaties werden uitgevoerd in overleg met de politie en magistraten. Beide diensten hebben, de ene na de andere, deze zaak behandeld, maar ze hanteerden een heel verschillende, zelfs strijdige benadering.

Ondanks de belangstelling van de genoemde diensten heeft deze persoon de Belgische nationaliteit verkregen, hoewel de Veiligheid van de Staat in 1995 ongunstige inlichtingen had bezorgd.

Ondanks een reeks overeenstemmende inlichtingen was er geen enkel doorslaggevend bewijs van een zekere band tussen dhr. X en het terrorisme.

Vandaag verklaren beide Belgische inlichtingendiensten dat ze de betrokkene niet langer actief bewaken.

¹³ Testimony by ambassador J. Cofer Black, coordinator for counter terrorism, Department of State before the Senate Foreign relations subcommittee on Europe (March 31, 2004).

¹⁴ Interview met Earl Anthony Wayne, adjunct-minister voor Economie van de Verenigde Staten, La Libre Belgique, 28 april 2004.

¹⁵ Le Monde, «*Les services européens se plaignent toujours d'un manque de coopération*», 24 juli 2004. (eigen vertaling)

3.6.1. De Veiligheid van de Staat

De Veiligheid van de Staat bewaakt in het bijzonder de islamitische ngo's die aanwezig zijn in België en die worden bedoeld in resolutie 1333 (2000) die op 19 december 2000 werd aangenomen door de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties (waarvan de tenuitvoerlegging in België wordt geregeld door het koninklijk besluit van 17 februari 2000 betreffende de beperkende maatregelen tegen de Taliban van Afghanistan en door de ministeriële uitvoeringsbesluiten van 15 juni 2000, 2 april 2001 en 12 november 2002).

De Veiligheid van de Staat heeft de zaak van dhr. X onder de aandacht gebracht van verschillende overheden, meer bepaald de Eerste Minister, de minister van Justitie, de minister van Buitenlandse Zaken en de minister van Binnenlandse Zaken in het kader van de procedure tot bevoering van de tegoeden van de organisatie Y.

De Veiligheid van de Staat heeft ook informatie uitgewisseld met de nationale magistraten, de Anti-terroristische Gemengde Groep, de ADIV, de procureur des Konings van Brussel (in het kader van de nationaliteitsverklaring van de betrokkene), alsook met de Cel voor Financiële Informatieverwerking (CFI). Voorts werd ook met buitenlandse diensten informatie uitgewisseld.

De informatie handelt over de activiteiten van dhr. X binnen zijn vereniging Y en over zijn contacten in België en in het buitenland met radicale islamisten of met organisaties die ervan worden verdacht diverse radicale islamistische bewegingen te financieren, maar ook hun soms wapens en vrijwilligers te bezorgen. Nochtans is de Veiligheid van de Staat van mening dat *«geen enkele ngo, bij ons weten, terroristische activiteiten ontwikkelt op ons grondgebied. Deze ngo's beperken zich ertoe logistieke steun te bieden aan de moslimstrijders, zoals dit ook het geval is voor de vereniging Y van dhr. X (...)»*.

Tot slot wijst de Veiligheid van de Staat erop dat tot op vandaag geen enkele gerechtelijke inbreuk aan het licht werd gebracht in België.

Aangezien de Veiligheid van de Staat van mening is dat geen enkele islamitische ngo terroristische activiteiten ontwikkelt in België, beschouwt deze dienst dit onderwerp vandaag niet langer als prioritair.

3.6.2. De ADIV

Het radicale islamisme en het daarmee verbonden terrorisme zijn sinds 11 september 2001 een prioriteit geworden voor de ADIV. Deze dienst meent ook dat de opvolging van de islamitische ngo's die actief zijn in de gebieden waar het Belgisch leger optreedt wel degelijk tot zijn wettelijke bevoegdheid behoort. Het gaat erom de bedreigingen tegen de opdrachten van de Belgische strijdkrachten in het buitenland en tegen Belgische en internationale militaire installaties op ons grondgebied te voorkomen.

De ADIV heeft een algemeen onderzoek geopend naar de islamitische ngo's die actief zijn in de Balkan waar Belgische militairen na de burgeroorlog werden heengestuurd. Voor deze dienst zijn deze ngo's niet alleen op humanitair gebied actief. Sommige organisaties proberen in de eerste plaats het gebied te islamiseren en steunen lokale radicale islamisten.

Diverse Arabische en moslimlanden steunen en financieren deze activiteiten. De ADIV verdenkt de vereniging Y ervan banden te hebben met Al-Qaeda, maar geeft toe dat het bewijs daarvan nog niet is geleverd. De ADIV heeft zijn analyse bezorgd aan diverse Belgische en buitenlandse militaire overheden en aan de Veiligheid van de Staat.

Vervolgens heeft de ADIV een actieve bewakingsopdracht van dhr. X in België gestart. Dit gebeurde op verzoek van een buitenlandse dienst die de betrokkene ervan verdenkt iets te maken te hebben met een zaak van verboden handel in NBC-materiaal.

De ADIV moest deze operatie opschorten toen de dienst vaststelde dat dhr. X de vaste post had ontdekt vanwaar zijn doen en laten werd gadeslagen en dat hij de nummerplaten had genoteerd van de dienstwagens die bij de operatie betrokken waren. De ADIV heeft over deze bewakingsoperaties een schriftelijk verslag verzonden naar de nationale magistraat. Van de voorafgaande contacten tussen Belgische en buitenlandse diensten bestaat geen enkel schriftelijk spoor.

3.6.3. De samenwerking tussen de Veiligheid van de Staat en de ADIV

Wat de beginselen betreft, is de Veiligheid van de Staat van mening dat een onderwerp als het radicale islamisme niet tot de wettelijke bevoegdheid van de ADIV behoort.

Niettemin hebben beide diensten algemene informatie over het terrorisme en het radicale islamisme uitgewisseld binnen de anti-terroristische Taskforce die door de nationale magistraat wordt voorgezeten. Het geval van dhr. X en zijn vereniging Y werd er aangehaald, maar bij gebrek aan een gedetailleerd verslag kan het Vast Comité I zich geen oordeel vormen over de aard en de relevantie van de uitgewisselde informatie.

De ADIV heeft een bewakingsopdracht van dhr. X gestart nadat deze dienst de instemming van de Veiligheid van de Staat had gevraagd en gekregen tijdens een korte vergadering over deze zaak. Er was geen enkele andere voorafgaande uitwisseling van informatie, zodat de ADIV niet wist dat de Veiligheid van de Staat vroeger al schaduwoopdrachten had uitgevoerd in verband met dhr. X.

De uitwisseling van informatie tussen de Veiligheid van de Staat en de ADIV tijdens deze operatie verliep tijdens informele ontmoetingen waarvan geen enkel schriftelijk spoor aan het Vast Comité I werd bezorgd. Het Comité kan bijgevolg niet anders dan nota nemen enerzijds van de verklaringen van de ADIV, die beweert geen operationele informatie van de Veiligheid van de Staat te hebben ontvangen, en anderzijds van de ontkenningen van deze laatste dienst met betrekking tot het gebrek aan samenwerking.

De onvolledige verslagen van de vergaderingen van de Taskforce, waar de nationale magistraat samenkwam met vertegenwoordigers van de politie- en inlichtingendiensten, laten het Vast Comité I evenmin toe kennis te nemen van de inhoud van de informatie die tijdens deze vergaderingen werd uitgewisseld.

De wijze waarop de Veiligheid van de Staat en de ADIV over dit onderwerp operationele informatie hebben uitgewisseld, wordt dus verschillend beoordeeld volgens de getuigenissen die we bij de betrokken diensten hebben genoteerd. De meningen lopen inderdaad nogal uiteen over de manier waarop de Veiligheid van de Staat en de ADIV hebben samengewerkt in het kader van de bewakingsopdracht. Terwijl de enen gewag maakten van een voorbeeld van samenwerking, meenden de anderen integendeel dat de Veiligheid van de Staat bepaalde operationele informatie had achtergehouden. Volgens sommigen heeft dit achterhouden van informatie geleid tot het mislukken van de operatie.

Volgens het Comité kan men niet anders dan vaststellen dat de samenwerking en de coördinatie tussen beide diensten te wensen overlieten.

3.6.4. De samenwerking tussen de Belgische en de buitenlandse diensten

Ook hier lijkt de respectieve houding van beide Belgische diensten ten overstaan van de buitenlandse diensten heel verschillend te zijn geweest met betrekking tot X en Y. In beide gevallen echter zijn de schriftelijke sporen van deze samenwerking uiterst summier.

Bijgevolg had het Vast Comité I de grootste moeite om het verloop van deze samenwerking te reconstrueren. Het Comité is op zoek gegaan naar andere informatiebronnen die een duidelijker beeld konden geven. Het Amerikaanse rapport van augustus 2004 over de financiering van het terrorisme bevat twee interessante vaststellingen in verband hiermee. De opmerkingen hebben betrekking op de manier waarop het FBI vóór 11 september 2001 inlichtingen over Y heeft gekregen van buitenlandse diensten:

«One European country where Y had a substantial office provided the most useful information in the early stages of the investigation.»

«A formal request for records, called a mutual legal assistance treaty (MLAT) request, was impossible because the FBI did not have an open criminal investigation; the Y inquiry was an intelligence investigation. The agents did ask one European country for help, but were told that that country's restrictive laws prohibited electronic surveillance and obtaining bank records.»

We kunnen veronderstellen dat beide opmerkingen betrekking hebben op de Belgische diensten.

A. De Veiligheid van de Staat

Het Amerikaanse rapport leert ons ook dat de Veiligheid van de Staat in het begin van het onderzoek interessante inlichtingen heeft bezorgd aan zijn Amerikaanse confrater. Het ontbreken van wettige middelen om over te gaan tot elektronische bewaking of om bankgegevens op te vragen werd aangevoerd als rechtvaardiging om niet in te gaan op sommige vragen van de Amerikaanse diensten.

De Veiligheid van de Staat verklaarde dat de Amerikaanse vragen om samenwerking na de aanslagen van 11 september 2001 sterk in aantal zijn toegenomen. Bijgevolg zag deze dienst zich genoodzaakt prioriteiten vast te stellen.

Vanwege de directie kwam er niet de minste duidelijke richtlijn of strategische keuze met betrekking tot de manier waarop de Veiligheid van de Staat in deze periode de vele vragen om samenwerking vanwege de Amerikaanse diensten moest verwerken. Het Comité stelde zich de vraag waarom de Veiligheid van de Staat sommige vragen om informatie schriftelijk en andere mondeling beantwoordde.

Deze manier van werken is natuurlijk een hinderpaal voor de toezichtopdracht van het Vast Comité I. Het Comité betreurt opnieuw het ontbreken van schriftelijke sporen van deze samenwerking. Deze vaststelling werd al herhaaldelijk gemaakt in de verslagen van het Comité ⁽¹⁶⁾.

B. De ADIV

De wijze waarop de ADIV heeft samengewerkt met de buitenlandse diensten, was verschillend.

De ADIV heeft de schaduwopdracht van de betrokkene snel georganiseerd nadat deze dienst daartoe het verzoek had ontvangen van een Amerikaanse dienst. Deze beslissing werd genomen op het hoogste niveau van de dienst.

Tijdens deze operatie had de ADIV contacten met buitenlandse politiediensten. De beknopte verslagen die in verband hiermee ter kennis van het Comité werden gebracht, laten dit orgaan niet toe de aard van die contacten te beoordelen. Blijkbaar waren de inlichtingen die van deze diensten werden verkregen niet doorslaggevend voor het welslagen van de bewakingsopdracht. Tot slot bracht de bewaking door de ADIV geen enkel element aan dat toeliet formeel te bewijzen dat er een verband bestaat tussen dhr. X, zijn organisatie Y en terroristische activiteiten.

In de zomer van 2002 richtte de ADIV een verslag in deze zin aan de nationale magistraat. De Amerikaanse dienst werd mondeling op de hoogte gebracht van het mislukken van de operatie.

3.6.5. De samenwerking van de inlichtingendiensten met de gerechtelijke overheden en de politiediensten

Vóór 11 september 2001 heeft de Veiligheid van de Staat bijstand verleend aan ten minste twee lopende gerechtelijke onderzoeken in België, alsook aan onderzoeken bij het parket van Brussel in het kader van internationale rogatoire commissies.

De informatie die vóór 11 september 2001 werd ingewonnen, bracht echter geen enkele inbreuk ten laste van de betrokkene aan het licht en bleef dus beperkt tot het niveau van de inlichting.

Na 11 september 2001 hebben beide diensten de zaak van dhr. X ter sprake gebracht tijdens vergaderingen van de anti-terroristische Taskforce, die werden voorgezeten door de nationale magistraat.

De bewakingsopdracht van dhr. X door de ADIV in de loop van 2002 vond plaats in samenwerking met de federale politie en met toestemming van de nationale magistraat.

¹⁶ Vast Comité I, jaarverslag 2003, pagina's 17 en 18.

Commentaar van het Vast Comité I

In het kader van dit onderzoek maakt het Comité twee belangrijke vaststellingen:

Beide inlichtingendiensten hebben gebruik gemaakt van bijzondere opsporingstechnieken (stelselmatig waarnemen, waarnemen met behulp van technische middelen, gebruik maken van informanten) die de wet van 6 januari 2003 vandaag reglementeert voor de politiediensten.

Het kader waarin de inlichtingendiensten hier hebben samengewerkt met de gerechtelijke overheden en de federale politie is niet duidelijk.

Deze samenwerking wordt gereguleerd door artikel 20 van de wet van 30 november 1998 houdende regeling van de inlichtingen- en veiligheidsdienst. Dit artikel bevat drie elementen:

§ 1. De inlichtingen- en veiligheidsdiensten, de politiediensten, de administratieve en gerechtelijke overheden zorgen voor een zo doeltreffend mogelijke wederzijdse samenwerking. (...).

§ 2. Wanneer ze daartoe door hen aangezocht worden kunnen de inlichtingen- en veiligheidsdiensten, binnen de perken van een protocol goedgekeurd door de betrokken ministers, hun medewerking en in het bijzonder hun technische bijstand verlenen aan de gerechtelijke en bestuurlijke overheden.

§ 3. Het Ministerieel Comité (Inlichting en Veiligheid) bepaalt de in artikel 19, eerste lid, bedoelde voorwaarden waaronder de inlichtingen worden meegedeeld en de voorwaarden van de in § 1 van dit artikel bedoelde samenwerking.

Er bestaat een protocol van akkoord tussen het College van Procureurs-generaal bij de hoven van beroep en de Administrateur-generaal van de Veiligheid van de Staat, dat dateert van 15 december 1997 (d.i. vóór de organieke wet). Deze tekst vormt ook vandaag nog de basis van de samenwerking tussen deze overheden. Dit protocol is het voorwerp van de rondzendbrief COL 13/99 van 22 juni 1999 van het College van Procureurs-generaal. Voor zover het Vast Comité I weet hebben de bevoegde ministers dit protocol van akkoord nog niet goedgekeurd.

Volgens dit akkoord kunnen de inlichtingendiensten informatie bezorgen aan en ontvangen van de gerechtelijke overheden. Dit vormt weinig problemen. De inlichtingendiensten mogen ook technische ondersteuning verlenen aan de parketten en de onderzoeksrechters. Onder de effectieve leiding van de bevoegde magistraat mogen deze diensten rechtstreeks samenwerken met de politiediensten, zowel in actieve als in proactieve onderzoeken. Er wordt gepreciseerd dat de ondersteuning van de inlichtingendiensten strikt beperkt moet blijven tot het vervullen van hun eigen opdrachten en in geen geval mag worden uitgebreid tot het opsporen van specifieke strafrechtelijke inbreuken.

Het protocol of de rondzendbrief waarvan hierboven sprake is, bevat geen definitie van wat wordt bedoeld met «technische ondersteuning». Ook de voornoemde bepalingen geven geen definitie van de omvang van de leiding waarmee de bevoegde magistraat wordt belast. Bijgevolg vraagt het Comité zich met betrekking tot dit dossier af of de inlichtingendiensten in dit geval de grenzen van hun specifieke opdrachten niet hebben overschreden?

Het Comité maakt zich zorgen over de visie die de Veiligheid van de Staat ontwikkelt en volgens dewelke deze dienst alleen prioritaire aandacht besteedt aan een organisatie indien zij in België onwettige activiteiten beoefent. De onwettigheid van een actie is een overweging die past in een juridische benadering. De specifieke benadering van een inlichtingendienst situeert zich elders; ze is meeromvattend, zowel wat het voorwerp als de referentieperiode betreft. Dit is precies wat de Amerikaanse commissie die de terroristische aanslagen van 11 september 2001 onderzoekt wil laten begrijpen wanneer ze stelt: «*Y should remind us that terrorist links and evidence of terrorist funding are far different things.*» En ook: «*There may not have been a smoking gun proving that these entities funded terrorism, but the evidence of their links to terrorists and jihadist is significant.*»⁽¹⁷⁾

3.7. De informatie die aan de Procureur des Konings werd bezorgd m.b.t. de naturalisatieaanvraag van dhr. X

De procureur des Konings van Brussel heeft de Veiligheid van de Staat geraadpleegd toen dhr. X in 1995 een eerste aanvraag indiende om de Belgische nationaliteit te verkrijgen. Deze dienst heeft aan de procureur heel ongunstige informatie over de betrokkene bezorgd, wat wellicht heeft bijgedragen tot de weigering om hem de Belgische nationaliteit toe te kennen.

Het Comité weet niet waarom de Veiligheid van de Staat niet werd geraadpleegd toen dhr. X in 2001 zijn tweede naturalisatieverzoek indiende.

3.8. De informatie die werd bezorgd in het kader van de procedure tot bevrozing van de tegoeden van het echtpaar X en de vereniging Y⁽¹⁸⁾

In oktober 2001 meldde de Veiligheid van de Staat op eigen initiatief aan de Belgische overheden en aan de Amerikanen dat een persoon die voorkwam op een ontwerp van lijst van terroristen in 1999 contact had gehad met dhr. X, voorzitter van vereniging Y.

Tijdens het laatste kwartaal van 2002 hebben diverse overheden de Veiligheid van de Staat geraadpleegd in het kader van de procedure tot bevrozing van de tegoeden van het echtpaar X en de vereniging Y. De Veiligheid van de Staat bezorgde de informatie over de betrokkenen waarover deze dienst beschikte aan de regering.

Het Vast Comité I veronderstelt dat de regering in grote mate rekening heeft gehouden met de door de Veiligheid van de Staat verstrekte inlichtingen om de tegoeden van het echtpaar X te bevrozen.

Blijkbaar werd de ADIV niet geraadpleegd in het kader van deze procedure.

¹⁷ National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States – Monograph on Terrorist Financing.

¹⁸ De nationale en internationale rechtsregels die de uitvoering van dergelijke maatregelen mogelijk maken, worden toegelicht in bijlage i van dit verslag.

4. DE LESSEN DIE DE AMERIKAANSE NATIONAL COMMISSION HEEFT GETROKKEN UIT DE TERRORISTISCHE AANSLAGEN VAN 11 SEPTEMBER 2001 (RAPPORT 9/11)

In haar aanvullend rapport van augustus 2004 over de financiering van het terrorisme trekt de Amerikaanse onderzoekscommissie naar de aanslagen van 11 september 2001 de nodige lessen en stelt ze enkele fundamentele vragen over de maatregelen die werden getroffen tegen sommige islamitische ngo's in de Verenigde Staten:

- **Over de moeilijkheid om te bewijzen dat Y steun verleende aan terroristische bewegingen:** «The agents and officials in these cases faced one of the most important and difficult issues in the fight against al Qaeda and jihadist fund-raising: there is a difference between troubling 'links' to terrorists and compelling evidence of supporting terrorists.» (...) «Y should remind us that terrorist links and evidence of terrorist funding are far different things.»
- **Over de relevantie van een regeringsactie die steunt op inlichtingen:** «How much information does the government need before it can take action against a potential terrorist fund-raiser?»
- **Met betrekking tot de eerbied voor de vrijheden van de burgers** heeft de Commissie kritiek op de macht van de Amerikaanse regering om de tegoeden van een persoon of een organisatie te blokkeren zonder formele administratieve procedure, zonder de afloop van een gerechtelijk onderzoek af te wachten en zonder verworven bewijs van enige schuld.
- **Over de doeltreffendheid van het bevriezen van de tegoeden van de vereniging Y:** «Was the destruction of Y a success? Did it enhance the security of the United States or was it a feckless act that violated civil rights with no real gain in security?»
- **Over de realiteit van de banden van de organisatie Y met het terrorisme:** «Our purpose is not to try to resolve the question of whether (...) Y actually provided funds to terrorists. We can, however, come to some understanding about whether the government action against them was justified. Reviewing the materials, classified and unclassified, available to the government makes it clear that their concerns about (...) Y were not baseless. There may not have been a smoking gun proving that these entities funded terrorism, but the evidence of their links to terrorists and jihadists is significant.»
- **Over de vastberadenheid van buitenlandse regeringen om de financieringsbronnen van het terrorisme af te sluiten:** «In criticizing them, we should remember that in (...) Y, the total political will, prosecutorial and investigative talent, and resources of the U.S. government have so far failed to secure a single terrorist-related conviction.»

5. DE BESLUITEN VAN HET VAST COMITÉ I

Het Comité neemt de bovenstaande vragen en besluiten over van de Amerikaanse National Commission die belast werd met het onderzoek naar de terroristische aanslagen van 11 september 2001.

Volgens het Comité paste de opvolging van dhr. X en zijn organisatie Y wel degelijk in het kader van de wettelijke opdrachten van de Veiligheid van de Staat. Het Comité is inderdaad de mening toegedaan dat de bestaande achterdocht betreffende de humanitaire activiteiten van de betrokkene redelijk en gerechtvaardigd is om de onderstaande redenen:

- door de contacten die hij onderhoudt met figuren van het radicale islamisme, in België en in het buitenland;
- door de financiering die hij heeft ontvangen van personen die in het buitenland het voorwerp zijn van gerechtelijke onderzoeken naar terroristische feiten;
- door de ongewone aard van sommige hulpgoederen die naar het buitenland werden gestuurd en die volgens het FBI van militaire aard zijn.

Het Comité is het echter niet eens met de Veiligheid van de Staat, die stelt dat een organisatie alleen prioritaire aandacht verdient wanneer zij in België onwettige activiteiten beoefent. De onwettigheid van een actie is een overweging die past in een juridische benadering. De logistieke steun die vanuit ons land wordt geboden aan gewelddadige bewegingen in het buitenland (die al of niet terroristisch worden genoemd), vormt zeker en vast een potentiële bedreiging voor de externe veiligheid van de Staat en van zijn internationale betrekkingen.

Volgens de Veiligheid van de Staat behoort de opvolging van het radicale islamisme niet tot de bevoegdheden van de ADIV. Het Comité meent echter dat de ADIV wel degelijk bevoegd was om dhr. X en zijn organisatie Y te volgen. Enerzijds had de betrokkene materieel gekocht van het ministerie van Landsverdediging, anderzijds werd hij ervan verdacht NBC-materiaal te vervoeren naar een gebied in de Balkan waar zich momenteel elementen van de Belgische strijdkrachten bevinden.

Het ontbreken van een voorafgaande uitwisseling van operationele gegevens tussen beide diensten heeft wellicht bijgedragen tot het mislukken van de schaduwopdracht. De samenwerking tussen de Veiligheid van de Staat en de ADIV liet in dit dossier te wensen over.

In overeenstemming met artikel 20 § 2 van de organieke wet van 30 november 1998 regelt een protocol van akkoord de samenwerking van de inlichtingendiensten met de gerechtelijke overheden. Dit protocol, dat werd overgenomen in de rondzendbrief COL 13/98 van het College van Procureurs-generaal, bevat geen definitie van het begrip “technische ondersteuning” die de inlichtingendiensten kunnen bieden; er bestaat verwarring over de operationele scheiding tussen gerechtelijke actie en het zoeken naar inlichtingen. Bijgevolg is een verschuiving van de activiteiten van de inlichtingendiensten naar inleidende gerechtelijke onderzoeksdaeden niet uitgesloten.

Het Vast Comité I meent dat verwarring tussen de respectieve opdrachten van politie- en inlichtingendiensten absoluut moet worden vermeden.

Het Vast Comité I stelt vast dat de wettelijke basis ontbreekt voor het gebruik van bepaalde methodes voor het verzamelen van persoonsgegevens door de inlichtingendiensten. Het identificeren van telefoonnummers, het analyseren van telefoongesprekken, schaduwopdrachten, een beroep doen op informanten, bewakingsopdrachten en andere opsporingstechnieken die een inbreuk maken op de persoonlijke levenssfeer zijn wettelijk gereguleerd voor de politiediensten, maar niet voor de inlichtingendiensten.

De Veiligheid van de Staat en de ADIV hebben niet alle schriftelijke sporen bewaard van hun contacten met de Amerikaanse diensten naar aanleiding van hun bewaking van X. Dit gebrek aan opspoorbaarheid is niet conform de interne richtlijnen van de Veiligheid van de Staat betreffende de betrekkingen met buitenlandse diensten. Het Vast Comité I vond geen soortgelijke richtlijn tussen de permanente bevelen van de ADIV waarover het Comité beschikt.

Uit de open bronnen die het Vast Comité I heeft geraadpleegd, blijkt nochtans dat het schriftelijk relaas van elk contact met een buitenlandse agent verheven werd tot basisregel (die echter niet steeds wordt nageleefd) voor de goede werking van een inlichtingendienst.

Van zijn kant heeft de ADIV op verzoek van een buitenlandse dienst een bewakingsopdracht van dhr. X uitgevoerd. Bij gebrek aan voldoende operationele informatie over het doelwit is deze operatie mislukt en ontdekte de betrokkene dat hij het voorwerp was van een bewakingsopdracht.

6. AANBEVELINGEN

Rekening houdend met de bovenstaande vaststellingen kan het Vast Comité I alleen maar de aanbevelingen herhalen die het al formuleerde in zijn vorige rapporten, meer bepaald die welke handelen over de verbetering van het meedelen van inlichtingen:

- tussen de Veiligheid van de Staat en de ADIV;
- tussen deze inlichtingendiensten, de ministers en de bestuurlijke overheden;
- aan de gerechtelijke overheden.

Het Vast Comité I wijst er ook op dat het gebruik, door de inlichtingendiensten, van bijzondere opsporingstechnieken die een inbreuk vormen op de persoonlijke levenssfeer (telefoontaps, schaduwopdrachten, informanten enzovoort) het voorwerp zou moeten zijn van wettelijke normen die voorzien in het nakomen van de beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit.

Het Vast Comité I meent ook dat wettelijke bepalingen moeten worden opgesteld over de manier waarop de inlichtingendiensten kunnen samenwerken met de gerechtelijke overheden. Op verzoek van zijn begeleidingscommissie in de Senaat zet het Vast Comité I het onderzoek van de wettelijke aspecten van deze problematiek voort.

7. REACTIES VAN DE REGERING OP DIT RAPPORT

Op 8 december 2004 gaf mevrouw Laurette Onkelinx, Vice-Eerste Minister en Minister van Justitie, het Vast Comité I kennis van het gevolg dat zijzelf en het Ministerieel Comité Inlichting en Veiligheid wensten te geven aan de besluiten van dit rapport.

«Geachte heer Voorzitter,

Ik heb het verslag betreffende het onderzoek naar de heer (X) goed ontvangen.

Ik heb nota genomen van de vaststellingen van het Comité I in dit verslag. Zoals ik u onlangs heb meegedeeld, hebben de Minister van Landsverdediging en ikzelf het initiatief genomen om de samenwerking tussen de Veiligheid van de Staat en de ADIV te versterken. Dit protocol van samenwerking verplicht beide diensten ertoe wederzijds informatie uit te wisselen voor bepaalde materies die meer bepaald verband houden met terrorisme en extremisme. Ook op operationeel vlak zullen beide diensten meer moeten samenwerken.

Tot slot, zoals u weet, heeft het Ministerieel Comité Inlichting en Veiligheid op 10 november beslist het juridisch kader van de Anti-terroristische Gemengde Groep te versterken door deze groep in hoofdzaak te belasten met het coördineren van de organisatie van de informatiestroom tussen de verschillende diensten die in ons land belast zijn met de veiligheid. Ook hier wenst de regering een niet aflatende stroom van relevante informatie te verzekeren betreffende alle vormen van bedreigingen die betrekking zouden kunnen hebben op zowel de interne als de externe veiligheid van België.

Deze diverse initiatieven zouden in principe een optimale samenwerking moeten bevorderen tussen de verschillende diensten en aan de regering relevante evaluaties moeten bezorgen.

Met hoogachting,»¹⁹

Getekend: Laurette ONKELINX

Het Vast Comité I neemt akte van de ondertekening van het nieuwe protocol van akkoord tussen de Veiligheid van de Staat en de ADIV. Het Comité I hoopt dat de uitvoering van dit akkoord het voortaan mogelijk zal maken een gebrek aan samenwerking te vermijden zoals in dit verslag aan het licht is gekomen.

Het Vast Comité I heeft ook akte genomen van de wil van het Ministerieel Comité Inlichting en Veiligheid om het juridisch kader van de Anti-terroristische Gemengde Groep te versterken.

Dit initiatief sluit aan bij aanbeveling nr. 4.2 die de commissies van de Kamer van Volksvertegenwoordigers en van de Senaat belast met de begeleiding van de Vaste Comité's P en I op 16 juli 2004 hebben aangenomen op basis van de bespreking van het jaarverslag 2003 van het Vast Comité I:

¹⁹ Vrij vertaling

4.2. «Zij (de begeleidingscommissies) dringen er ook op aan dat de informatie bestemd voor de bevoegde overheden wordt gecoördineerd. Ook de coördinatie met de andere betrokken diensten moet worden verzekerd. In het kader van de bestrijding van het terrorisme is het bijvoorbeeld nodig de AGG bij de coördinatie te betrekken.»

Er werd diverse keren van gedachten gewisseld tussen het Vast Comité I en het kabinet van mevrouw de Vice-Eerste Minister en de Minister van Justitie. Het Comité I werd uitgenodigd om zijn technische expertise in te brengen bij het opstellen van reglementaire teksten die noodzakelijk zijn voor de tenuitvoerlegging van deze laatste maatregel.

Op 18 maart 2005 werd onderhavig verslag opgestuurd voor advies aan de bevoegde Ministers van Justitie en Landsverdediging.

Reactie van Mevrouw de Vice-Eerste Minister en Minister van Justitie :

Op 13 april 2005 heeft het Comité I de volgende opmerkingen ontvangen vanwege mevrouw de Vice-eerste Minister en Minister van Justitie :

*“Mijnheer de Voorzitter**

Ik heb uw schrijven van 18 maart 2005 waarmee u mij het onderzoeksverslag “naar de wijze waarop de inlichtingendiensten hebben meegewerkt aan het volgen van een persoon die ervan wordt verdacht terroristische activiteiten in België te steunen” goed ontvangen.

Ik bevestig mijn opmerkingen aangehaald in mijn schrijven van 8 december 2004 en te uwer informatie, vestig ik uw aandacht op het feit dat het Ministerieel Comité voor Inlichting en Veiligheid een voorontwerp van wet heeft goedgekeurd op 25 maart 2005 die het Coördinatieorgaan voor dreigingsanalyse opricht.

Ik ben inderdaad van mening dat door de goedkeuring van deze tekst, de Regering nauwkeurig de aanbevelingen respecteert, uitgebracht door de Parlementaire begeleidingscommissies van de Comités P en I.

Overigens zou ik onderhavig rapport willen sturen naar het Federaal parket, dat belast is met het merendeel van de dossiers inzake terrorisme.

Kan ik hierover uw akkoord krijgen ?

Ik dank u voor uw bereidwilligheid en verblijf met hoogachting.”

Getekend : Laurette Onkelinx²⁰

²⁰ Vrije vertaling

Reactie van de heer Minister van Landsverdediging

Op 18 april 2005 heeft het Comité I de opmerkingen ontvangen vanwege de heer Minister van Landsverdediging :

“Mijnheer de Voorzitter,

Het onderzoeksverslag “naar de wijze waarop de inlichtingendiensten hebben meegewerkt aan het volgen van een persoon die ervan wordt verdacht terroristische activiteiten in België te steunen” heeft mijn bijzondere aandacht weerhouden.

Ik stel vast dat uw verslag nog gewag maakt van enkele disfuncties, vooral wat betreft de uitwisseling van informatie tussen de ADIV en de Veiligheid van de Staat.

De feiten aangehaald in uw verslag dateren echter nog van vóór de ondertekening van het protocol tussen de twee diensten op 12 november 2004 door mijn collega van Justitie en ikzelf. Sindsdien heb ik tijdens een gezamenlijk bezoek met mijn collega van Justitie aan de ADIV waarbij de Veiligheid van de Staat ook uitgenodigd was, kunnen vaststellen dat de bepalingen van het protocol zich geleidelijk aan in de praktijk omzetten, en dat de platvormen inzake terrorisme en extremisme beginnen te functioneren.

Wat betreft de samenwerking met de gerechtelijke overheden, weet u dat er momenteel een nieuwe richtlijn voor de Procureurs-generaal met betrekking tot de samenwerking met derden, die de Col 13/1998 zal vervangen, wordt besproken door het College van Inlichting en Veiligheid. Zij zal de verschillende mogelijkheden verduidelijken.

Teneinde alle verwarring te vermijden tussen de taken van de politiediensten enerzijds en de inlichtingendiensten anderzijds en het begrip ‘technische bijstand’ in het kader van de samenwerking met de gerechtelijke overheden precies te omschrijven, ga ik volledig akkoord met uw aanbeveling om ter zake wetsbepalingen op te stellen, ook met betrekking tot het gebruik van de bijzondere opsporingstechnieken door de inlichtingen- en veiligheidsdiensten”.

Met hoogachting”

Getekend : André Flahaut²¹

²¹ Vrije vertaling

BIJLAGEN

De lijsten van personen en terroristische organisaties - de maatregelen van bevrozing van de tegoeden van deze entiteiten in het internationale recht.

1. De resoluties van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties

De Veiligheidsraad van de Verenigde Naties heeft verschillende resoluties tegen het terrorisme aangenomen. Het gaat meer bepaald om de resolutie 1373 (1 oktober 2001), die de lidstaten oproept om de financiering van terroristische daden te voorkomen en te bestraffen, alsook om de fondsen en andere tegoeden of economische middelen van de personen en entiteiten die bij het terrorisme betrokken zijn zonder uitstel te bevriezen. Het gaat ook om de resoluties 1267 (15 oktober 1999), 1333 (19 december 2000) en 1390 (16 januari 2002), waarbij het Talibanregime in Afghanistan wordt veroordeeld wegens de steun die het biedt aan terroristische bewegingen, i.h.b. aan Osama Bin Laden en aan zijn organisatie Al-Qaeda. Deze resoluties gebieden de lidstaten van de Verenigde Naties meer bepaald om zonder uitstel over te gaan tot het blokkeren van de tegoeden en de economische middelen van de personen en organisaties die voorkomen op een lijst die werd opgesteld en wordt geactualiseerd door een speciaal comité van de Veiligheidsraad dat werd belast met het sturen van de tenuitvoerlegging van deze maatregelen. Deze lijst moet de natuurlijke personen en organisaties vermelden die werden aangewezen als zijnde verbonden met Osama Bin Laden en zijn organisatie Al-Qaeda.

Deze resoluties doen ook een beroep op de samenwerking van de lidstaten en van regionale organisaties en vragen hen aan het speciaal comité alle relevante informatie te bezorgen die nuttig is voor de tenuitvoerlegging van deze restrictieve maatregelen. Geen van deze resoluties preciseerd de aard van de relevante informatie (gerechtelijk, administratief of inlichtingen) die aan het speciaal comité voor sancties moet worden meegedeeld.

2. De officiële Amerikaanse lijst van terroristische organisaties (te vinden op <http://usinfo.state.gov>).

Het ministerie van Buitenlandse Zaken van de Verenigde Staten is krachtens de *Immigration and Nationality Act*, gewijzigd door de *Antiterrorism and Effective Death Penalty Act* van 1996, bevoegd om een officiële lijst op te stellen van buitenlandse terroristische organisaties. De vermeldingen zijn twee jaar geldig en verstrijken na deze termijn automatisch indien ze niet worden vernieuwd. Om als terroristisch te worden aangewezen, moet een organisatie zich buiten de Verenigde Staten bevinden, onwettige daden hebben gepleegd die als terroristisch worden beschreven door de *Immigration and Nationality Act* en Amerikaanse staatsburgers of de nationale veiligheid (d.i. landsverdediging, de internationale betrekkingen of de economische belangen van de Verenigde Staten) hebben bedreigd. Deze lijst wordt opgesteld volgens een procedure die alle beschikbare bewijzen en informatie verzamelt, ongeacht of ze afkomstig zijn van open of geclassificeerde bronnen, aangebracht door het ministerie van Justitie, van Financiën of door de inlichtingengemeenschap, met betrekking tot de aangewezen organisaties. Alvorens te worden gepubliceerd, wordt de nog geclassificeerde lijst ter kennis gebracht van het Congres. De aanwijzing als terroristische organisatie kan worden betwist voor de Amerikaanse rechtbanken, maar de regering mag geclassificeerde documenten overleggen om haar standpunt te verdedigen.

Er zijn wettelijke gevolgen voor de organisaties die op deze lijst terechtkomen:

- deze organisatie financieren of materieel steunen wordt onwettig;
- haar vertegenwoordigers of leden die niet de Amerikaanse nationaliteit bezitten, mogen uit de Verenigde Staten worden gezet;
- Amerikaanse financiële instellingen moeten de fondsen en tegoeden van de organisatie blokkeren.

Deze maatregelen werden versterkt door de *Patriot Act*, die aan het OFAC (Office of Foreign Assets Control) de bevoegdheid verleent de fondsen en tegoeden van de beschuldigde organisaties te blokkeren «*during the pendency of an investigation*». De handtekening van de directeur van het OFAC op een schriftelijk bevel volstaat om deze maatregel uit te voeren. In de praktijk wordt de beslissing voorafgegaan door een discussie tussen vertegenwoordigers van de verschillende inlichtingendiensten (*National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States, Monograph on Terrorist Financing, Staff Report to the Commission, August 2004*).

De verordeningen van de Raad en de Commissie van de Europese Unie

Om gevolg te geven aan de voornoemde resoluties van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties heeft de Raad van de Europese Unie de maatregelen tot bevrozing van de tegoeden van de personen en organisaties die voorkomen op een lijst die als bijlage bij verordening nr. 881/2002 van 27 mei 2002 is gevoegd omgezet in het communautair recht.

Artikel 5 van deze verordening bepaalt welke nationale overheden bevoegd zijn voor de tenuitvoerlegging van de maatregelen van bevrozing. In België zijn het ministerie van Financiën en het ministerie van Economische Zaken belast met de tenuitvoerlegging van deze maatregelen.

Artikel 7 van de verordening bepaalt dat de Europese Commissie gemachtigd is om de opgestelde lijst te wijzigen of aan te vullen. Deze wijzigingen kunnen worden aangebracht op basis van de besluiten door de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties, door haar sanctiecomité, of op basis van informatie die de lidstaten verstrekken. Ook hier bepaalt de verordening niet wat de aard moet zijn van de relevante informatie die de lidstaten aan de Europese Commissie bezorgen (juridisch, administratief of inlichtingen).

Het Belgisch recht

In overeenstemming met de wet van 11 mei 1995 inzake de tenuitvoerlegging van de besluiten van de Veiligheidsraad van de Organisatie van de Verenigde Naties (B.S. 29 juli 1995) mag de Koning, bij besluit waarover wordt beraadslaagd in de Ministerraad, de maatregelen nemen die nodig zijn voor de tenuitvoerlegging van de verplichte besluiten die de Veiligheidsraad neemt krachtens het handvest van de Verenigde Naties. Deze maatregelen kunnen de volledige of gedeeltelijke opschorting van de economische betrekkingen en van spoor-, zee-, lucht-, post-, telegraaf-, radioverbindingen en andere verbindingen met het bedoelde land omvatten. De maatregelen kunnen ook de inbeslagneming van roerende en onroerende goederen en het blokkeren van financiële tegoeden bevatten. Het gaat niet om gerechtelijke maatregelen, maar wel degelijk om administratieve en voorlopige handelingen die tot doel hebben verdachte activiteiten in de toekomst te voorkomen.

De wetgevende kamers moeten onmiddellijk kennis krijgen van de besluiten die de Koning krachtens deze wet neemt.

**D. STUDIE OP VERZOEK VAN DE PARLEMENTAIRE
BEGELEIDINGSCOMMISSIES**

INTERACTIE TUSSEN DE INLICHTINGDIENSTEN EN DE GERECHTELIJKE OVERHEDEN

Uiteenzetting van de Belgische situatie en aanzetten tot een rechtsvergelijkende studie

Meer algemeen is het duidelijk dat de gerechtelijke overheden en de inlichtingen- en veiligheidsdiensten er nooit volledig zullen kunnen in slagen hun eigen doeleinden te realiseren, onder meer wat betreft het onderzoek en de strijd tegen de georganiseerde misdaad en het terrorisme, indien zinloze informatiebelemmeringen en disfuncties op het vlak van de communicatie blijven bestaan. Dit is volstrekt onaanvaardbaar wanneer men weet dat in de overgrote meerderheid van de gevallen de gerechtelijke en administratieve doeleinden tegelijk kunnen worden nagestreefd met respect voor de toepasselijke wetgeving en er geen onverenigbaarheid is tussen de respectievelijke doeleinden. Het valt niet te ontkennen dat in het kader van een goede samenwerking tussen de gerechtelijke overheden en de inlichtingen- en veiligheidsdiensten, zowel het openbaar ministerie als de onderzoeksrechter inlichtingen moeten kunnen meedelen aan deze diensten en een beroep moeten kunnen doen op hun gespecialiseerde kennis en informatie.¹

Inleiding

Naar aanleiding van de bespreking van het Algemeen Activiteitenverslag 2003 van het Comité I uitte verschillende Kamerleden en Senatoren hun bezorgdheid over de samenwerking tussen de twee inlichtingendiensten enerzijds en de gerechtelijke overheden anderzijds.² Daarom werd aan het Vast Comité I gevraagd om een rechtsvergelijkende studie te maken omtrent deze problematiek. In een eerste fase wenst het Comité zich echter te beperken tot een exhaustief beeld van de problematiek in functie van de Belgische en supranationale regelgeving. De regels die betrekking hebben op de interactie tussen deze diensten en de gevolgen van die samenwerking op procedureel vlak zijn immers vrij complex en soms zeer onduidelijk, mede door de quasi afwezigheid van enige rechtspraak ter zake. De grondige studie van de Belgische situatie (die waar mogelijk zal geïllustreerd worden aan de hand van praktijken die tijdens toezichtonderzoeken aan het licht zijn gekomen³) moet toelaten de knelpunten te traceren en in een tweede fase gericht op zoek te gaan naar buitenlandse voorbeelden. In voorliggende studie zal dus slechts hier en daar een verwijzing naar een ander rechtssysteem worden gegeven. Vooral het Nederlandse rechtssysteem zal daarbij aan bod komen omwille van een aantal recente ontwikkelingen op het vlak van de interactie tussen inlichtingendiensten en het gerecht. Zo is er de recente wetgeving rond de inlichtingendiensten, een aantal terrorismeprocessen en enkele nieuwe wetsvoorstellen. De tweede fase van het onderzoek zal in de loop van 2005 gefinaliseerd worden.

¹ Gedr. St., Senaat, 1997-98, 758/9, 2-3.

² Gedr. St., Senaat, 2003-2004, 725/1, 39-40; Gedr. St., Kamer, 2003-2004, 1289/1, 40 en Hand., Senaat, 10 november 2004, 3-83, 37.

³ Zie het geval-Mitrokhin (*Activiteitenverslag 2000*, 80); de zaak-Tractebel (*Activiteitenverslag 2001*, 6); een zaak van wapenhandel (*Activiteitenverslag 2001*, 160); het geval-Mugabe (*Activiteitenverslag 2003*, 174 e.v.); het geval i.v.m. een zaak van wapenhandel (*Activiteitenverslag 2003*, 232-233); het onderzoek naar visa-fraude en andere documenten die de mensenhandel naar België bevorderen (*Activiteitenverslag 2003*, 188 e.v.); het onderzoek naar de wijze waarop de inlichtingendiensten hebben meegewerkt aan het volgen van een persoon die ervan wordt verdacht terroristische activiteiten in België te steunen (*Activiteitenverslag 2004*, 82 e.v.).

De studie wordt opgebouwd rond zeven deelaspecten. Vooreerst wordt kort stilgestaan bij de finaliteit van de functie die beide actoren vervullen. Dit laat toe ieders verantwoordelijkheden bij een eventuele samenwerking duidelijk te onderscheiden en uit te maken welke functie gediend wordt bij welke interactie. In een tweede en een derde onderdeel wordt de regelgeving i.v.m. de informatiestroom van en naar het gerecht onderzocht. Maar de interacties beperken zich uiteraard niet tot de uitwisseling van informatie. Soms bieden de inlichtingendiensten ondersteuning bij een opsporings- of gerechtelijk onderzoek. De vraag rijst dan wat zij wel en niet mogen doen en over welke bevoegdheden ze desgevallend beschikken. Soms echter werken beide instanties op hetzelfde ogenblik aan eenzelfde problematiek zonder dat de ene ingeschakeld wordt in het onderzoek van de andere. Ook deze situatie moet worden bekeken omdat ze een fundamentele vraag oproept. In een zesde deel wordt uitgebreid stilgestaan bij het gebruik van de gegevens die afkomstig zijn van inlichtingendiensten, in het kader van een opsporings- of gerechtelijk onderzoek en voor de rechter ten gronde. In dit onderdeel wordt o.m. de problematiek van de inbeslagneming van gegevens die bij de inlichtingendiensten berusten, van het onrechtmatig verkregen bewijs, de bewijswaarde en – vooral - het recht op een eerlijk proces onderzocht. In een zevende deel wordt bekeken in welke mate het Vast Comité I controle kan uitoefenen over het geheel van deze problematiek. In een laatste onderdeel worden tenslotte de verschillende conclusies uit de vorige onderdelen op een rijtje gezet en wordt aangeduid op welke punten de meer diepgaande rechtsvergelijkende studie zich zal enten.

1. DE FINALITEIT VAN HET INLICHTINGEN- EN HET GERECHTELIJKE WERK EN HUN VERSCHILLEN EN GELIJKENISSEN

Het is moeilijk de vraag naar de kwaliteit en/of de wenselijkheid van een samenwerking tussen de inlichtingenwereld en de gerechtelijke wereld te beantwoorden, zonder een duidelijk zicht te hebben op de functies die beide diensten of overheden vervullen.

Het inlichtingenwerk en het gerechtelijke werk hebben, als functie gezien, immers een zeer eigen missie en daarom ook een eigen bestaansreden. De kans bestaat ook dat beide functies niet steeds met elkaar verzoenbaar zijn. En dan stelt zich de vraag aan welke functie en finaliteit men de voorrang geeft.

De eigenlijke bestaansreden voor het inlichtingenwerk als functie, kwam zeer goed tot uiting in de oorspronkelijke tekst van artikel 7, § 1, 1°, van het ontwerp van wet op de inlichtingendiensten.⁴ Die bepaling luidde als volgt: *“1° het inwinnen, analyseren en verwerken van inlichtingen die betrekking hebben op elke activiteit die de inwendige veiligheid van de Staat en het voortbestaan van de democratische en grondwettelijke orde, de uitwendige veiligheid van de Staat en de internationale betrekkingen, of het wetenschappelijk of economisch potentieel van het land, bedreigt of zou kunnen bedreigen, en er onverwijld de bevoegde ministers over inlichten.”*⁵ Afhankelijk van die dreiging kan de

⁴ Gedr. St., Kamer, 1995-96, 638/1, 41.

⁵ Dat de verwijzing naar ‘de bevoegde ministers’ verdwenen is, is zeker niet bewust gebeurd. Door een vergetelheid werd het niet opgenomen in amendement 86 dat uiteindelijk gestemd werd. In artikel 11, 1°, van de wet waarin de bevoegdheid van de ADIV wordt omschreven, is dit wel behouden: *“het inwinnen, analyseren en verwerken van inlichtingen die betrekking hebben op elke activiteit die de onschendbaarheid van het nationaal grondgebied, de militaire defensieplannen, de vervulling van de opdrachten van de strijdkrachten, of de veiligheid van de Belgische onderdanen in het buitenland of elk ander fundamenteel belang van het land, zoals gedefinieerd door de Koning op voorstel van het Ministerieel Comité, bedreigt of zou kunnen bedreigen, en er de bevoegde ministers onverwijld over inlichten alsook de regering, op haar verzoek, advies te verlenen bij de omschrijving van haar buitenlands defensiebeleid.”*

overheid dan politieke, diplomatieke, gerechtelijke, politionele, administratieve of zelfs militaire acties ondernemen of aansturen.

De functie bestaat er dus in de uitvoerende macht te informeren over welbepaalde dreigingen die het voortbestaan van ons democratisch, grondwettelijk bestel onmiddellijk of op langere termijn in gevaar kunnen brengen.⁶ De dreigingen waarvoor de inlichtingendiensten vandaag oog moeten hebben, zijn omschreven in de wet van 1998: spionage, inmenging, terrorisme, extremisme, proliferatie, schadelijke sektarische organisaties en criminele organisaties.

Op het eerste gezicht verschilt deze functie uiteraard enorm van de gerechtelijke functie. Deze laatste functie heeft de bestrijding van de misdaad als voorwerp. Daar waar de inlichtingendiensten eerder de bescherming van de natie beogen, beschermen de politiediensten de burgers en hun goederen tegen concrete misdrijven.⁷ Zo zal het gerecht een georganiseerde bende trachten te bestrijden door de kopstukken voor de rechtbank te brengen om beslag te kunnen leggen op de vermogensvoordelen en hen op te sluiten. De Veiligheid van de Staat moet oog hebben voor de infiltratie van die georganiseerde bende in de legale bovenwereld omdat dit een bedreiging kan betekenen voor de democratie of het geloof in het goed functioneren van de rechtsstaat kan aantasten.

Maar misschien is deze tegenstelling slechts schijn. Is het voortbestaan van ons democratisch, grondwettelijk bestel een doel op zich, of is het eerder een randvoorwaarde voor de ontplooiing van individuen? En is het opsporen van concrete misdrijven en de bestraffing van individuele daders een einddoel, of vormt het een noodzakelijk schakel om tot een stabiele sociale orde te komen?⁸ Een en ander hangt af van het mens- en maatschappijbeeld dat op een gegeven moment primeert.

Het uiteindelijke doel van 'het gerecht' en 'het inlichtingenwerk' is dus niet zo verschillend; wel de bril waardoor men kijkt en de middelen waarover men beschikt om zijn functie te vervullen.

De gerechtelijke wereld spoort individuele daders van misdrijven op (= focus) om ze te kunnen veroordelen en straffen (= middel); de inlichtingenwereld spoort dreigingen tegen de democratie, op los van een eventuele strafrechtelijke kwalificatie^{9 10} (= focus), en stelt dreigingsanalyses op voor de beleidsverantwoordelijken die vervolgens over een waaier aan mogelijkheden beschikken (= middel). De Belgische inlichtingendiensten ondernemen dus zelf geen actie.¹¹ Zij maken rapporten over aan de regering, rapporten die concrete adviezen kunnen bevatten.

⁶ Men zou de 'inwendige veiligheid van de Staat', de 'uitwendige veiligheid van de Staat', de 'internationale betrekkingen', of het 'wetenschappelijk of economisch potentieel' als voorwaarden voor het voortbestaan kunnen zien.

⁷ *Gedr. St.*, Senaat, 1997-98, 758/10, 35.

⁸ Zo formuleert de Federale politie haar missie bvb. als volgt: "bij(dragen) tot de verhoging van de veiligheid, tot het behoud en de ontwikkeling van de democratische rechtsstaat (...)" (Activiteitenverslag 2003 van de federale politie, p. 3).

⁹ In die optiek is een inlichtingendienst niet als zodanig geïnteresseerd in individuele misdrijven ook al kunnen die zeer ernstig zijn. Indien hierdoor de staatsstructuur niet in het gedrang komt, moeten alleen de politie en het gerecht tussenkomen. Maar als deze misdrijven onbestraft blijven kan dit leiden tot maatschappelijke onrust die gevolgen kan hebben op het niveau van het functioneren van de rechtsstaat. Hieruit blijkt opnieuw duidelijk de 'verknochtheid' van beide functies.

¹⁰ Vreemd genoeg stelde het Vast Comité I in "*het onderzoek naar de wijze waarop de inlichtingendiensten hebben meegewerkt aan het volgen van een persoon die ervan wordt verdacht terroristische activiteiten in België te steunen*" vast dat de Veiligheid van de Staat een bepaalde organisatie geen prioritaire aandacht verleende, omdat zij in België geen onwettige activiteiten uitoefent. Deze vaststelling is niet pertinent in die zin dat de activiteiten van deze organisatie de internationale betrekkingen van ons land in het gedrang kunnen brengen.

¹¹ Daarom worden zij getypeerd als 'defensieve' diensten in tegenstelling tot 'offensieve' diensten.

Deze functies werden aan onderscheiden diensten toevertrouwd, die hiervoor verschillende bevoegdheden kregen.

De bevoegdheden waarover de gerechtelijk politie beschikt, werden de laatste jaren duidelijk gedefinieerd en – vooral – sterk uitgebreid. De inlichtingendiensten moeten terugvallen op een wet die hen weliswaar toelaat inlichtingen te verzamelen, maar onvoldoende duidelijk de toelaatbare methoden omschrijft. En zonder wettelijke basis kunnen zij bepaalde ‘inlichtingenhandelingen’ uiteraard niet stellen. Vanuit de vaststelling dat beide functies uiteindelijk niet zo’n verschillende doelstelling dienen, komt het vreemd over dat aan de ene functie verregaande bevoegdheden werden toegekend, terwijl dit blijkbaar moeilijker ligt voor de andere. Deze situatie valt uiteraard historisch te verklaren. Maar toch blijft ze vreemd in die zin dat de bevoegdheden die worden toegekend aan de gerechtelijke wereld bedoeld zijn om verregaand in te grijpen het leven van individuele burgers (opsporing en strafrechtelijke veroordeling), terwijl het inlichtingenwerk (in hoofdzaak) bedoeld is om dreigingsanalyses op te stellen en dus niet om maatregelen te treffen tegen individuen.

Uiteraard situeert het werk van een inlichtingendienst zich niet alleen op een strategisch niveau. Een inlichtingendienst volgt ook van nabij individuen hetgeen zeer ingrijpend kan zijn op een leven (er moet daarom geen veroordeling zijn). Daarbij komt dat de gegevens die men verzamelt in het kader van zijn opdracht steeds meer gebruikt worden op individueel vlak. Enerzijds in gerechtelijke onderzoeken (zie verder wat betreft artikel 29 Sv. en artikel 19 Wet op de inlichtingendiensten) en anderzijds in allerhande administratieve procedures waarvan de uitkomst even ingrijpend kan zijn als een strafrechtelijke veroordeling. Denk maar aan de vergunning voor een detective of de verblijfsvergunning voor een vreemdeling. Zeker wanneer binnenkort de wet inzake veiligheidsattesten en –adviezen in werking zal treden, mag de directe impact van gegevens van een inlichtingendienst op individuen niet onderschat worden.¹²

Maar van de andere kant zien we dat door verschillende wetgevende initiatieven het gerecht steeds meer eigenschappen vertoont die we traditioneel toeschrijven aan het inlichtingenwerk, terwijl dit het gerecht niet verhinderd heeft om bijkomende bevoegdheden te krijgen. Enerzijds is er de juridisch bevestiging van een reeds bestaande praktijk van de proactieve recherche en anderzijds heeft de strafwetgever nieuwe strafbaarstellingen ingevoerd die handelingen viseren die ook tot het domein van de inlichtingendiensten behoren én die als voorbereidingshandelingen kunnen gekwalificeerd worden.¹³

Wat betreft de proactieve recherche waarschuwen verschillende auteurs er begin jaren ‘90 reeds voor dat het politiewerk niet te veel mag opschuiven naar het inlichtingenwerk.¹⁴ Maar vandaag is men nog een stap verder: om het proactief onderzoek voor te bereiden, worden soms ‘voorstudies’¹⁵ gehouden waarbij men screent in open bronnen, informatie puurt uit reactieve dossiers en strategische analyses maakt. Deze voorstudies zijn soms zelfs gebaseerd op de gegevens die inlichtingendiensten hebben verzameld over groepen of organisaties.¹⁶ De Nederlandse wetgever heeft deze fase bestempeld als het ‘verkennend

¹² Wetsontwerp houdende wijziging van de wet van 11 december 1998 betreffende de classificatie en de veiligheidsmachtigingen (nr. 1598).

¹³ Ook vermeldenswaardig is artikel 95 van de wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus die de uitwerking toelaat van ‘programma’s die in het raam van de bestrijding of de opvolging van specifieke fenomenen die een geïntegreerde gerechtelijke en bestuurlijke aanpak vereisen.’ Op basis hiervan worden echte strategische analyses verricht.

¹⁴ Zie de voetnoten p. 95 en 96 van Onsea, I., *De bestrijding van georganiseerde misdaad. De grens tussen waarheidsvinding en grondrechten*, Intersentia, Antwerpen, 2003.

¹⁵ Deze terminologie wordt gehanteerd in de vertrouwelijke omzendbrief COL 04/2000.

¹⁶ Vertrouwelijk Protocol tussen het Federaal parket en de Veiligheid van de Staat van 6 mei 2004.

onderzoek'. In deze fase worden nog geen strafrechtelijke bevoegdheden uitgeoefend¹⁷ maar is het onderzoek bedoeld als een oriëntatiefase waarin politie en justitie bepaalde sectoren van de samenleving doorlichten om de criminaliteit in het algemeen te schetsen en tot prioriteiten te komen voor het opstarten van een onderzoek.¹⁸ Op dat moment moet er dan ook geen sprake zijn van een vermoeden van het plegen van misdrijven. Hier zitten we in het echte inlichtingenwerk, zij het ter voorbereiding van gerechtelijke acties.

Wat betreft de nieuwe strafrechtelijke kwalificaties kunnen we verwijzen naar de misdrijven rond de criminele organisatie, het terrorisme¹⁹ en de financiering van terrorisme.²⁰ Gevolg is dat de leden van inlichtingendiensten veel sneller zullen moeten overgaan tot een ambtelijke aangifte (zie verder). Deze nieuwe kwalificaties komen bovenop de reeds lang(er) bestaande strafrechtelijke kwalificaties die een hele reeks van gedragingen vatten die rechtstreeks of onrechtstreeks tot de aandachtssfeer van de inlichtingendiensten behoren. Denk maar aan de misdrijven rond de in- en uitwendige veiligheid van de Staat, bendevoering, publieke en private omkoping, de racismewet, de wetgeving inzake negationisme, de wapenwetgeving, de af luisterwetgeving... De gerechtelijke autoriteiten zullen dan ook snel de leiding overnemen en de zaak vanuit hun finaliteit beredderen: bewijzen verzamelen om de daders te kunnen vervolgen. Meestal is dit met het oog op een onmiddellijke reactie, hetgeen niet steeds te verzoenen is met de functie van het inlichtingenwerk (zie verder). In een recent antwoord betwist de minister van Justitie deze zienswijze: *“De praktijk heeft daarenboven aangetoond dat de activiteiten die een bedreiging vormen of zouden kunnen vormen voor de belangen opgesomd in de wet van 30 november 1998 slechts in heel uitzonderlijke gevallen een strafrechtelijk aspect vertonen. Dat is dan vaak nog marginaal en onrechtstreeks van aard.”*²¹

Maar er moet niet alleen melding worden gemaakt van wetgevende initiatieven die het gerechtelijke werk soms het karakter geven van inlichtingenwerk. Het omgekeerde is soms ook waar; sommige wetsbepalingen brengen de inlichtingendiensten onvermijdelijk op het gerechtelijke domein. Denk maar aan artikel 7 van de Wet op de inlichtingendiensten dat verwijst naar ‘criminele organisaties’ als actieterrein voor de Veiligheid van de Staat, terwijl deze notie eerder strafrechtelijk van aard is. Maar er is ook artikel 2 van diezelfde. Die bepaling geeft de inlichtingendiensten naast de zorg voor de democratische ontwikkeling van de maatschappij, ook de zorg om *“(bij te) dragen (...) tot de bescherming van de individuele rechten en vrijheden”*.

Die verschillende evoluties indachtig, deelt het Vast Comité I dan ook de mening van de minister van Justitie waar zij stelt dat *“de lijn tussen de bevoegdheden van de verschillende diensten inzake extremisme en radicalisme (...) inderdaad iets minder eenduidig (is).”*^{22 23}

¹⁷ Al wil men de politie nu de bevoegdheid verlenen om in deze fase databanken te koppelen met het oog op de opsporing van terroristische misdrijven. Op die manier wordt politiewerk écht inlichtingenwerk.

¹⁸ Onsea, I., *l.c.*, 98.

¹⁹ De Valkeneer pleit er voor om het instrument ‘strafrecht’ niet te snel te hanteren. In de Terrorismewet deed men dit wel men volgens deze auteur raakt aan het legaliteitsbeginsel. Hier moet men het inlichtingenwerk laten spelen. Maar omdat de inlichtingendiensten ‘vroeger’ en ‘ruimer’ gegevens kunnen verzamelen moet er een tegengewicht zijn naar middelen (dus bvb. geen tap) (De Valkeneer, Ch., ‘De strijd tegen het terrorisme: enkele overwegingen’, *Vigiles*, 2004, afl. 4, 105-106).

²⁰ De parlementaire onderzoekscommissie inzake sekten stelde destijds voor om nieuwe algemene en specifieke bepalingen op te nemen in het Strafwetboek met het oog op de strafbaarstelling van de mentale destabilisatie van personen en van het misbruik van personen in een zwakke positie. Mocht men dit doen dan is opnieuw een domein van het inlichtingenwerk gedekt door een strafbepaling.

²¹ Antwoord van de minister van Justitie n.a.v. een interpellatie van Van Parys in de Kamercommissie Justitie op 14 december 2004.)

²² Idem

Het Vast Comité I is dan ook van mening dat de wetgever bij toekomstige wetgevende projecten de eigenheid van beide functies goed voor ogen moet houden.

2. DOORGEVEN VAN REEDS VOORHANDEN ZIJNDE INFORMATIE DOOR DE INLICHTINGEDIENSTEN AAN DE GERECHTELIJKE OVERHEDEN

Momenteel bestaan er twee wettelijke bepalingen die handelen over de overdracht van informatie van de inlichtingendiensten naar de gerechtelijke wereld (zie 2.1. en 2.2.). In de toekomst komt daar naar alle waarschijnlijkheid nog een derde, zij het onrechtstreekse weg bij. De Regering heeft nl. de intentie om via het Coördinatieorgaan voor Dreigingsanalyse (CODA) de informatiestromen te optimaliseren (zie 2.4.).

2.1. Artikel 29 Strafvordering

Artikel 29 Wetboek van Strafvordering

Iedere gestelde overheid, ieder openbaar officier of ambtenaar die in de uitoefening van zijn ambt kennis krijgt van een misdaad of van een wanbedrijf, is verplicht daarvan dadelijk bericht te geven aan de procureur des Konings bij de rechtbank binnen wier rechtsgebied die misdaad of dat wanbedrijf is gepleegd of de verdachte zou kunnen worden gevonden, en aan die magistraat alle betreffende inlichtingen, processen-verbaal en akten te doen toekomen.

(...)

Aangezien de leden van de inlichtingendiensten ambtenaren zijn, rust op hen de verplichting om de procureur in te lichten van elke misdaad of elk wanbedrijf waarvan ze kennis krijgen in de uitoefening van hun functie. Men is er vroeger – terecht – van uitgegaan dat artikel 29 Sv. van toepassing was op de leden van inlichtingendiensten.²⁴ Ook sinds de inwerkingtreding van de wet op de inlichtingendiensten, die een specifieke regeling in het leven riep voor de informatieoverdracht naar het gerecht (zie 2.2.), blijft de verplichting uit artikel 29 Sv. gelden. De voorbereidende werken laten daar geen twijfel over bestaan.²⁵

De verplichting uit artikel 29 Sv. gaat vrij ver. Ze heeft betrekking op elke misdaad of elk wanbedrijf waarvan de ambtenaar kennis krijgt in de uitoefening van zijn functie. Indien leden van inlichtingendiensten tijdens operaties of observaties wanbedrijven vaststellen, zouden zij dit telkens (en best onmiddellijk²⁶) schriftelijk moeten melden, ook al hebben die wanbedrijven niet rechtstreeks te maken met de opdrachten van de inlichtingendienst en met de aan de gang zijnde operatie en ook al is men geen getuige (bijv. een informant of een

²³ Hetzelfde fenomeen is ook zichtbaar inzake de bestuurlijke politie. Net zoals de Veiligheid van de Staat heeft de bestuurlijke politie een preventieve functie. Beide diensten (of functies) leggen zich toe op het analyseren van organisaties die regelmatig de aandacht trekken in verband met de openbare orde. De bestuurlijke politie zal dit doen met de oog op de veiligheid van burgers n.a.v. concrete gebeurtenissen; de Veiligheid van de Staat heeft eerder een langetermijnbenadering. Ze heeft tot doel zich uiteindelijk een beeld te vormen van het beleid dat deze organisaties voeren, en een antwoord te bieden op de vraag of hun houding, hun standpunten en hun optreden een bedreiging vormen voor de democratische maatschappij (zie bvb. *Gedr. St.*, Senaat, 1997-98, 758/10, 37).

²⁴ *Vr. en Antw.*, Kamer, 21 februari 1990 (Vr. nr. 383 van Vogels).

²⁵ “Krachtens artikel 29 van het Wetboek van strafvordering geeft de Veiligheid van de Staat bericht aan de procureur des Konings van elk misdrijf waarvan zij kennis krijgt in de uitoefening van haar opdracht” (*Gedr. St.*, Senaat, 1997-98, 758/10, 37). Ook in de COL 13/99 gaat men er van uit dat de Veiligheid van de Staat onderworpen is aan deze regeling. Zie ook het onderzoek van het Vast Comité I naar de visafraude en andere documenten die de mensenhandel bevorderen (*Activiteitenverslag 2003*, 189). Voor de informatieoverdracht naar het openbaar ministerie geldt dus een dubbele regeling.

²⁶ Huybrechts, L., “Aangifte van misdrijven”, in *Commentaar Strafrecht en Strafvordering*, nr. 10.

buitenlandse correspondent legt concrete en belastende verklaringen af). Het feit dat de leden van de inlichtingendiensten aan een beroepsgeheim onderworpen zijn, verandert daar niets aan.²⁷ Voor alle duidelijkheid willen wij er op wijzen dat artikel 29 Sv. geen wettelijke basis biedt om gegevens op te zoeken voor en/of op vraag van gerechtelijke overheden. Het biedt een basis om reeds voorhanden zijnde gegevens en inlichtingen die betrekking hebben op een misdaad of wanbedrijf door te geven.

In Nederland is de situatie anders. Daar geldt geen verplichting om gegevens die van belang kunnen zijn voor de opsporing en vervolging van strafbare feiten over te maken. Deze regeling, die haar neerslag vindt in artikel 38 van de Nederlandse wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten van 7 februari 2002²⁸, werd als volgt gemotiveerd: *“In artikel 38, eerste lid, wordt allereerst bepaald dat indien bij de verwerking van gegevens door of ten behoeve van een dienst blijkt van gegevens die tevens van belang kunnen zijn voor de opsporing en vervolging van strafbare feiten, daarvan door de betrokken minister of namens deze het hoofd van de dienst schriftelijk mededeling kan worden gedaan aan het daartoe aangewezen lid van het openbaar ministerie, onverminderd het geval dat daartoe een wettelijke verplichting bestaat. Voorop staat in dit artikel dat een dergelijke mededeling kan worden gedaan; het betreft hier derhalve een discretionaire bevoegdheid van de betrokken minister. Bij de taakuitvoering van de diensten en de verwerking van gegevens in dat verband komt het immers meer dan eens voor, dat men daarbij stuit op strafbare feiten. Het zou echter aan een goede taakuitvoering door de diensten, in het bijzonder de door hen te behartigen belangen, in de weg staan, indien telkens van een geconstateerd strafbaar feit mededeling zou moeten worden gedaan. Temeer nu de mededeling ertoe kan leiden dat het openbaar ministerie tot opsporing en vervolging overgaat, waarbij dan mogelijk het eigen onderzoek van de dienst in gevaar kan komen. De minister moet derhalve ruimte worden gelaten, om een eigen afweging te maken. Het spreekt voor zich dat als er sprake is van ernstige misdrijven, de ruimte om te beslissen daar vervolgens geen mededeling over te doen uitermate klein – zo niet nihil – wordt.”*²⁹

In de Engelse Security Service Act 1989, die van toepassing is op MI5, wordt gesteld dat in principe geen informatie mag worden doorgegeven ‘except so far as necessary for (...) the purpose of preventing or detecting serious crime.’ (artikel 2 2. a.). Het Hoofd van de dienst beslist over de vrijgave van de informatie. Ook deze regeling laat – anders dan in België – een belangenafweging toe in functie van de aard of de zwaarwichtigheid van het misdrijf.

Vreemd genoeg heeft men bij de totstandkoming van de wet op de inlichtingendiensten geen debat gevoerd over de wenselijkheid van artikel 29 Sv. Slechts één spreker had oog voor deze problematiek:

*“Het dilemma stelt zich tussen enerzijds het waarnemen van strafbare feiten en de melding ervan en anderzijds het effect van de lange termijnactie waarbij men de strafbare feiten niet meteen merkt in functie van de mogelijkheid van het verder verzamelen van informatie. Het is belangrijk dat ook hier de wetgever richtlijnen uitwerkt.”*³⁰

Men is niet op die suggestie ingegaan. Zonder veel discussie heeft men vastgehouden aan de bestaande strikte aangifteverplichting. De vraag is uiteraard in welke mate de inlichtingendiensten deze regel respecteren en/of er richtlijnen ter zake werden uitgevaardigd. Het is nl. zo dat op de niet-naleving van de ambtelijke aangifteverplichting geen strafsanctie staat; er kan alleen een disciplinaire sanctie worden uitgesproken door de

²⁷ Huybrechts, L., *l.c.*, nr. 32.

²⁸ Wet houdende regels met betrekking tot de inlichtingen- en veiligheidsdiensten alsmede wijziging van enkele wetten.

²⁹ Tweede Kamer, vergaderjaar 1997–1998, 25 877, nr. 3 58.

³⁰ *Gedr. St.*, Senaat, 1997-98, 758/10, 54.

hiërarchie van het bestuur zelf. Het Vast Comité I heeft beide inlichtingendiensten bevestigd omtrent de wijze waarop zij deze verplichting toepassen. De ADIV meldde dat zij systematisch én schriftelijk het federaal parket op de hoogte stelt van elk misdrijf. Zij voegde daar echter aan toe dat zij dit doet “voor elke zaak die een gerechtelijk vervolg diende te krijgen, waarbij er voor onze dienst of bronnen geen gevaar was.” De Veiligheid van de Staat antwoordde op 31 januari 2005 dat zijn haar antwoord tegen 15 februari zou overmaken. Tot op heden mocht het Vast Comité I dit antwoord nog niet ontvangen. Het Vast Comité I heeft in het verleden echter reeds kunnen vaststellen dat de Veiligheid van de Staat die verplichting niet steeds nakomt.³¹ Het Vast Comité onderzoekt momenteel of de Veiligheid van de Staat artikel 29 Sv. respecteert indien leden van de inlichtingendienst zelf betrappt worden op het plegen van een misdrijf.

In ieder geval wordt artikel 29 Sv. voor de inlichtingendiensten in theorie met de dag belangrijker. We hebben er reeds op gewezen dat de laatste jaren een aantal nieuwe strafbaarstellingen zijn ontstaan die betrekking hebben op fenomenen die de laatste decennia door inlichtingendiensten van nabij worden opgevolgd (bvb. terrorisme, financiering terrorisme, georganiseerde criminaliteit). Gevolg is dat de leden van inlichtingendiensten veel sneller zullen moeten overgaan tot een ambtelijke aangifte. Artikel 29 Sv. zal daarenboven nog belangrijker worden indien de inlichtingendiensten bijkomende bevoegdheden krijgen en dus sneller op deze fenomenen zullen stuiten.

We stelden reeds dat de wetgever in 1998 de aangifteverplichting heeft willen behouden. Maar hoe verhoudt deze verplichting zich tot een aantal andere regels?

2.1.1. Geclassificeerde gegevens

Artikel 8 Classificatiewet³²

Niemand heeft toegang tot geclassificeerde informatie, documenten of gegevens, materieel, materialen of stoffen, tenzij hij houder is van een overeenstemmende veiligheidsmachtiging en voor zover de kennisname en de toegang noodzakelijk zijn voor de uitoefening van zijn functie of zijn opdracht, onverminderd de eigen bevoegdheden van de gerechtelijke overheden en die van de Cel voor financiële informatieverwerking.

(...)

Artikel 10 Classificatiewet

Geclassificeerde informatie, documenten of gegevens, materieel, materialen of stoffen mogen slechts worden aangewend, zoals bedoeld in artikel 4, mits toelating van de auteur van de classificatie of zijn hiërarchische overste of, in de gevallen door de wet bepaald, onverminderd de eigen bevoegdheden van de gerechtelijke overheden.

Niet zelden worden gegevens die werden vergaard door inlichtingendiensten, geclassificeerd. Welke gevolgen heeft dit voor hun verdere gebruik in rechte? In principe mogen deze gegevens immers niet worden overgemaakt aan personen die niet over de vereiste veiligheidsmachtiging beschikken en mogen ze niet worden aangewend (bvb. verspreid of meegedeeld aan anderen) zonder toelating van de auteur van de classificatie. In die optiek zou deze regeling een uitzondering op artikel 29 Sv. vormen. De wet voorziet echter dat deze regeling niet geldt ten aanzien van ‘gerechtelijke overheden’. Zo heeft men

³¹ Zie bvb. Vast Comité I, *Activiteitsverslag 2003*, 176.

³² Wet van 11 december 1998 betreffende de classificatie en de veiligheidsmachtigingen (*B.S.*, 7 mei 1999).

steeds aanvaard dat parketmagistraten van rechtswege over de toelating beschikken om geclassificeerde informatie in te kijken en te gebruiken.³³

Maar die parketmagistraat mag deze gegevens niet overmaken aan de politie die met het eigenlijke onderzoek op het terrein is belast (tenzij hij in het bezit is van een veiligheidsmachtiging). Waarschijnlijk zullen ook de onderzoeksrechter en zeker de rechter ten gronde niet in het bezit gesteld worden van geclassificeerde documenten. Er heeft zich blijkbaar een praktijk ontwikkeld waarbij het parket aan de inlichtingendienst vraagt om gegevens die belangrijk zijn voor een gerechtelijk onderzoek of een vervolging eerst te declassificeren. De procedure hiertoe werd ook opgenomen in de gemeenschappelijke omzendbrief COL 13/99 van 22 juni 1999³⁴ (verder: COL 13/99).

De vraag is echter of een declassificatie wettelijk gezien wel nodig is. Zo kan uit de voorbereidende werken worden opgemaakt dat zeker de onderzoeksrechter maar waarschijnlijk ook de rechter ten gronde onder de notie 'gerechtelijke overheden' vallen. Deze overheden werden immers in de tekst als uitzondering opgenomen om '*bv. de toegang van magistraten tot deze gegevens mogelijk te maken in het kader van een opsporings- of gerechtelijk onderzoek.*'³⁵ Dit betekent echter dat geclassificeerde gegevens in het (open) gerechtelijk dossier kunnen terechtkomen. Maar betekent dit ook dat de partijen die in het geding betrokken zijn, er kennis van kunnen nemen? Deze problematiek wordt behandeld in onderdeel 6.1.

Een parketmagistraat kan dus in kennis worden gesteld van geclassificeerde gegevens die wijzen op een misdrijf. Maar wat indien de classificatie werd aangebracht door een vreemde overheid al dan niet in het kader van een overeenkomst waardoor België gebonden is? Deze bijzondere situatie wordt mee behandeld onder de volgende hoofding.

2.1.2. De derdenregel

Een (soms geschreven, soms ongeschreven) regel binnen de wereld van de inlichtingendiensten is de derdenregel of de regel van de derde (dienst). Het Vast Comité I heeft reeds een studie gewijd aan deze regel. Ze houdt in dat een inlichting die door een officiële dienst van een Staat aan een officiële dienst van een andere Staat wordt verstrekt, 'eigendom' blijft van de Staat die de inlichting verstrekt. Concreet betekent dit dat het gebruik van dat gegeven beperkt is tot het doel aangegeven in het Verdrag of tot het doel waarom de inlichting werd bezorgd en dat het gegeven niet zonder akkoord van de verstrekker aan derden mag overgemaakt worden.³⁶

Wat betekent dit nu in het licht van de problematiek die het voorwerp is van de huidige studie?

³³ De overmaking wordt in concreto geregeld door COL 13/99 en de Gemeenschappelijke omzendbrief van 16 mei 2002 van de Minister van Justitie en het College van procureurs-generaal betreffende het federaal parket. De overmaking aan de lokale parketten dient te gebeuren via het federaal parket. De federale procureur heeft ook een bijzondere toezichtfunctie op het gebruik van geclassificeerde inlichtingen en documenten in strafprocedures.

³⁴ COL 13/99 van 22 juni 1999 betreffende Veiligheid van de Staat / Algemene Dienst Inlichting en Veiligheid van de Krijgsmacht – Samenwerking tussen de inlichtingen- en veiligheidsdiensten, het Openbaar Ministerie en de onderzoeksrechters. Wet van 30 november 1998 houdende regeling van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten. Er wordt momenteel blijkbaar gewerkt aan een actualisatie van deze gemeenschappelijke omzendbrief (Antwoord van de minister van Justitie n.a.v. een interpellatie van Van Parys in de Kamercommissie Justitie op 14 december 2004.).

³⁵ *Gedr. St.*, Kamer, 1997-98, 1193/6, 4 en *Gedr. St.*, Kamer, 1997-98, 1193/8, 5.

³⁶ Zie *Gedr. St.*, Kamer, 1997-98, 1193/9, 55 waarin de studie van het Vast Comité I werd opgenomen.

Bij de totstandkoming van de wet op de inlichtingendiensten heeft men verschillende malen gewezen op het belang van deze regeling voor de goede werking van een inlichtingendienst. De regel wordt als even fundamenteel beschouwd als de geheimhouding van de identiteit van informanten³⁷ en door de inlichtingendiensten rigoureus toegepast.³⁸ Nochtans heeft deze bekommernis geen neerslag gekregen in de wet zelf. In ons interne recht is er slechts één wettelijke bepaling terug te vinden die deze derdenregel verwoordt maar die bepaling is in het kader van deze studie van geen belang.³⁹ Mag een inlichtingendienst dan weigeren informatie van buitenlandse correspondenten door te spelen? Het Vast Comité I is van mening dat deze praktijk in tegenstrijd is met de letter van artikel 29 Sv.: indien men over voor het gerecht nuttige informatie beschikt over misdaden of wanbedrijven die in België strafbaar zijn, moet men die doorspelen, los van de oorsprong van die gegevens. Het Vast Comité I stelt zich de vraag of deze strikte toepassing van deze regel wel werkbaar en wenselijk is vanuit de efficiëntie van de inlichtingendiensten.⁴⁰

Deze strikte houding geldt uiteraard alleen wanneer er geen verdragsrechtelijke (of andere internrechtelijke) bepaling is die een belemmering betekent voor het verdere gebruik van de inlichtingen. Het is onmogelijk binnen het bestek van deze studie een globaal beeld te schetsen van de problematiek. De inlichtingendiensten zullen telkenmale moeten onderzoeken of een verdragsrechtelijke regel afwijkt van de aangifteverplichting.

Maar zelfs indien de inlichtingendiensten bepaalde gegevens mogen overmaken voor een gerechtelijke finaliteit, dan blijft meestal de problematiek van de classificatie. Er zijn twee situaties denkbaar: ofwel is wederzijds respect voor de classificatie het gevolg van een internationaal of bilateraal verdrag met België ofwel is de classificatie uitsluitend gebaseerd op een vreemde wet. In dit laatste geval lijkt de classificatie, puur vanuit juridisch oogpunt bekeken, niet 'tegenstelbaar' in ons land. In de praktijk kan dit (gedeeltelijk) ondervangen worden wanneer de Belgische inlichtingendienst de 'vreemde' classificatie herneemt op basis van onze eigen wetgeving.

In een aantal verdragen rust er op gevoelige gegevens echter niet alleen een gebruiksbeperking maar ook een classificatie (soms is er alleen een classificatie). De vraag is dan of de uitzondering op het bezit van een veiligheidsmachtiging voor 'gerechtelijke overheden' (de artikelen 8 en 10 van de Classificatiewet) wel van toepassing. De verdragen die het Vast Comité I heeft bestudeerd maken daar alleszins geen melding van. Dit zou betekenen dat deze gegevens eerst moeten gedeclareerd worden. Alleszins zou de wetgever hieromtrent duidelijkheid moeten creëren.

2.1.3. De bescherming van menselijke bronnen

Tenslotte blijft het probleem van de bescherming van de identiteit van de 'menselijke bron' of de (betaalde of onbetaalde, occasionele of geregelde) informant zoals hij in de voorbereidende werken wordt genoemd.⁴¹ Artikel 29 Sv. verplicht in principe ook de identiteit van de getuige of de aangever van strafbare feiten aan de procureur mee te delen. Maar

³⁷ Zie bvb. *Gedr. St.*, Senaat, 1997-98, 758/10, 38.

³⁸ In de zaak-Mitrokhin (Vast Comité I, *Activiteitenverslag 2000*, 82) heeft de ADIV het voorafgaand akkoord gevraagd van de buitenlandse dienst die haar informatie had bezorgd over bergplaatsen van communicatiemiddelen alvorens die informatie over te maken aan het gerecht.

³⁹ Artikel 5, § 3, wet van 11 december 1998 tot oprichting van een beroepsorgaan inzake veiligheidsmachtigingen luidt als volgt: "(...) Wanneer die inlichtingen afkomstig zijn van een buitenlandse inlichtingendienst, wordt de beslissing tot niet-inzage genomen door de inlichtingen- en veiligheidsdienst. (...)"

⁴⁰ Ook in de zaak-Mitrokhin wees het Vast Comité I op het belang van de derdenregel voor het functioneren van de inlichtingendiensten (Vast Comité I, *Activiteitenverslag 2000*, 93).

⁴¹ *Gedr. St.*, Kamer 1995-96, 638/14, 20, 71 en 74.

anderzijds rust er op de leden van inlichtingendiensten de plicht om over 'de veiligheid van de gegevens die op de menselijke bronnen betrekking hebben' te waken.⁴² Indien de informant om anonimiteit verzocht heeft, vormt de onthulling van diens identiteit zelfs een misdrijf. Op die manier ontstaat een bijzondere geheimhoudingsverplichting.

Artikel 18 Wet inlichtingendiensten

In de uitoefening van hun opdrachten kunnen de inlichtingen- en veiligheidsdiensten een beroep doen op menselijke bronnen. In dat geval, moeten die diensten waken over de veiligheid van de gegevens die op de menselijke bronnen betrekking hebben en over de inlichtingen die ze mededelen.

Artikel 43 Wet inlichtingendiensten

Onverminderd artikel 458 van het Strafwetboek en de artikelen 48 en 51 van de wet van 18 juli 1991 tot regeling van het toezicht op politie- en inlichtingendiensten:

(...)

3° wordt gestraft met de straffen bepaald in het 2°, de agent of de persoon bedoeld in artikel 36 die de identiteit onthult van een persoon die om anonimiteit verzoekt.

Bij het beantwoorden van de vraag hoe deze geheimhoudingsverplichting zich verhoudt tot de aangifteverplichting moet men op het eerste gezicht een onderscheid maken tussen de informant die expliciet om anonimiteit verzocht en diegene die dit niet deed. Beide bepalingen zijn immers niet op elkaar afgestemd en moeten afzonderlijk worden bekeken. Artikel 18 werd immers door de Senaat bij wijze van amendement toegevoegd, zonder de koppeling te maken met de reeds opgenomen verplichting uit artikel 43.

Artikel 18 wou een "daadwerkelijke vertrouwensovereenkomst"⁴³ instellen tussen elke informant en het lid van de inlichtingendienst, ook al verzocht hij niet om anonimiteit. Het was de bedoeling dit vertrouwensbeginsel vorm geven door de identiteit een classificatie te geven. Die piste werd niet weerhouden omdat men in de Kamer op dat ogenblik reeds de Classificatiewet had gestemd.⁴⁴ Concreet betekent dit dat de verplichting uit artikel 18 alleen kan nagekomen worden door de gegevens over de identiteit te classificeren. Op dat ogenblik vallen we terug in de situatie beschreven onder 2.1.1.: in de praktijk heeft alleen de parketmagistraat toegang tot de identiteit van de informant.⁴⁵

Heeft de informant om anonimiteit verzocht dan kan men zich de vraag stellen of deze specifieke, strafrechtelijk gesanctioneerde verplichting primeert op de niet strafrechtelijk gesanctioneerde aangifteplicht. Er zijn argumenten aan te halen om deze stelling te ondersteunen (zo is er bvb. het belang dat de wetgever hechte aan het bronnengeheim voor de werking van de dienst). Anderzijds is het zo dat deze strafbepaling werd ingevoerd "onverminderd artikel 458 van het Strafwetboek" zodat de identiteit van de informant bij een getuigenis in rechte niet volledig beschermd is (het lid van de inlichtingendienst beslist zelf of hij de naam kenbaar maakt of niet).⁴⁶ Indien men aanvaardt dat het lid van de inlichtingendienst de identiteit ook niet aan het parket kenbaar mag maken, dan blijft de verplichting om melding te doen van het misdrijf. Hij moet er zich alleen voor hoeden de identiteit van zijn informant kenbaar te maken. In het andere geval zal de identiteit alleen kunnen beschermd worden via een classificatie.

⁴² Voor alle duidelijkheid: 'de veiligheid van de gegevens die op de menselijke bronnen betrekking hebben' is niet hetzelfde als 'de veiligheid van de menselijke bron'. Dit kan (maar hoeft niet *per se*) de achterliggende reden te zijn om de identiteitgegevens veilig te bewaren. Dikwijls zal men de 'veiligheid' van zijn sociaal of familiaal leven willen beschermen.

⁴³ *Gedr. St.*, Senaat, 1997-98, 758/3, 11.

⁴⁴ *Gedr. St.*, Senaat, 1997-98, 758/3, 18 en *Gedr. St.*, Senaat, 1997-98, 758/10, 157. In artikel 3 van de Classificatiewet staat de 'bescherming van bronnen' echter niet met zoveel woorden vermeld.

⁴⁵ Zie evenwel verder onder deel 6. i.v.m. de mogelijkheid om beslag te leggen op gegevens.

⁴⁶ Daarenboven kan men argumenteren dat de aangifteplicht alleen vervalt indien de wet dit uitdrukkelijk voorziet (Huybrechts, L., *l.c.*, nr. 32).

2.2. Artikelen 19 en 20 van de Wet op de inlichtingendiensten

Artikel 19 Wet op de inlichtingendiensten

De inlichtingen- en veiligheidsdiensten delen de inlichtingen bedoeld in artikel 13, tweede lid, slechts mee aan de betrokken ministers en de betrokken gerechtelijke en administratieve overheden, aan de politiediensten en aan alle bevoegde instanties en personen overeenkomstig de doelstellingen van hun opdrachten alsook aan de instanties en personen die het voorwerp zijn van een bedreiging bedoeld in de artikelen 7 en 11.

(...)

Artikel 20 Wet op de inlichtingendiensten

(...)

§ 3. Het Ministerieel Comité bepaalt de in artikel 19, eerste lid, bedoelde voorwaarden waaronder de inlichtingen worden meegedeeld en de voorwaarden van de in § 1 van dit artikel bedoelde samenwerking.

Inzake de overdracht van informatie naar gerechtelijke overheden moeten de inlichtingendiensten niet alleen rekening houden met artikel 29 Sv. Er is eveneens artikel 19 van de wet op de inlichtingendiensten. Deze bepaling laat ook een informatiestroom toe van gegevens waarover de inlichtingendiensten reeds⁴⁷ beschikken naar de 'gerechtelijke overheden'. Hieronder worden zowel het openbaar ministerie als de onderzoeksrechter begrepen. Alhoewel dit niet zo duidelijk is, lezen wij in artikel 19 *geen verplichting* om gegevens over te maken.⁴⁸ De bepaling is anders geredigeerd; ze houdt een *verbod* in ('slechts') om bepaalde gegevens mee te delen en dus een *mogelijkheid* voor de andere informatie. Wel zou de richtlijn die het Ministerieel Comité voor inlichting en veiligheid in uitvoering van artikel 20, § 3, zou moeten nemen, een verplichting in het leven kunnen roepen. Het Vast Comité I heeft geen kennis van dergelijke richtlijn. Wij voegen hier onmiddellijk aan toe dat deze lacune – alhoewel te betreuren - geen specifieke juridische problemen oplevert bij de overdracht van informatie naar het gerecht. Wij menen niet dat de verdediging munt kan slaan uit het feit dat er zonder richtlijn informatie is doorgespeeld naar het gerecht. De wijze waarop het Hof van Cassatie invulling gegeven heeft aan de leer van het onrechtmatig verkregen bewijs, laat immers weinig ruimte voor een uitsluiting van bewijsmiddelen (zie verder 6.5.).

Er mag dan al geen richtlijn van het Ministerieel Comité zijn, de regeling van artikel 19 werd wat betreft de gerechtelijke overheden wel nader uitgewerkt in de COL 13/99, in de gemeenschappelijke omzendbrief van 16 mei 2002 van de Minister van Justitie en het College van procureurs-generaal⁴⁹ en in het protocol van 6 mei 2004 tussen het Federaal parket en de Veiligheid van de Staat.⁵⁰

De aard van de gegevens die in artikel 19 van de wet op de inlichtingendiensten bedoeld zijn, verschilt iets van de gegevens die ingevolge artikel 29 Sv. moeten worden overgemaakt.

⁴⁷ Ook art. 19 biedt geen wettelijke basis om gegevens op te zoeken voor en/of op vraag van gerechtelijke overheden.

⁴⁸ Er geldt uiteraard wel een verplichting om gegevens die kaderen in haar opdracht over te maken aan de Regering. Dit vormt de *core business* van een inlichtingendienst (zie onderdeel 1.).

⁴⁹ Gemeenschappelijke omzendbrief van 16 mei 2002 van de Minister van Justitie en het College van procureurs-generaal betreffende het federaal parket.

⁵⁰ Behalve in dringende gevallen gebeurt deze mededeling steeds via tussenkomst het federaal parket (COL 13/99 en Gemeenschappelijke omzendbrief van 16 mei 2002 van de Minister van Justitie en het College van procureurs-generaal betreffende het federaal parket).

De gegevens moeten geen betrekking hebben op misdaden of wanbedrijven; het kan bvb. gaan om inlichtingen die de start van een proactief onderzoek kunnen verantwoorden. Anderzijds moet het “inlichtingen bedoeld in artikel 13, tweede lid” betreffen of m.a.w. inlichtingen die kaderen binnen de opdrachten van de inlichtingendienst.

Men zou de mededeling van inlichtingen aan de in artikel 19 vermelde overheden als een ‘bijproduct’ van het inlichtingenwerk kunnen beschouwen omdat de inlichtingen niet worden meegedeeld ter vervulling van de eigen finaliteit maar wellicht van die van de andere overheid. Bedoeld wordt dat als de inlichtingendienst gegevens inwint voor haar wettelijke doelstellingen A, B en C, zij die gegevens kan doorspelen voor doelstelling D, E of F, zijnde de doelstelling van de andere overheid.⁵¹

2.3. Een schending van artikel 8 EVRM en artikel 22 van de Grondwet?

Artikel 8 EVRM

Recht op eerbiediging van privé -, familie- en gezinsleven

1. Eenieder heeft recht op eerbiediging van zijn privé leven, zijn gezinsleven, zijn huis en zijn briefwisseling.
2. Geen inmenging van enig openbaar gezag is toegestaan met betrekking tot de uitoefening van dit recht dan voor zover bij de wet is voorzien en in een democratische samenleving nodig is in het belang van ‘s lands veiligheid, de openbare veiligheid, of het economisch welzijn van het land, de bescherming van de openbare orde en het voorkomen van strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden, of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.

Artikel 22 Grondwet

Ieder heeft recht op de eerbiediging van zijn privé-leven en zijn gezinsleven, behoudens in de gevallen en onder de voorwaarden door de wet bepaald.

De wet, het decreet of de in artikel 134 bedoelde regel waarborgen de bescherming van dat recht.

In het Nederlandse terrorismeproces, dat uiteindelijk beslecht werd door een arrest van 21 juni 2004⁵², had de verdediging geargumenteed dat het doorgeven van informatie aan het openbaar ministerie op gespannen voet staat met artikel 8 EVRM.

Ook het Vast Comité I is de mening toegedaan dat het doorgeven van, bij hypothese op wettelijke wijze verkregen persoonlijke gegevens, aan een andere dienst, die deze gegevens voor een andere finaliteit gebruikt, een nieuwe inmenging vormt in het privé-leven.⁵³

⁵¹ Er is discussie mogelijk over de draagwijdte van de woorden ‘de doelstellingen van hun opdrachten’ uit het eerste lid van artikel 19. Zowel de Nederlandstalige als de Franstalige versie van de wet kan op twee manieren worden gelezen: verwijst men naar de doelstellingen van de inlichtingendiensten of die van de andere overheden? In de voorbereidende werken zijn argumenten te vinden die de twee stellingen onderschrijven. De oorspronkelijke redactie van artikel 14 luidde als volgt: “Deze inlichtingen kunnen slechts medegedeeld worden aan de (...) rechterlijke (...) overheden (...) die ze voor de uitoefening van hun opdrachten nodig hebben.” (*Gedr. St.*, Kamer, 1995-96, 638/1, 44-45). Nadien werd het artikel redactioneel aangepast maar het was duidelijk nooit de bedoeling aan de inhoud te raken; men wilde gewoon de vele amendementen samenvoegen tot een artikel (zie *Gedr. St.*, Kamer, 1995-96, 638/13, 2). Later werd de stelling verdedigd dat ‘hun opdrachten’ verwijst naar de inlichtingendiensten. Het was de toenmalige administrateur-generaal die dit standpunt uitte (*Gedr. St.*, Senaat, 1997-98, 758/10, 72).

⁵² 's-Graveshage, 21 juni 2004, www.rechtspraak.nl.

⁵³ Zie Vast Comité I, *Activiteitenverslag 2003*, 275-276 (advies van het Vast Comité I inzake de veiligheidsverificaties).

Wat betreft de wettelijke basis die ingevolge artikel 8 EVRM en artikel 22 Grondwet vereist is, kan worden verwezen naar artikel 29 Sv. en artikel 19 van de wet op de inlichtingendiensten.⁵⁴

Wat betreft de melding van misdrijven door leden van inlichtingendiensten lijkt er (momenteel⁵⁵) geen probleem: er is een wettelijke basis, een legitiem doel en de (eerder beperkte⁵⁶) inmenging in het privé-leven staat in principe in verhouding tot het nagestreefde doel. Maar geldt hetzelfde voor de regeling uit artikel 19 van de wet op de inlichtingendiensten? Is deze regeling dermate opgesteld dat ze beantwoordt aan de eis van voorzienbaarheid? Weet een burger dat de gegevens die een inlichtingendienst over hem zou kunnen hebben voor doel A, naar een andere overheid kunnen doorgespeeld worden voor doel B? En is dit doel B steeds een legitiem doel in de zin van artikel 8 EVRM? En wat met de proportionaliteit? Al speelt deze problematiek minder bij de overdracht van informatie naar het gerecht, toch is het Vast Comité I is van oordeel dat de regeling uit artikel 19 nader moet worden uitgewerkt via een publiek te maken richtlijn, die het Ministerieel Comité voor inlichting en veiligheid ter uitvoering van artikel 20 moet nemen.

2.4. Het Coördinatieorgaan voor Dreigingsanalyse

Het op te richten Coördinatieorgaan voor Dreigingsanalyse, dat de AGG moet vervangen, zal gevoed worden door diverse actoren die niet zomaar zullen kunnen weigeren inlichtingen over te maken over potentiële dreigingen. Twee van deze actoren zijn uiteraard beide inlichtingendiensten. De gegevens die zij aanreiken, zullen mogelijks op onrechtstreekse wijze bij het gerecht belanden. Het CODA zal die gegevens (al dan niet verwerkt) kunnen doorspelen aan andere actoren zoals de federale politie die ze op haar beurt kan aanwenden voor een gerechtelijke finaliteit.

3. DOORGEVEN VAN INFORMATIE DOOR DE GERECHTELIJKE OVERHEDEN AAN DE INLICHTINGENDIENSTEN

Artikel 14. Wet op de inlichtingendiensten

Met inachtneming van de wet, op basis van de eventueel afgesloten akkoorden en de door hun verantwoordelijke overheid bepaalde regels kunnen de gerechtelijke overheden, de ambtenaren en agenten van de openbare diensten uit eigen beweging aan de betrokken inlichtingen- en veiligheidsdienst de inlichtingen meedelen die nuttig zijn voor de uitvoering van zijn opdrachten.

Op verzoek van een inlichtingen- en veiligheidsdienst kunnen, met inachtneming van de wet en op basis van de eventueel afgesloten akkoorden en van de door hun verantwoordelijke overheid bepaalde regels, de gerechtelijke overheden, de ambtenaren en agenten van de openbare diensten aan de betrokken inlichtingen- en veiligheidsdienst de inlichtingen meedelen die nuttig zijn voor de uitvoering van zijn opdrachten.

Wanneer de gerechtelijke overheden, de ambtenaren en de agenten van de openbare diensten van oordeel zijn dat ze de door de inlichtingendiensten

⁵⁴ COL 13/99, die meer de praktische modaliteiten van de informatieoverdracht regelt, is vertrouwelijk en kan daarom niet mee in overweging worden genomen bij de beoordeling van de conformiteit met het EVRM.

⁵⁵ Zie evenwel onderdeel 5.

⁵⁶ Er worden immers geen nieuwe onderzoeken verricht; er wordt alleen bestaande informatie doorgespeeld.

gevraagde inlichtingen niet kunnen meedelen, geven zij daarvoor binnen en maand na de aanvraag schriftelijk de redenen op.

Artikel 56, § 1, zesde lid, Sv.

(...)

De onderzoeksrechter stelt de federale procureur en de procureur des Konings, of, in de gevallen waarin hij de strafvordering uitoefent, uitsluitend de federale procureur, onverwijld in kennis van de informatie en inlichtingen die hij in de loop van het gerechtelijk onderzoek heeft verkregen en die wijzen op een ernstig en onmiddellijk gevaar voor de openbare veiligheid en de volksgezondheid.

Eenieder die zijn medewerking verleent aan een opsporings- of gerechtelijk onderzoek is gehouden tot het geheim van het onderzoek (artt. 28*quinquies* en 57 Sv.). Dit betekent dat normaliter geen dergelijke gegevens kunnen meegedeeld worden aan een inlichtingendienst. Er zijn momenteel echter drie bepalingen die maken dat deze regel hier niet volledig speelt.

Een eerste bepaling wordt verder besproken (4.). Het betreft het geval waar de inlichtingendiensten om bijstand tijdens een opsporings- of gerechtelijk onderzoek worden verzocht. Uiteraard betekent dit dat gegevens van dat onderzoek met de agenten van de inlichtingendiensten mogen worden gedeeld.

Verder is er artikel 14 van de wet op de inlichtingendiensten.⁵⁷ Deze bepaling laat toe dat gerechtelijke overheden (bedoeld worden parketmagistraten en onderzoeksrechters⁵⁸) spontaan of op verzoek gegevens die dienstig zijn voor de inlichtingendiensten, toezenden, ook al betreft het informatie over een lopend opsporings- of gerechtelijk onderzoek.

In deze gevallen betreft het een *toelating* en geen *verplichting*. De geïmplementeerde overheden mogen echter niet zondermeer weigeren informatie door te geven. Indien zij van oordeel zijn dat ze de door de inlichtingendiensten gevraagde inlichtingen niet kunnen meedelen, geven zij daarvoor binnen een maand na de aanvraag schriftelijk de redenen. Voor de gerechtelijke overheden kan dit betekenen dat zij gewoon te kennen geven dat er een onderzoek aan de gang is waarvan de inhoud niet kan bekend worden maken.⁵⁹

De werkwijze voor de informatieoverdracht werd nader beschreven in de COL 13/99 en in het protocol van 6 mei 2004 met het federaal parket.⁶⁰

De derde wettelijke bepaling is het nieuwe artikel 56, § 1, zesde lid, Sv.⁶¹ Het verplicht de onderzoeksrechter om informatie en inlichtingen die in de loop van het gerechtelijk onderzoek zijn bekomen en die wijzen op een onmiddellijk en ernstig gevaar voor de openbare veiligheid en de volksgezondheid, aan de federale procureur of de procureur des Konings mee te delen. In de Memorie van Toelichting wordt verder verduidelijkt dat de procureur die informatie moet doorgeven aan de minister van Justitie die op zijn beurt de 'bevoegde overheidsinstantie' moet inlichten.⁶² Op advies van de Raad van State werd in de memorie opgemerkt dat 'de informatieplicht moet worden nagekomen met inachtneming van

⁵⁷ Zie voor een uitgebreide analyse Van Laethem, W., "Kan, mag of moet een inlichtingendienst op uw medewerking rekenen?", *Vigiles*, 2004, afl. 4, 116-127.

⁵⁸ *Gedr. St.*, Senaat, 1997-98, 758/9, 2-3.

⁵⁹ *Gedr. St.*, Senaat, 1997-89, 758/10, 125 en het protocol tussen het Federaal parket en de Veiligheid van de Staat van 6 mei 2004.

⁶⁰ Er wordt ook gewerkt aan een protocol met de federale politie (Interpellaties nr. 337 en 338 in de Kamercommissie Justitie op 24 mei 2004).

⁶¹ In de voorbereidende werken werd een aantal keren verwezen naar de situatie van de Veiligheid van de Staat en de ADIV. Vooral de zaak-Trabelsi, waarbij de onderzoeksrechter de burgerlijk inlichtingendienst had verboden informatie aan de ADIV mee te delen, vormde de inspiratie voor deze wetswijziging (*Gedr. St.*, Senaat, 2003-2004, 690/2, 3-4).

⁶² *Gedr. St.*, Kamer, 2003-2004, 863/1, 6.

de geheimhouding van het onderzoek, zodat de informatie die door de minister van Justitie aan de in dezen bevoegde overheden wordt toegezonden, zich zal beperken tot hetgeen strikt noodzakelijk is voor de handhaving van de openbare veiligheid én de volksgezondheid.⁶³ De twee voorwaarden moeten blijkbaar gelijktijdig aanwezig zijn.⁶⁴

Tenslotte kan nog gewezen worden op het in oprichting zijnde CODA omdat via deze weg ook gerechtelijke gegevens die de politie aan het orgaan moet aanleveren, bij de inlichtingendiensten kunnen terechtkomen. De informatieoverdracht gebeurt echter niet rechtstreeks.

4. SAMENWERKING, MEDEWERKING EN TECHNISCHE BIJSTAND BIJ EEN OPSPORINGS- OF GERECHTELIJK ONDERZOEK DOOR LEDEN INLICHTINGDIENSTEN

ARTIKEL 20 WET OP DE INLICHTINGDIENSTEN

§ 1. De inlichtingen- en veiligheidsdiensten, de politiediensten, de administratieve en gerechtelijke overheden zorgen voor een zo doeltreffend mogelijke wederzijdse samenwerking. De inlichtingen- en veiligheidsdiensten zorgen er eveneens voor dat er samenwerking is met de buitenlandse inlichtingen- en veiligheidsdiensten.

§ 2. Wanneer ze daartoe door hen aangezocht worden kunnen de inlichtingen- en veiligheidsdiensten, binnen de perken van een protocol goedgekeurd door de betrokken ministers, hun medewerking en in het bijzonder hun technische bijstand verlenen aan de gerechtelijke en bestuurlijke overheden.

§ 3. Het Ministerieel Comité bepaalt de in artikel 19, eerste lid, bedoelde voorwaarden waaronder de inlichtingen worden meegedeeld en de voorwaarden van de in § 1 van dit artikel bedoelde samenwerking.

Ook al werd er tijdens de totstandkoming van de wet zeer veel aandacht besteed aan de redactie van de eerste paragraaf van artikel 20, feit blijft dat deze regeling weinig praktische waarde heeft, zeker omdat er geen richtlijn werd genomen ter uitvoering van de derde paragraaf; het heeft meer van een intentieverklaring. Deze bepaling kan volgens het Vast Comité I alleszins niet dienen als wettelijke basis voor bepaalde vormen van samenwerking die het gebruik van specifieke bevoegdheden of dwangmiddelen zou legitimeren.

De tweede paragraaf is wat concreter. Ze laat toe dat inlichtingendiensten op verzoek ingeschakeld worden in opsporings- en gerechtelijke onderzoeken.⁶⁵ Ze kunnen dan ‘*hun medewerking en in het bijzonder hun technische bijstand verlenen*’. De wet eist echter een door de betrokken ministers goedgekeurd protocol. Dit om te voorkomen “*dat deze technische samenwerking zou kunnen leiden tot misbruik, bijvoorbeeld om een clandestiene huiszoeking te verrichten*.”⁶⁶ Voor zover het Vast Comité I kon nagaan, bestaat er geen dergelijke regeling. Het samenwerkingsakkoord tussen de inlichtingendiensten en het College van Procureurs-generaal (dat aan de basis ligt van de COL 13/99) en het protocol tussen het federaal parket en de Veiligheid van de Staat, die beiden nader ingaan op de medewerking, kunnen zeker niet doorgaan voor dit protocol. Ze gaan immers niet uit van de betrokken minister(s). De vraag is echter of dit problemen moet opleveren op het vlak van de

⁶³ *Idem.*

⁶⁴ *Gedr. St., Senaat, 2003-2004, 690/2, 9.*

⁶⁵ Ingevolge de Ministeriele richtlijn van 20 februari 2002 tot regeling van de taakverdeling, de samenwerking, de coördinatie en de integratie tussen de lokale en de federale politie inzake de opdrachten van gerechtelijke politie (*B.S.*, 1 maart 2002) zal het parket de federale politie moeten vorderen voor een strafonderzoek dat verband houdt met de wettelijk opdrachten van de Veiligheid van de Staat “*in het bijzonder wanneer de bijstand van deze inlichtingendienst wordt gevraagd*.”

⁶⁶ *Gedr. St., Senaat, 1997-98, 758/5, 6.*

toelaatbaarheid van de eventuele vergaarde bewijzen. Zoals gezegd, stelt het Hof van Cassatie zich hier zeer soepel op (zie ook verder 6.5.).

Wat is nu concreet ‘medewerking’ of ‘technische bijstand’? Mag ik als lid van een inlichtingendienst bevoegdheden aanwenden waarover een politieambtenaar beschikt? Mag ik deelnemen aan een huiszoeking en hoever mag mijn deelname gaan (actief mee zoeken of aanwijzingen geven)? Kan ik mijn bevoegdheden als lid van een inlichtingendienst aanwenden ten behoeve van het gerechtelijk onderzoek?

Onder medewerking of samenwerking wordt alleszins niet de overdracht van informatie begrepen. Dit aspect wordt geregeld door artikel 19 van de wet op de inlichtingendiensten. Maar voor het overige is niet meteen duidelijk wat wordt bedoeld of hoever de medewerking mag gaan. De voorbereidende werken stellen dat deze bepaling “*de wettelijke grondslag vast(legt) die de gerechtelijke en bestuurlijke overheden toelaat de medewerking alsook de technische bijstand van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten te verzoeken, namelijk als expert, in het kader van verhoren, ambtelijke opdrachten, huiszoekingen, taakgerichte analyses en adviezen...*”⁶⁷ Verder valt te lezen dat het “*Inzake proactief onderzoek (...) duidelijk (is) dat de Veiligheid van de Staat niet gemachtigd is om op autonome wijze een proactief onderzoek te voeren zoals bepaald is in het kader van de wet-Franchimont. De Veiligheid van de Staat kan evenwel haar steun verlenen aan een project van proactief onderzoek op grond van haar gespecialiseerde kennis. Deze steun moet echter strikt beperkt blijven tot het vervullen van haar eigen wettelijke taken en mag in geen geval speurwerk inhouden dat gericht is op specifieke strafbare feiten. [wij onderlijnen]”⁶⁸ Ook al laat deze passage de nodige vraagtekens, ze werd later tot viermaal toe quasi letterlijk hernomen om de rol van de inlichtingendiensten ter ondersteuning van een onderzoek toe te lichten.⁶⁹*

In de COL 13/99 wordt daarenboven gesteld dat de gespecialiseerde hulp aan het openbaar ministerie beperkt is tot technische bijstand waarvoor geen eedaflegging als expert noodzakelijk is. Indien hij later ter terechtzitting toelichting moet geven over zijn tussenkomst, moet de agent van de inlichtingendienst de eed afleggen als getuige.

⁶⁷ *Gedr. St.*, Senaat, 1997-98, 758/3, 12. Deze passage is nadien verschillende malen woordelijk hernomen. Zie *Gedr. St.*, Senaat, 758/10, 1997-98, 115; *Gedr. St.*, Kamer, 1998-99, 638/20, 5 (waar ook sprake is van “kennis, informatie en specifieke bekwaamheden”) en COL 13/99).

⁶⁸ *Gedr. St.*, Senaat, 1997-98, 758/10, 37.

⁶⁹ Zie COL 13/99, COL 4/2000, protocol van 6 mei 2004 en in het antwoord n.a.v. een parlementaire vraag (Antwoord van de minister van Justitie n.a.v. een interpellatie van Van Parys in de Kamercommissie Justitie op 14 december 2004.).

Het is duidelijk dat het lid van een inlichtingendienst zijn expertise kan ter beschikking stellen van een onderzoeker door adviezen te verlenen. Ook kan hij tijdens een verhoor vragen influisteren of een officieuze vertaling geven van verklaringen of documenten. Maar wat kan hij verder nog op operationeel vlak? Uiteraard kan hij geen gebruik maken van bevoegdheden van gerechtelijke politie; hij is immers geen officier van gerechtelijke politie.⁷⁰ ⁷¹ Mag hij dan gebruik maken van de bijzondere bevoegdheden waarover hijzelf beschikt? Kan hij bvb. op verzoek van de procureur inschrijvingsdocumenten van reizigers opvragen (artikel 17 wet op de inlichtingendiensten) om aan het gerechtelijk bundel toe te voegen? Of meer in het algemeen: kan hij op pad gestuurd worden om bijkomende inlichtingen te verzamelen bij zijn informanten louter om gerechtelijke redenen? Opnieuw menen wij dat dit onmogelijk is. Zoniet worden de mogelijkheden en bevoegdheden van inlichtingendiensten van hun doel afgewend. Vandaag stelt dit misschien minder problemen (de inlichtingendiensten beschikken over minder wettelijke mogelijkheden dan de gerechtelijke politie) maar eens de administratieve tap of andere 'inlichtingenbevoegdheden' toegekend worden, stelt het probleem zich veel scherper.

De conclusie lijkt volgens het Vast Comité I dat het lid van de inlichtingendienst alleen kan ingeschakeld worden:

indien de materie van het onderzoek tot het opdrachtendomein van de inlichtingendienst behoort (dus bvb. niet in het kader van een onderzoek naar loutere diefstallen);
indien hij hierbij geen politionele/gerechtelijke bevoegdheid uitoefent; en
indien hij geen gebruik maakt van de eigen bevoegdheden.

Alleszins verdient de wet, minstens via een protocol van de bevoegde ministers, verduidelijking.

5. SAMENLOOP VAN EEN ONDERZOEK DOOR EEN INLICHTINGDIENST EN EEN OPSPORINGS- OF GERECHTELIJK ONDERZOEK

Binnen de Veiligheid van de Staat zou het gebruikelijk zijn dat, zodra een dossier een gerechtelijk karakter heeft, deze dienst het dossier niet langer opvolgt.⁷² Bewijs daarvan zijn de zaken rond de visa-fraude. Volgens de Veiligheid van de Staat is die houding ingegeven door de bezorgdheid om niet in concurrentie te treden met het gerechtelijk onderzoek.⁷³ Het Vast Comité I kan zich uiteraard niet vinden in dit standpunt.⁷⁴ Hierboven werd duidelijk aangetoond dat de functies die beide diensten vervullen, verschillen. Men kijkt inderdaad soms naar eenzelfde realiteit, maar door een andere bril. Het gerecht wil bewijzen verzamelen en daders laten straffen; de inlichtingendienst moet op zoek gaan naar mechanismen of relaties die op korte of lange termijn een bedreiging kunnen betekenen voor de rechtsstaat.

Het is dus niet omdat een gerechtelijk onderzoek loopt dat de Veiligheid van de Staat een bepaald onderwerp of een groepering of persoon niet meer moet volgen. Dit betekent

⁷⁰ Zie ook het antwoord van de Minister van Justitie in *Hand.*, Senaat, 11 november 2004, 46.

⁷¹ In "het onderzoek naar de wijze waarop de inlichtingendiensten hebben meegewerkt aan het volgen van een persoon die ervan wordt verdacht terroristische activiteiten in België te steunen" stelde het Vast Comité I vast dat agenten van een inlichtingendienst een filature uitvoerden.

⁷² *Gedr. St.*, Senaat, 2003-2004, 725/1, 14.

⁷³ Vast Comité I, *Activiteitenverslag 2003*, 191.

⁷⁴ Zie voor een gelijkaardig geval i.v.m. een zaak van wapenhandel: Vast Comité I, *Activiteitenverslag 2003*, 232.

uiteraard niet dat er geen werkafspraken kunnen of moeten worden gemaakt rond concrete dossiers, om zo toe te laten dat eenieder zijn werk kan uitvoeren.⁷⁵

Deze kwestie (twee diensten die tegelijkertijd eenzelfde fenomeen of feit onderzoeken) stelde zich ook in de Nederlandse terrorismeprocessen omdat aan het verhaal ook een juridische kant vastzit. De verdediging had geargumenteed dat vanaf het moment dat het openbaar ministerie gevat is, de inlichtingendienst moet stoppen met werken omdat er op dat ogenblik voor een verdachte rechtswaarborgen spelen die het openbaar ministerie moet verlenen maar niet de inlichtingendienst. Het gevaar bestaat immers dat de inlichtingendienst haar door de wet gegeven middelen en methoden gebruikt met als finaliteit een gerechtelijke vervolging en bestraffing.⁷⁶ Maar zelfs indien een inlichtingendienst haar werk verricht vanuit haar eigen finaliteit en met inachtneming van haar eigen bevoegdheden, dan blijft dit probleem in België bestaan. Enerzijds moet de inlichtingendienst elk misdrijf melden (artikel 29 Sv.) en anderzijds kan zij de inlichtingen die nuttig zijn voor de gerechtelijke overheden delen (artikel 19 wet op de inlichtingendiensten). Zeker indien men morgen bijkomende bevoegdheden toekent aan de inlichtingendiensten, zal die problematiek zich nog scherper stellen. Zo zou het kunnen dat een verdachte door een onderzoeksrechter (bvb. omwille van een wettelijke belemmering) niet mag worden afgeluisterd, maar dat de betrokkene wordt afgeluisterd door de inlichtingendienst die de gegevens (verplicht!) doorgeeft aan het gerecht... Ook niet denkbeeldig is het volgende scenario: het gerecht heeft bepaalde vermoedens en meldt dit aan de Veiligheid van de Staat aangezien de problematiek kadert binnen haar bevoegdheden; de inlichtingendienst voert een onderzoek en meldt op haar beurt alles aan het gerecht. Wordt de Veiligheid van de Staat dan niet de facto ingeschakeld in een gerechtelijk onderzoek? En heeft de verdediging dan geen punt wanneer zij stelt dat bepaalde rechtswaarborgen geen zin meer hebben?

In het Nederlandse arrest werd de verdediging echter wandelen gestuurd.

4.3.8. Het hof leidt hieruit af dat BVD en justitie ieder voor zichzelf onderzoek kunnen doen - en ook kunnen blijven doen - naar personen of groeperingen indien daartoe, vanuit hun respectieve preventieve en repressieve taken bezien, aanleiding bestaat. De wetgever heeft in de WIV 2002 (evenals in eerdere wetgeving, zie artikel 20 van de 'oude' WIV) een strikte scheiding van taken en bijbehorende bevoegdheden beoogd, naast uitwisseling van informatie tussen BVD en justitie die vanuit een oogpunt van effectieve taakuitvoering van de diensten geboden is. Naar 's hofs oordeel brengt die strikte scheiding geenszins mee dat de BVD zou moeten terugtreden indien justitie gaat opsporen (of anderszins); wél zullen BVD en justitie hun bevoegdheden uitsluitend met het oog op de vervulling van de eigen taak moeten blijven uitoefenen - en gaat het dus bijvoorbeeld niet aan dat justitie grenzen die aan de eigen opsporingsbevoegdheid zijn gesteld omzeilt door de BVD háár bevoegdheden ten behoeve van de strafvordering te laten uitoefenen en de opbrengst daarvan via de landelijk terreurofficier van justitie in het strafrechtelijk onderzoek te laten inbrengen. Maar van een dergelijk handelen is in de onderhavige zaak op geen enkele wijze gebleken; gelet op de (ook voor justitie) beschikbare

⁷⁵ Zo'n vorm van werkafspraken staat volgens het Vast Comité I beschreven in het protocol tussen het federaal parket en de Veiligheid van de Staat: indien het parket personen wil observeren en één daarvan wordt reeds door de inlichtingendienst gevolgd, dan zal het parket deze niet volgen maar de observatieverslagen van de Staatsveiligheid ontvangen. Deze werkafspraken staan in het protocol onder de hoofding van 'bijzondere bijstand'. Volgens het Vast Comité I valt deze werkwijze niet te kwalificeren als 'bijstand' maar wel als een informatieoverdracht ingevolge art. 29 Sv. of art. 19 Wet op de inlichtingendiensten.

⁷⁶ Hetzelfde probleem doet zich voor op een ander domein. De politie doet proactief onderzoek (dat een gerechtelijke finaliteit heeft en dus moet uitmonden in een vervolging) maar om een of andere reden (men vreest bvb. dat de bewijzen niet stand zullen houden voor een rechter) kiest men voor de administratieve weg (bvb. een vergunning weigering voor de bouw waarvan men vermoedt dat hij gefinancierd wordt met witwasgeld. Men kan hier spreken van misbruik van bevoegdheden (Onsea, I, l.c., 116).

informatie was er voor de BVD immers alle aanleiding de groepering in kwestie te blijven volgen. De stelling dat een parallel onderzoek van BVD naast justitie niet toegelaten zou zijn en/of dat voortgezette informatie-uitwisseling dan ontoelaatbaar is, vindt geen steun in het recht. Het verweer wordt mitsdien verworpen.

Voor ons land kan net dezelfde redenering worden gemaakt. Maar welke gevolgen heeft dit? Wij onderscheiden twee verschillende situaties.

Indien men zou kunnen aannemelijk maken (wat natuurlijk zeer moeilijk is) dat de inlichtingendienst niet louter vanuit haar eigen finaliteit heeft gewerkt, dan zou men de onrechtmatigheid van het bewijs kunnen invoeren. Het Vast Comité I is van mening dat er geen principiële uitsluiting moet komen van bewijs verzameld door inlichtingendiensten "pour autant la voie non judiciaire n'ait pas été choisie artificiellement dans le simple but de contourner les conditions imposées par la loi."⁷⁷ Blijkbaar stelt het Hof van Cassatie zich hier veel soepeler op ten aanzien van de vervolgende instantie (zie verder 6.5.). Deze situatie zal zich eerder voordoen indien de inlichtingendienst over bevoegdheden beschikt waarover de gerechtelijke autoriteiten niet beschikken, hetgeen vandaag nog niet het geval is.

Maar wat indien de inlichtingendiensten zich strikt aan hun taken en bevoegdheden houdt? Ook dan nog wringt er iets. De Raad van State had dit goed begrepen toen hij advies moest uitbrengen over de beperkte af luisterbevoegdheid voor de ADIV:

"Hoewel de opdrachten van de Algemene Dienst Inlichting en Veiligheid van de Krijgsmacht in de eerste plaats opdrachten zijn die betrekking hebben op de bescherming van het grondgebied, de militaire belangen van België en de Belgische onderdanen in het buitenland, blijkt ook uit de wet van 30 november 1998 houdende regeling van de inlichtingen- en veiligheidsdienst dat de aldus ingewonnen inlichtingen kunnen worden meegedeeld aan de gerechtelijke overheden, aangezien de voornoemde wet «een zo doeltreffend mogelijke wederzijdse samenwerking» voorschrijft.

In dat verband biedt de wet de inlichtingen- en veiligheidsdiensten de mogelijkheid om binnen de perken van een protocol, goedgekeurd door de betrokken ministers, «hun medewerking en in het bijzonder hun technische bijstand (te) verlenen aan de gerechtelijke en bestuurlijke overheden». Het is dus mogelijk dat bewijsmateriaal voor een strafbaar feit of een poging tot het plegen van een strafbaar feit rechtstreeks wordt doorgezonden aan de gerechtelijke instanties, dankzij de apparatuur die door de Algemene Dienst Inlichting en Veiligheid van de Krijgsmacht wordt aangewend, terwijl die gerechtelijke instanties met een ambtelijke opdracht hadden moeten werken om dat materiaal te verkrijgen. De machtiging die aldus door de ontworpen wet aan de Algemene Dienst Inlichting en Veiligheid van de Krijgsmacht wordt verleend om elke vorm van communicatie uitgezonden in het buitenland te onderscheppen, af te luisteren, er kennis van te nemen en op te nemen, mag niet tot gevolg hebben dat de internationale verplichtingen van België op het stuk van de wederzijdse rechtshulp worden omzeild, want dan kan de soevereiniteit van andere staten worden geschonden en de regelmatigheid van het ingewonnen bewijsmateriaal worden aangetast. In de ontworpen wet zou dus duidelijker moeten worden vermeld welke verplichtingen de Algemene Dienst Inlichting en Veiligheid van de Krijgsmacht moet nakomen, aangezien die dienst samenwerkt met de gerechtelijke autoriteiten en ze inlichtingen over gepleegde strafbare feiten of pogingen tot het plegen van zulke feiten verstrekt. [wij onderlijnen]"⁷⁸

⁷⁷ De Valkeneer, Ch., *Manuel de l'enquête pénale*, Larcier, Brussel, 2003 192.

⁷⁸ Advies Raad van State, Kamer, 2002-2003, 2059/1, 12-13.

Eén parlementslid wenste dieper in te gaan op die problematiek.

“Ten slotte wenst spreekster te vernemen of de inlichtingen verkregen in het kader van af luisterpraktijken, indien nodig mogen worden meegedeeld aan de gerechtelijke instanties en als bewijsmateriaal mogen worden gebruikt. De minister van Landsverdediging antwoordt dat de tekst van het voorontwerp — die slechts drie artikelen bevat — grondig herwerkt werd om rekening te houden met het advies van de Raad van State en met het advies van de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Betreffende de samenwerking met de gerechtelijke instanties herhaalt spreker dat de bepalingen over de interceptie van gegevens passen in de wet van 30 november 1998 houdende regeling van de inlichtingen- en veiligheidsdienst. Die wet regelt de samenwerking tussen de diensten, met inbegrip van de samenwerking tussen de inlichtingendiensten en de gerechtelijke instanties. Dit wetsontwerp wenst geen afbreuk te doen aan deze principes.”⁷⁹

Er is m.a.w. geen barrière tussen de gerechtelijke wereld en de inlichtingendienst die ‘gerechtelijke gegevens’ heeft verzameld via haar bevoegdheden. Dit kan tot gevolg hebben dat de garanties die gelden in het kader van een gerechtelijk onderzoek hun betekenis verliezen. Men kan zich de vraag stellen of op deze wijze het legaliteitsbeginsel uit het EVRM niet wordt geschonden, zeker indien inlichtingendiensten verplicht blijven alles te melden en hen in de toekomst ruimere (af luister)bevoegdheden worden toegekend. Want de bevoegdheid om ‘gerechtelijk’ af te luisteren wordt (bewust of onbewust) omzeild via een administratieve tap die aan minder voorwaarden is onderworpen, die betrekking kan hebben op alle misdrijven en waar de voorzienbaarheid voor de burger veel moeilijker ligt aangezien een inlichtingendienst zeer ruime ‘interesses’ heeft. Maar van de andere kant leidt een barrière tot een schizofrene situatie voor een Staat: ze heeft weet van bepaalde ernstige feiten maar ze mag haar informatie niet melden aan een andere dienst, die misschien adequater zou kunnen reageren.

In Frankrijk heeft men niet geopteerd voor zo’n barrière. Artikel 10 van de wet n° 91-646 van 10 juli 1991, die zowel een wettelijke basis biedt voor gerechtelijke als voor administratieve af luisterpraktijken, verbiedt de administratieve tap te gebruiken voor andere doeleinden dan inlichtingenwerk, behalve als er een misdaad of wanbedrijf wordt vastgesteld. En wat stelt men nu vast: zowel inlichtingendiensten als politie gaan meer administratieve taps vragen in het kader van georganiseerde misdaad. Een van de mogelijke verklaringen is dat men op die wijze wil ontsnappen aan de relatief zware procedure voor het gerechtelijk af luisteren. Dit vermoeden wordt versterkt door een passage uit het Jaarverslag 2003 van de commissie die de veiligheidsintercepties controleert.⁸⁰ Zij stelt dat er weinig aanvragen tot vernieuwing van de intercepties in het kader van de strijd tegen georganiseerde criminaliteit zijn omdat “*soit cette dernière a été fructueuse et un procédure judiciaire s’en est suivie, soit elle n’a rien donné et dès lors sa prolongation ne s’est pas imposée...*”

De – belangrijke – conclusie van dit onderdeel luidt dat men nu reeds, maar zeker vooraleer de inlichtingendiensten bijkomende inlichtingenbevoegdheden te geven, moet nadenken over de overdracht van die gegevens naar gerecht. Zoniet omzeilt men de facto en misschien ongewild alle waarborgen die men in het kader van het gerechtelijk onderzoek verleent. Men zal zich tevens moeten uitspreken over de bruikbaarheid van die gegevens van inlichtingendiensten in allerhande administratieve procedures die kunnen leiden tot beslissingen die soms veel meer ingrijpend zijn op het leven van een individu dan een veroordeling. Denk maar aan de weigering om een vergunning of een benoeming toe te kennen. Deze informatieoverdracht is echter zeer begrijpelijk wanneer de doelstellingen die

⁷⁹ Gedr. St., Senaat, 2002-2003, 1412/3, 8.

⁸⁰ Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité, 12° rapport d’activité 2003, La Documentation Française, Parijs, 2004, 19.

men met de administratieve procedure voor ogen heeft, zeer nauw aanleunen bij de doelstellingen waarvoor de inlichtingendiensten gegevens verzamelen. Het Vast Comité I verwijst hier concreet naar de toekomstige regeling inzake veiligheidsverificaties met het oog op de afgifte van veiligheidsattesten en –adviezen: de doelstellingen en de dreigingen die in dit ontwerp worden geformuleerd, zijn quasi overgenomen uit de wet op de inlichtingendiensten.⁸¹

Daarenboven kan er gewerkt worden met wettelijke procedures die gelijkaardige bescherming verlenen als in de gerechtelijke (bv. warrants).

6. HET GEBRUIK VAN GEGEVENS AFKOMSTIG VAN INLICHTINGDIENSTEN TIJDENS EEN ONDERZOEK EN VOOR DE RECHTER TEN GRONDE

Indien een inlichtingendienst op verzoek of op eigen initiatief inlichtingen overmaakt aan de politie of het gerecht, dan bestaat de kans dat die gegevens worden gebruikt in een opsporings- of gerechtelijk onderzoek en – later – als bewijs van een misdrijf.

Er kunnen zich verschillende situaties en evenveel problemen voordoen. Want wat indien de politie of het openbaar ministerie de gegevens van de inlichtingendienst niet aan het dossier toevoegt maar gebruikt als sturingsinformatie bvb. omdat het om gevoelige gegevens gaat (6.1.)? En wat indien het parket vaststelt dat de inlichtingendienst zelf allerlei informatie achterhoudt (6.2)? Kan men dwangmaatregelen nemen louter op basis van verklaringen van een inlichtingendienst (6.3.)? Kan een lid van een inlichtingendienst of zijn informant verplicht worden te getuigen en kan dat anoniem (6.4.)? Wat kan de rechter doen indien de verdediging opwerpt dat de gegevens van een inlichtingendienst op onrechtmatige wijze zijn verkregen (6.5.)? En welke waarde moet/kan de rechter hechten aan elementen afkomstig van informanten en leden van inlichtingendiensten (6.6.)? Deze vragen worden achtereenvolgens behandeld. Zij zijn voor het overgrote deel aan te knopen bij twee verdragsrechtelijke bepalingen: artikelen 5 en 6 EVRM.

Artikel 5 EVRM

Recht op vrijheid en veiligheid

1. Eenieder heeft recht op persoonlijke vrijheid en veiligheid. Niemand mag van zijn vrijheid worden beroofd, behalve in de navolgende gevallen en langs wettelijke weg:

(...)

c) indien hij op rechtmatige wijze is gearresteerd of gevangen gehouden ten einde voor de bevoegde rechterlijke instantie te worden geleid, wanneer redelijke termen aanwezig zijn om te vermoeden, dat hij een strafbaar feit heeft begaan of indien er redelijke gronden zijn om aan te nemen dat het noodzakelijk is hem te beletten een strafbaar feit te begaan of te ontvluchten nadat hij dit heeft begaan;

(...)

Artikel 6 EVRM

Recht op een eerlijk proces.

1. Bij het vaststellen van zijn burgerlijke rechten en verplichtingen of bij het bepalen van de gegrondheid van een tegen hem ingestelde strafvervolgning heeft eenieder recht op een eerlijke en openbare behandeling van zijn zaak, binnen een redelijke termijn, door een onafhankelijke en onpartijdige rechterlijke instantie welke bij de wet is ingesteld. Het vonnis moet in het openbaar worden gewezen maar de toegang tot de rechtszaal kan aan de pers en het publiek worden ontzegd gedurende het gehele

⁸¹ Zie de in de Classificatiewet in te voegen artikelen 22bis en 22quinquies (Wetsontwerp houdende wijziging van de wet van 11 december 1998 betreffende de classificatie en de veiligheidsmachtigingen (nr. 1598)).

proces of een deel daarvan, in het belang van de goede zeden, van de openbare orde of 's lands veiligheid in een democratische samenleving, wanneer de belangen van minderjarigen of de bescherming van het privé-leven van partijen bij het proces dit eisen of, in die mate als door de rechter onder bepaalde omstandigheden strikt noodzakelijk wordt geoordeeld, wanneer openbaarmaking de belangen van de rechtspraak zou schaden.

2. Eenieder, die wegens een strafbaar feit wordt vervolgd wordt voor onschuldig gehouden totdat zijn schuld volgens de wet bewezen wordt.

3. Eenieder, die wegens een strafbaar feit wordt vervolgd, heeft ten minste de volgende rechten:

(...)

d) de getuigen à charge te ondervragen of doen ondervragen en het oproepen en de ondervraging van getuigen à décharge te doen geschieden op dezelfde voorwaarden als het geval is met de getuigen à charge;

(...).

6.1. Gegevens van inlichtingendiensten als bewijs of als start- of sturingsinformatie

In principe wou de wetgever van 1998 bekomen dat de gegevens van inlichtingendiensten steeds in het onderzoeksdossier zouden terechtkomen om zo alle speculaties te vermijden en tot een eerlijk proces te komen:

“Het valt niet te ontkennen dat in het kader van een goede samenwerking tussen de gerechtelijke overheden en de inlichtingen- en veiligheidsdiensten, zowel het openbaar ministerie als de onderzoeksrechter inlichtingen moeten kunnen meedelen aan deze diensten en een beroep moeten kunnen doen op hun gespecialiseerde kennis en informatie.

Dit moet kunnen gebeuren, niet in «een clandestiene» atmosfeer zoals vroeger, maar in een wettelijke en feitelijke transparantie en op basis van officiële schriftelijke stukken die gevoegd worden bij de dossiers en die toelaten aan het openbaar ministerie, aan de onderzoeksrechter, aan de verdediging en aan de rechter ten gronde, om de wettigheid van de bewijsmiddelen en de loyaliteit waarmee ze verzameld werden, te toetsen.”⁸²

Ook de COL 13/99 hanteert het beginsel dat alle informatie ‘in principe’ in het strafdossier moet terechtkomen. Maar op elk principe bestaan uiteraard uitzonderingen. Net zoals dat gebeurt voor gegevens die de politie verzamelt in het kader van een proactief onderzoek, kunnen de gegevens afkomstig van inlichtingendiensten gehanteerd worden als start- of sturingsinformatie of m.a.w. als informatie die het onderzoek op weg helpt maar niet direct leidt tot bewijsmateriaal.⁸³ De redenen hiervoor kunnen uiteenlopend zijn: men wil gevoelige informatie afschermen, men wil de gebruikte methode niet compromitteren, men wil de veiligheid van informanten garanderen, men vreest dat de gebruikte methode de toets van de rechtmatigheid niet zal doorstaan... Vooral deze laatste ‘bekommernis’ is problematisch omdat ze tot gevolg kan hebben dat onrechtmatig vastgestelde feiten nadien op een legale manier worden ‘vastgesteld’.

Laat het EVRM en de wet echter toe om gegevens achter te houden? Is die manier van werken (soms) wettelijk en hoe kan men het recht op een eerlijk proces garanderen?

⁸² *Gedr. St., Senaat, 1997-98, 758/9, 2-3.*

⁸³ *Onsea, I., l.c., 100.*

Artikel 28bis, § 3, lid 2, en artikel 56, § 1, lid 2, Sv. benadrukken het beginsel van loyauteit bij het zoeken van bewijsmiddelen. Dit veronderstelt volgens sommigen dat de vervolgende instantie geen stukken mag achterhouden en dat de verdediging en de rechter in principe toegang moeten hebben tot het volledige dossier.⁸⁴ Toch beschikt geen van beiden over de mogelijkheid om het openbaar ministerie te verplichten alle stukken in haar bezit over te maken. Ook uit het EVRM valt deze verplichting niet af te leiden. Uit artikel 6 EVRM, dat een recht op een eerlijk proces garandeert, met als belangrijke componenten een tegensprekelijke procedure en wapengelijkheid, vallen wel drie grote principes af te leiden:

1. Ook bewijzen à *décharge* moeten steeds in het dossier voorkomen.⁸⁵

2. Alle feiten die op een objectieve manier de verdenking ondersteunen, moeten aan het open dossier worden toegevoegd zodat de verdediging de kans krijgt om ze te onderzoeken. Dit recht is echter niet absoluut. De nationale veiligheid, de bescherming van informanten of het belang om een opsporingsmethode geheim te houden kan een rechtvaardigingsgrond zijn mits de geheimhouding strikt noodzakelijk is.⁸⁶ Maar op dat ogenblik eist het Europees Hof enige rechterlijke controle.⁸⁷ Alleszins mag de beslissing om deze gegevens achter te houden niet alleen aan het openbaar ministerie worden overgelaten.⁸⁸

3. Niet alleen rechtstreekse bewijzen moeten in principe aan het strafdossier worden toegevoegd maar ook alle elementen die toelaten de rechtmatigheid van dat bewijs te onderzoeken. En hier wordt het optreden van de inlichtingendiensten en haar informanten als aangevers van feiten die misdrijven opleveren, uiteraard zeer belangrijk. Wel laat de rechtsleer ook hier dezelfde uitzonderingen toe mits rechterlijke controle. Wij kunnen in dit verband verwijzen naar het arrest nr. 202/2004 van 21 december 2004 van het Arbitragehof in het kader van het beroep tot vernietiging van de wet van 6 januari 2003 betreffende de bijzondere opsporingsmethoden en enige andere onderzoeksmethoden.

B.27.6. De rechten van de verdediging en het recht op een eerlijk proces zijn fundamenteel in een rechtsstaat. Het beginsel van de wapengelijkheid tussen de vervolgende partij en de verdediging, alsook het contradictoir karakter van het proces, met inbegrip van de procedure, zijn fundamentele elementen van het recht op een eerlijk proces. Het recht op een strafproces op tegenspraak houdt in dat zowel de vervolgende partij als de verdediging de mogelijkheid moeten hebben kennis te nemen van en te antwoorden op de opmerkingen en bewijselementen van de andere partij. Hieruit vloeit eveneens de verplichting voor de vervolgende partij voort om in beginsel alle bewijselementen aan de verdediging mede te delen.

Het recht om kennis te nemen van alle bewijselementen van de vervolgende partij is evenwel niet absoluut. In sommige strafrechtelijke procedures kunnen er tegenstrijdige belangen aanwezig zijn, zoals de nationale veiligheid, de noodzaak om getuigen te beschermen of onderzoeksmethoden geheim te houden, die dienen te worden afgewogen tegen de rechten van de beklaagde. In sommige gevallen kan het noodzakelijk zijn om bepaalde bewijselementen geheim te houden voor die partij teneinde de fundamentele rechten van andere personen of een behartenswaardig algemeen belang te vrijwaren.

De inmenging in de rechten van de verdediging kan echter enkel worden verantwoord indien zij strikt evenredig is met het belang van de te bereiken

⁸⁴ Onsea, I., *I.c.*, 180. Vgl. Berneman, S., "Sanctionering van onrechtmatig verkregen bewijsmateriaal: een inleiding tot het Antigoon-arrest van 14 oktober 2003", *Tijdschrift voor Strafrecht*, 2004, nr. 1, 26.

⁸⁵ Edward v. VK, 16 december 1992, *Publ. E.C.H.R.*, Série A, vol. 247-B.

⁸⁶ Wat betreft de bescherming van getuigen werd een wettelijke regeling getroffen bij wet van 8 april 2002. Deze regeling komt echter niet ten volle tegemoet aan de specifieke werking van de inlichtingendiensten (zie verder 6.4.).

⁸⁷ Onsea, I., *I.c.*, 184.

⁸⁸ Rowe en Davis v. VK, 16 februari 2000.

doelstellingen en indien zij wordt gecompenseerd door een procedure die een onafhankelijke en onpartijdige rechter in staat stelt de wettigheid van de procedure te onderzoeken (Europees Hof voor de Rechten van de Mens, arresten Edwards en Lewis t/ Verenigd Koninkrijk, 22 juli 2003 en 27 oktober 2004).

(...)

Het vertrouwelijk dossier kan evenwel stukken bevatten die noodzakelijk zijn om de wettigheid te toetsen van de aanwending van de observatie of de infiltratie, waardoor het onder meer mogelijk is na te gaan of er niet een niet gemachtigd strafbaar feit is gepleegd en of de betrokkene niet het voorwerp heeft uitgemaakt van een provocatie door de politie.⁸⁹

De processen-verbaal die bij het strafdossier worden gevoegd dienen enkel «verwijzingen naar» en «vermeldingen» in verband met bepaalde stukken die zich in het vertrouwelijk dossier bevinden te bevatten, wat niet waarborgt dat de inhoud van het strafdossier zal volstaan opdat de onderzoeksgerechten een daadwerkelijke controle kunnen uitoefenen op de wettigheid van de bijzondere opsporingsmethoden. Daaruit volgt dat mogelijke onwettigheden waardoor de aanwending van de observatie of de infiltratie zijn aangetast en die uitsluitend zouden blijken uit de stukken vervat in het vertrouwelijk dossier, niet het voorwerp kunnen uitmaken van een controle door een onafhankelijke en onpartijdige rechter, en dat a fortiori die onwettigheden niet kunnen worden afgekeurd. [wij onderlijnen]

Hoe verhouden een aantal Belgische regels en/of praktijken zich tot deze principes?

6.1.1. Geclassificeerde gegevens

Deze problematiek werd hoger reeds besproken (zie 2.1.1.). Ingevolge de artikelen 8 en 10 van de wet van 11 december 1998 betreffende de classificatie en de veiligheidsmachtigingen worden geclassificeerde gegevens wel doorgegeven naar parketmagistraten, maar waarschijnlijk niet naar de onderzoeksrechter of naar de rechter ten gronde, ook al hebben zij geen veiligheidsmachtiging nodig in het kader van hun 'eigen bevoegdheden'. Ofwel zal de inlichtingendienst tot declassificatie overgaan (de concrete werkwijze hiertoe wordt omschreven in de COL 13/99) ofwel zal men de gegevens onder een andere vorm aan politie en/of rechter geven (dus met weglating van bepaalde elementen). Op die wijze creëert men natuurlijk een 'vertrouwelijk' dossier bij het parket waarop de verdachte, en later de rechter, geen vat heeft. Meteen is duidelijk dat de problematiek gelijkaardig is aan die van de BOM-wet.

Indien het geclassificeerde document informatie zou bevatten à *décharge* lijkt deze regeling in strijd met het recht op een eerlijk proces (artikel 6 EVRM). Maar ook indien de geclassificeerde informatie elementen bevat om de betrouwbaarheid van gegevens of de rechtmatigheid van de wijze waarop ze werden verzameld te controleren, dient er zich een probleem aan: er is geen enkele rechterlijke controle mogelijk op de geclassificeerde gegevens, net zoals er geen controle mogelijk is op de classificatie zelf (zelfs niet door het openbaar ministerie). Deze classificatie kan immers van haar doel worden afgewend om bepaalde praktijken aan controle te onttrekken.

In de huidige stand van de wetgeving is het theoretisch evenwel mogelijk dat geclassificeerde gegevens aan het strafdossier worden toegevoegd (ofwel door de parketmagistraat in weerwil van de COL 13/99⁹⁰ ofwel na een inbeslagname – zie verder

⁸⁹ Deze controle is volgens het Vast Comité I ook noodzakelijk om de betrouwbaarheid van de aangebrachte elementen te beoordelen.

⁹⁰ Het parket zou eenzijdig kunnen beslissen de gegevens toch te gebruiken in rechte maar dan komt de *modus vivendi* tussen de twee diensten naar alle waarschijnlijkheid in het gedrang en zullen de inlichtingendiensten zich zeer terughoudend opstellen.

6.2.). Maar betekent dit dat deze gegevens door de verdachte en de burgerlijke partijen kunnen worden ingezien en kunnen ter sprake komen tijdens een openbare terechtzitting? Dit zou alleszins problematisch zijn. De oplossing op deze vraag is niet duidelijk af te leiden uit de wet of uit de voorbereidende werken. Een argument *contra* is zeker dat de uitzondering uit de Classificatiewet alleen handelt over 'gerechtelijke overheden'. Anderzijds is het moeilijk aanvaardbaar dat de rechter ten gronde zonder duidelijke wettelijke basis gegevens mee in overweging zal nemen die niet aan tegenspraak mogen worden onderworpen.

In het kader van het beroep tegen de weigering om een veiligheidsmachtiging toe te kennen, werd deze situatie wél voorzien én duidelijk geregeld. In principe kan de klager het ganse dossier (en dus ook geclassificeerde gegevens) inkijken. Op verzoek van de inlichtingen- en veiligheidsdienst kan de voorzitter van het beroepsorgaan echter beslissen dat sommige inlichtingen niet ter inzage zijn omdat de verspreiding ervan de bescherming van de bronnen, de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van derden of de vervulling van de opdrachten van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten in het gedrang kan brengen.⁹¹ Alleen de drie leden van het beroepsorgaan hebben op dat ogenblik een zicht op het volledige dossier. Momenteel buigt het Arbitragehof zich over de vraag of deze regeling verzoenbaar is met o.m. artikel 6 EVRM.

Indien de geclassificeerde stukken de enige elementen zijn om het bewijs van een misdrijf te leveren en de inlichtingendienst weigert te declassificeren, kan dit, gelet op de praktijk van vandaag, betekenen dat men de vervolging moet staken. Het feit dat de inlichtingendienst *de facto* heer en meester is van 'haar' classificatie kan er dus toe leiden dat er geen vervolging en veroordeling mogelijk is.⁹² Het feit dat het niet tot een proces en veroordeling komt, hoeft niet noodzakelijk nefast te zijn. Maar de vraag welke de beste weg is (verdere opvolging door de inlichtingendienst of gerechtelijke vervolging) om een gedetecteerd probleem te beheersen, mag niet alleen aan de inlichtingendiensten worden overgelaten. Dit is een beleidsmatige beslissing die op een ander niveau moet worden genomen en bij voorkeur een wettelijke regeling zou moeten krijgen.

6.1.2. De derdenregel

Voor gegevens die afkomstig zijn van buitenlandse diensten, moet men een onderscheid maken: soms bestaat er een verdragsrechtelijke basis die een gebruiksbeperking oplegt; meestal bestaat er geen positiefrechtelijke regel.

Bij afwezigheid van een geschreven derdenregel beslist de parketmagistraat die deze gegevens ontvangt zelf wat hij er mee aanvangt. Ook deze gegevens kunnen in een parallel dossier terecht komen en als start- of sturingsinformatie worden gebruikt. Indien men deze informatie als bewijs wil bijbrengen, zal men dat in volledige transparantie moeten doen om een controle op de betrouwbaarheid en de rechtmatigheid mogelijk te maken.⁹³ Alleen indien men kan aantonen dat de nationale veiligheid, de bescherming van getuigen of van onderzoeksmethoden rechtstreeks in het gedrang komen wanneer men gegevens van buitenlandse inlichtingendiensten aan het open dossier toevoegt, mag men ze achterhouden, mits rechterlijke controle.

⁹¹ Artikel 5, § 3, wet van 11 december 1998 tot oprichting van een beroepsorgaan inzake veiligheidsmachtigingen.

⁹² Het is echter mogelijk dat inlichtingendiensten gemakkelijker zullen willen declassificeren indien er een specifieke mogelijkheid bestaat voor hen en hun informanten om als anonieme getuige op te treden (zie 6.4.).

⁹³ Men moet bvb. kunnen nagaan of de informatie niet via het buitenland wordt witgewassen via wat men soms de U-bocht noemt: onze inlichtingendienst heeft op illegale wijze informatie verzameld, geeft dit door aan het buitenland die het vervolgens teruggeeft.

Kan men zich echter baseren op een verdragsrechtelijke tekst dan moet telkenmale worden geverifieerd welke de draagwijdte van de specifieke regeling is en welk gebruik de eigenaar toelaat.

6.1.3. De bescherming van menselijke bronnen

Het EVRM laat toe een bron geheim te houden. Ofwel gebeurt dit om de fysieke integriteit van de persoon niet in het gedrang te brengen, ofwel om de informatiebron niet te verbranden. Los van het feit of de identiteit van de informant geclassificeerd werd of hem anonimiteit werd beloofd, er moet een rechterlijke controle mogelijk zijn in die gevallen waar men niet kan terugvallen op het systeem van de gedeeltelijke of volledige anonieme getuige en waar de kennis van de identiteit van de informant van belang is om de betrouwbaarheid van de gegevens te evalueren of om de rechtmatigheid van de bewijsgaring te controleren (zie verder 6.4.).

6.2. De inlichtingendienst houdt zelf informatie achter

Zoals we reeds stelden, kunnen de rechter, noch de verdachte het openbaar ministerie verplichten alle gegevens die ze in haar bezit heeft, over te maken. Maar wat indien het openbaar ministerie het gevoel heeft dat de inlichtingendienst, ondanks de (niet-afdwingbare) verplichting uit artikel 29 Sv. niets of niet alle relevante informatie overmaakt? Het moet daarom niet noodzakelijk gaan om bewijzen, maar bvb. om gegevens die een licht werpen op de wijze waarop de inlichtingendiensten de informatie heeft ingezameld of om de persoonlijkheid van de informant. Het openbaar ministerie heeft immers tot taak toe te zien op de loyaliteit van de bewijsgaring.

In Nederland werd hiervoor volgende regeling voorzien: op zijn verzoek krijgt het lid van het openbaar ministerie inzage "*in alle aan de mededeling ten grondslag liggende gegevens (bedoeld wordt de bron en/of modus operandi – n.v.d.a.) die voor de beoordeling van de juistheid van de mededeling noodzakelijk zijn.*" (artikel 38, lid 3 wet van 7 februari 2002 op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten). Anderzijds is het lid van het openbaar ministerie m.b.t. die gegevens tot geheimhouding verplicht, in beginsel ook indien hij als getuige optreedt in het proces. Het Nederlandse hof leidde uit het voorgaande af dat de geheimhouding van de bronnen en de *modus operandi* voor de AIVD een rechtsplicht is, die ook de informatieverstrekking aan justitie beheerst. Maar volgens het Vast Comité I is deze interpretatie betwistbaar in het licht van het recht op een eerlijk proces. Een onafhankelijke rechter moet kunnen beoordelen of de geheimhouding gerechtvaardigd is en geen misbruik inhoudt.

In België geldt niet zo'n regeling. Daar moet het gerecht naar meer drastische maatregelen grijpen wanneer zij informatie die bij de inlichtingendiensten berust, willen bekomen. De wet op de inlichtingendiensten heeft nl. voorzien in de mogelijkheid om een huiszoeking te verrichten en om gegevens en documenten in beslag te nemen.

Art. 38 Wet op de inlichtingendiensten

§ 1. *De gerechtelijke huiszoeken en inbeslagnemingen die uitgevoerd worden op de plaatsen waar de leden van inlichtingen- en veiligheidsdiensten hun functie uitoefenen, worden verricht in aanwezigheid van hun korpschef of zijn plaatsvervanger. De korpschef of zijn plaatsvervanger waarschuwt onmiddellijk de bevoegde minister over de uitgevoerde gerechtelijke huiszoeken en inbeslagnemingen.*

§ 2. *Indien de korpschef of zijn plaatsvervanger van oordeel is dat de inbeslagneming van de geclassificeerde gegevens en voorwerpen van die aard is dat zij een bedreiging vormt voor de uitoefening van de opdrachten bedoeld in de artikelen 7, 8, en 11, §§ 1 en 2, of dat zij een gevaar meebrengt voor een natuurlijke persoon, waarschuwt hij onmiddellijk de voorzitter van het Vast Comité I en de bevoegde minister. Deze geclassificeerde inbeslaggenomen stukken worden in een verzegelde omslag geplaatst, ondertekend door de korpschef of zijn plaatsvervanger en op een veilige plaats bewaard door de onderzoeksmagistraat.*

Terzelfder tijd kan de korpschef of zijn plaatsvervanger, na kennisgeving aan de bevoegde minister, de opheffing van de inbeslagneming aan de kamer van inbeschuldigingstelling vragen. De vraag tot opheffing van de inbeslagneming heeft voor deze een opschortend gevolg. De zaak wordt bij de kamer van inbeschuldigingstelling aanhangig gemaakt door een verklaring afgelegd op de griffie van de rechtbank van eerste aanleg. De kamer beslist binnen vijftien dagen na de neerlegging van de verklaring. De korpschef of zijn plaatsvervanger en de onderzoeksmagistraat worden gehoord.

In het kader van deze procedure kunnen enkel de magistraten van de zetel en van het openbaar ministerie die zitting hebben in de kamer van inbeschuldigingstelling, de onderzoeksmagistraat, de korpschef of zijn plaatsvervanger kennis nemen van de inbeslaggenomen geclassificeerde stukken.

Wanneer de kamer van inbeschuldigingstelling besluit tot het opheffen van het beslag wegens de bedreiging voor de uitoefening van de opdrachten bedoeld in de artikelen 7, 8, en 11, §§ 1 en 2, of wegens het gevaar voor een natuurlijke persoon, worden de geclassificeerde stukken in een verzegelde omslag terug gegeven aan de korpschef of zijn plaatsvervanger.

Wanneer de kamer van inbeschuldigingstelling concludeert dat de stukken in beslag genomen kunnen worden, zendt de procureur-generaal deze inbeslaggenomen geclassificeerde stukken na afloop van de gerechtelijke procedure niettemin terug aan de korpschef of zijn plaatsvervanger.

§ 3. *Indien de korpschef of zijn plaatsvervanger met toepassing van § 2, tweede lid, niet binnen een termijn van tien dagen aan de kamer van inbeschuldigingstelling de opheffing van de inbeslagneming vraagt, wordt de plaatsing onder verzegelde omslag bedoeld in § 2, eerste lid, opgeheven.*

Van deze procedure wordt zelden gebruik gemaakt. Het Vast Comité I heeft slechts weet van één beslissing ter zake. Het betreft de uitspraak van de KI Brussel van 28 juni 2001 in de zaak Tractebel. Daar werd het beslag door het rechtscollege opgeheven.⁹⁴ Het rechtscollege beoordeelde echter niet *in concreto* of de opheffing van het beslag noodzakelijk was. Het feit dat buitenlandse inlichtingendiensten zullen merken dat hun informatie via een huiszoeking en beslag uiteindelijk openbaar kan worden, kan betekenen dat zij in de toekomst niet snel gegevens aan hun Belgische collega's zullen doorspelen. Gevolg: een belangrijke informatiebron droogt op en de opdrachten van de Belgische inlichtingendiensten komen onrechtstreeks in het gedrang. Dezelfde redenering-*in-abstracto* kan er toe leiden om steeds tot de opheffing van het beslag te beslissen indien er brongevaar is: informanten in

⁹⁴ Zie hierover de conclusies van het Vast Comité I in het *Activiteitenverslag 2001*, 6-8.

het algemeen zullen immers niet meer willen samenwerken met de inlichtingendiensten indien hun identiteit niet volledig is afgeschermd. Het Vast Comité I stelt zich de vraag of deze interpretatie strookt met de bedoeling van de wetgever.

Andere kwesties die door de wetgever onvoldoende duidelijk zijn opgelost, zijn de vraag of beslag mogelijk is op gegevens die door vreemde overheden geclassificeerd worden op basis van een verdrag waardoor België gebonden is en of beslag mogelijk is op gegevens waarvoor de vreemde overheid, op basis van een verdrag waardoor België gebonden is, een gebruiksbeperking heeft opgelegd.

Tenslotte blijft de vraag of de partijen in het geding inzage kunnen krijgen van de in beslag genomen gegevens. Deze belangrijke kwestie kreeg geen oplossing in de wet of de voorbereidende werken. Alleszins kan men niet argumenteren dat door de beslissing van de Kamer van Inbeschuldigingstelling om het beslag te handhaven, de classificatie *de facto* wordt opgeheven. De redenen die kunnen ingeroepen worden om een document te classificeren enerzijds en om het beslag al dan niet op te heffen anderzijds, zijn immers niet identiek.

6.3. Dwangmaatregelen tijdens het onderzoek

Een ander aspect dat in het Nederlandse terrorismeproces aan bod kwam, was de vraag of gegevens van inlichtingendiensten konden aangewend worden als basis voor een arrestatie. Hier is een ander grondrecht in het geding: artikel 5 EVRM.

De eerste rechter was tot de conclusie gekomen dat er voor de arrestatie en de huiszoeking geen 'redelijk vermoeden van schuld' was en sprak de beklaagden vervolgens vrij. Het openbaar ministerie had de gegevens van de inlichtingendienst eerst via eigen kanalen zelf moeten vaststellen. Het Hof volgde deze redenering niet: de Nederlandse wetgeving verplicht hier niet toe. Ook in België is er geen enkel wettelijk beletsel om een dwangmaatregel te nemen op basis van gegevens afkomstig van een inlichtingendienst. Het openbaar ministerie of de onderzoeksrechter beoordelen in eerste instantie zelf of de gegevens die een inlichtingendienst aandraagt, volstaan om dwangmaatregelen te treffen.

6.4. Het horen van een lid van een inlichtingendienst of informant als getuige

Artikel 6, § 3, EVRM beschouwt het als een fundamenteel recht om getuigen *à charge* of *à décharge* te (laten) ondervragen. Als principe geldt hier dat deze ondervraging in alle transparantie plaatsvindt: de identiteit van de getuige is gekend en de verdediging is aanwezig en kan alle vragen stellen. Deze verdragsrechtelijke bepaling mag echter niet afzonderlijk worden beschouwd. Samen met de andere eisen van artikel 6 moet worden uitgemaakt of het proces in zijn geheel genomen eerlijk is verlopen. Er kunnen in theorie dus uitzonderingen worden toegestaan op die transparantie voor een lid van een inlichtingendienst en een informant die verklaringen willen afleggen in een dossier. In dit onderdeel wordt daarom bekeken in welke mate het systeem van volledige of gedeeltelijke anonimiteit, ingevoerd bij wet van 8 april 2002, tegemoet komt aan bepaalde noden.

Art. 75bis – Wetboek van Strafvordering

De onderzoeksrechter kan hetzij ambtshalve, hetzij op verzoek van de getuige of van de persoon tegen wie de strafvordering wordt ingesteld in het kader van een gerechtelijk onderzoek, de inverdenkinggestelde, de burgerlijke partij of hun raadslieden, hetzij op vordering van het openbaar ministerie, beslissen dat in het proces-verbaal van verhoor geen melding zal worden gemaakt van bepaalde van de identiteitsgegevens bedoeld in artikel 75, indien er een redelijk vermoeden bestaat dat de getuige of een persoon uit diens naaste omgeving, ten gevolge van het bekendmaken van deze gegevens en van het afleggen van zijn verklaring een ernstig nadeel zou kunnen ondervinden. De onderzoeksrechter maakt in een proces-verbaal melding van de redenen waarom hij hiertoe besluit. Tegen de beschikking van de onderzoeksrechter waarbij hij de gedeeltelijke anonimiteit toekent of weigert, staat geen rechtsmiddel open.

De procureur des Konings houdt een register bij van alle getuigen van wie identiteitsgegevens overeenkomstig dit artikel niet zijn opgenomen in het proces-verbaal van verhoor.

De procureur des Konings en de onderzoeksrechter nemen ieder voor zich de maatregelen die redelijkerwijze nodig zijn om de onthulling van de in het eerste lid bedoelde identiteitsgegevens te voorkomen.

Artikel 86bis – Wetboek van Strafvordering

§1 – Indien de beschermingsmaatregel bedoeld in artikel 75bis niet lijkt te volstaan, kan de onderzoeksrechter hetzij ambtshalve, hetzij op vordering van het openbaar ministerie, in voorkomend geval op verzoek van de persoon tegen wie een opsporingsonderzoek loopt, hetzij op verzoek van de getuige of van de persoon tegen wie de strafvordering wordt ingesteld in het kader van een gerechtelijk onderzoek, de inverdenkinggestelde of de burgerlijke partij of hun raadslieden bevelen dat de identiteit van de getuige verborgen zal worden gehouden op de wijze in artikel 86ter bepaald, op voorwaarde :

1° dat er kan worden aangenomen dat de getuige of een persoon uit diens naaste omgeving zich redelijkerwijze door het afleggen van de getuigenis ernstig in zijn integriteit bedreigd voelt, en dat de getuige te kennen gegeven heeft wegens deze bedreiging geen verklaring te willen afleggen, of

2° dat er precieze en ernstige aanwijzingen bestaan dat deze getuige of een persoon uit diens naaste omgeving gevaar loopt, indien de getuige officier of agent van gerechtelijke politie is.

(...)

6.4.1. Informant

Indien een informant aan een agent van een inlichtingendienst elementen over een misdrijf meedeelt, zou men in principe een beroep kunnen doen op de constructie van de volledige anonimiteit.⁹⁵ Deze moet na een beoordeling van de zaak worden toegekend door de onderzoeksrechter. Maar de volledige anonimiteit kan alleen toegestaan worden indien de getuige door zijn getuigenis ernstig in zijn integriteit bedreigd wordt. Dit zal zeker niet steeds zo zijn. Sommige informanten hebben totaal andere redenen om niet in de openbaarheid te

⁹⁵ De gedeeltelijke anonimiteit zal veelal niet volstaan. Ze houdt immers in dat niet alle identiteitsgegevens (leeftijd, naam, beroep, adres) van een getuige in het dossier weggelaten worden.

treden.⁹⁶ Het gevolg zal zijn dat de getuigenis van de informant niet als dusdanig als bewijsmiddel kan worden gebruikt.⁹⁷ Soms kan dit voor gevolg hebben dat het parket of de onderzoeksrechter onvoldoende bewijzen heeft om de vervolging in te stellen.

6.4.2. Lid inlichtingendienst

Het lid van de inlichtingendienst die opgeroepen wordt om een getuigenis af te leggen moet hieraan gevolg geven. Hierdoor kunnen bepaalde (huidige maar ook toekomstige) operaties in het gedrang komen. Voor de politieagent werd hieromtrent een regeling getroffen via de BOM-wet in combinatie met de wet van 8 april 2002 op de anonieme getuigenis. Maar niet zo voor de agent van een inlichtingendienst. Hij valt niet onder de BOM-wet of onder een specifieke regeling en in het kader van de wet op de anonieme getuigenis moet hij als een particulier worden beschouwd. Hij zal dus alleen aanspraak kunnen maken op anonimiteit indien hij zich bedreigd voelt door een eventuele getuigenis. Maar dit zal veelal niet de reden zijn om een getuigenis te weigeren.

Het lid van de inlichtingendienst is in principe gehouden tot het beroepsgeheim voor alle zaken die hij verneemt in het kader van zijn functie. Indien hij echter opgeroepen wordt om in rechte een getuigenis af te leggen, bepaalt hijzelf of hij het geheim kenbaar maakt of niet. De geheimhoudingsverplichtingen ex artikel 43 van de wet op de inlichtingendiensten gelden immers “onverminderd artikel 458 van het Strafwetboek.” Het is echter niet duidelijk of de mogelijkheid om geheimen kenbaar te maken, ook geldt voor geclassificeerde gegevens. Uit de voorbereidende werken kan men opmaken dat de gegevens eerst moeten gedeclassificeerd worden:

“Ten slotte dient men op te merken dat artikel 458 niet op staatsgeheimen slaat en dat de wetgever bijgevolg als bijzonder misdrijf heeft ingevoerd onder meer het meedelen van inlichtingen of geheimen over de verdediging van het grondgebied en de veiligheid van de Staat, ofwel aan een vijandelijke mogendheid (artikel 116 van het Strafwetboek), ofwel aan een vreemde mogendheid (artikel 118 van het Strafwetboek), ofwel aan een persoon die onbevoegd is om daarvan kennis te nemen (artikel 119 van het Strafwetboek) alsook het feit dergelijke inlichtingen in ontvangst te nemen of daarvan kennis te nemen zonder daartoe bevoegd te zijn (artikel 120 van het Strafwetboek).”⁹⁸

In deze passage uit de voorbereidende werken wordt niet verwezen naar geclassificeerde gegevens omdat de regeling daaromtrent op dat ogenblik nog niet was gestemd. Het is echter een feit dat ook de Classificatiewet het meedelen van bepaalde inlichtingen en geheimen als een ‘bijzonder misdrijf’ heeft ingevoerd.

Wat betreft de regeling van de agent van een inlichtingendienst als getuige onthouden wij twee zaken: waarschijnlijk met uitzondering van geclassificeerde informatie beslist de betrokkene zelf wat hij meedeelt en wat niet en er is geen adequate wettelijke regeling om hem anoniem te laten getuigen. In Nederland is de situatie verschillend wat het eerste punt betreft en wil men tot een nieuwe regeling komen wat het tweede punt betreft.

⁹⁶ De reden die een informant van een inlichtingendienst heeft om zijn anonimiteit te bewaren, kan veel onschuldiger zijn (bvb. de werkrelatie of familiale banden niet verstoren). De vraag is of zo'n beweegredenen kunnen beantwoorden aan de eis van noodzakelijkheid uit het EVRM. De bescherming van getuigen-informanten kan alleen noodzakelijk zijn vanuit de nationale veiligheid in die zin dat men anders de werking van inlichtingendiensten in het algemeen hypothekeert.

⁹⁷ Ze kan wel als sturingsinformatie worden gebruikt.

⁹⁸ *Gedr. St.*, Senaat, 1997-98, 758/10, 39-40.

Vooreerst is het zo dat de minister bepaalt of een lid van een inlichtingendienst mag getuigen of niet (art. 85 en 86). Belangrijker is evenwel dat men in Nederland wil komen tot een systeem van 'afgeschermd getuigen' naast dat van de 'bedreigde getuige'. Men wil de mogelijkheid creëren om naar aanleiding van informatie van inlichtingendiensten getuigen te laten ondervragen door een (onafhankelijke en onpartijdige) rechter-commissaris onder vergaande afscherming. De rechter-commissaris beslist zelf om bepaalde elementen niet in het PV op te nemen én de getuige krijgt de kans om het PV alsnog in te houden. Ook al is de verdediging niet bij het verhoor aanwezig, toch zou het PV als bewijsmiddel kunnen gebruikt worden. Sommigen stellen zich ernstig de vraag of deze regeling de toetst met het EVRM kan doorstaan.⁹⁹ Op basis van de rechtspraak van het Europese Hof kunnen volgende minimale voorwaarden worden aangestipt ter compensatie van de beperking van het recht van verdediging:

1. De ondervraging van de getuige dient te gebeuren door een onafhankelijke en onpartijdige rechter die de betrouwbaarheid en de geloofwaardigheid van de getuige(nis) nagaat.
2. De rechter dient de volledige identiteit van de getuige te kennen.
3. De verdediging moet alle vragen kunnen stellen aan de getuige, mits deze vragen de identiteit van de getuige niet kenbaar maken.
4. Minstens de advocaat van de verdediging moet aanwezig kunnen zijn bij het verhoor (hetgeen niet betekent dat hij de betrokkene moet kunnen zien)
5. De veroordeling mag niet uitsluitend en zelfs niet in overheersende mate gebaseerd worden op de verklaringen van de getuige.

Verder maakt het Hof een onderscheid tussen de toelaatbaarheid voor een burger of een politieambtenaar om een anonieme getuigenis af te leggen. Voor de eerste volstaat de loutere vrees voor een bedreiging; voor een politieambtenaar moet er een effectief gevaar bestaan. Blijkbaar is het loutere feit dat de bewuste politieambtenaar in de toekomst moeilijker inzetbaar wordt, geen voldoende reden om de anonimiteit te verlenen. De vraag is uiteraard of deze rechtspraak zomaar transposeerbaar is naar het lid van een inlichtingendienst of zijn informant. Daar zal de verdere inzetbaarheid meestal de reden zijn om geen getuigenis af te leggen. Alleszins moet worden opgemerkt dat de rechtspraak van het Europese Hof nog onvoldoende is uitgewerkt om op dit vlak definitieve uitspraken te doen.

Wat er ook van zij, de verdienste van het Nederlandse ontwerp is alleszins dat ze oog heeft voor de afscherming van bronnen en methoden van inlichtingendiensten.

6.5. De toelaatbaarheid van bewijzen verkregen door toedoen van of via de inlichtingendiensten

We gaan een stap verder in de strafprocedure: de inlichtingen die door de Veiligheid van de Staat zijn aangebracht, zullen voor de rechter ten gronde worden gebruikt. Ze dienen dus niet alleen als sturingsinformatie maar worden aan tegenspraak onderworpen. En op dat ogenblik wordt de vraag of de elementen op een rechtmatige wijze werden verzameld natuurlijk relevant. Was dit niet zo, dan bestaat de mogelijkheid dat ze uit de debatten worden geweerd. Deze onrechtmatigheid kan door verschillende actoren begaan zijn: door een buitenlandse dienst, door een informant of door een lid van een inlichtingendienst, al dan niet aangestuurd door politie of gerecht.

⁹⁹ Prakken, T., "Terrorisme en het strafproces", januari 2005, www.burojansen.nl en adviescommissie Strafrecht, advies van 28 juni 2004 over het concept-wetsvoorstel afgeschermd getuige, www.advocatenorde.nl.

De problematiek van het onrechtmatig verkregen bewijs heeft het laatste decennium een enorme evolutie doorgemaakt, zowel in de wet als in de rechtspraak.

Wat de evolutie in de wetgeving betreft, moet kort worden gewezen op artikel 131 Sv. Die bepaling stelt dat de eventuele onrechtmatigheid voor het onderzoeksgerecht kan worden opgeworpen en deze 'als daartoe grond bestaat' de nietigheid kan uitspreken van bepaalde handelingen. Ondanks deze regeling blijft het feit dat de vonnisrechter een centrale rol zal blijven spelen in de beoordeling van een onrechtmatigheid en haar gevolgen. En hier blijft de rechtspraak die het Hof van Cassatie recent ontwikkeld heeft, cruciaal. Op 14 oktober 2003 stelde dit Hof immers dat onrechtmatige bewijzen rechtstreeks noch onrechtstreeks in aanmerking mogen worden genomen wanneer "*de naleving van bepaalde vormvoorwaarden voorgeschreven wordt op straffe van nietigheid*", wanneer "*de begane onrechtmatigheid de betrouwbaarheid van het bewijs heeft aangetast*" of "*wanneer het gebruik van het bewijs in strijd is met het recht op een eerlijk proces*".¹⁰⁰ ¹⁰¹ Hiermee werd de deur (opnieuw) iets verder opengezet voor bewijsmiddelen die via een inbreuk op de wet of een grondrecht zijn verkregen. Want zelfs indien de aangever van een misdrijf (bvb. een lid van een inlichtingendienst of een informant) bewust een misdrijf pleegt om een bepaald feit vast te stellen, dan nog kan die vaststelling in rechte worden gebruikt. Zelfs een bewuste normovertreding door de politie hoeft niet tot de uitsluiting van een bewijs te leiden. Alleen zal de rechter vnl. moeten nagaan of het proces in haar geheel genomen eerlijk is geweest (artikel 6 EVRM). Wat betreft het eventuele onrechtmatig verkregen bewijs betekent dit meestal dat het kan aanvaard worden indien de verdachte voldoende mogelijkheden heeft gehad om de bewijzen en de manier waarop ze werden verkregen te bestuderen en betwisten. Op 23 maart 2004 (en ook tweemaal op 16 november 2004) heeft het Hof van Cassatie deze belangrijke uitspraak herhaald en verder uitgediept. Het Hof stelde opnieuw dat de rechter autonoom de toelaatbaarheid van onrechtmatig verkregen bewijs beoordeelt aan de hand van bovenstaande criteria. Hij *kan* (maar *moet* dus niet) daarbij rekening houden met het al dan niet opzettelijk karakter van de begane onrechtmatigheid en met de ernst van het misdrijf in verhouding tot de onrechtmatigheid. Met deze vier arresten lijkt de nieuwe cassatierechtspraak stevig verankerd. Maar er dient opgemerkt dat het in elk van die gevallen een uitspraak van de Nederlandstalige afdeling betreft. Op 9 juni 2004 heeft de Franstalige afdeling gesteld dat "de regels betreffende de bewijsvoering vereisen dat de onwettige of onregelmatige bewijzen uit het debat worden verwijderd, samen met de daaruit voortvloeiende gegevens". Daarmee lijkt deze afdeling terug aan te knopen bij de traditionele leer inzake de gevolgen van onrechtmatig verkregen bewijs.

De bewijslast voor de eventuele onrechtmatigheid ligt in principe bij de verdachte: hij moet aannemelijk maken dat er een onrechtmatigheid gebeurde. Indien hij dit kan aantonen, moet de vervolgende partij bewijzen dat het bewijs rechtmatig is verkregen. Voor gegevens die vanuit het buitenland komen, is de regel anders. Hier mag men volgens de huidige rechtspraak van het Hof van Cassatie niet uitgaan van de regelmatigheid van het bewijs. De rechter zal *in concreto* moeten oordelen of de buitenlandse rechtsregels en de wetten die tot onze openbare orde behoren (bvb. het recht op bescherming van het privé-leven) werden gerespecteerd.¹⁰² Nog los van de vraag hoe een Belgisch rechter de werkwijze van een buitenlandse inlichtingendienst kan controleren, heeft het Hof van Cassatie ook een oplossing bedacht voor het geval dat het buitenland haar of onze (fundamentele) rechtsregels heeft miskend: de door een buitenlandse overheid onrechtmatig verkregen informatie toch mag gebruikt worden om de strafprocedure in België op te starten.¹⁰³

¹⁰⁰ Zie over dit arrest Berneman, S., *I.c.*, 29-30.

¹⁰¹ Zeer recent heeft de wetgever die rechtspraak verwettelijkt voor bewijsmateriaal dat in het kader van gemeenschappelijke onderzoeksteams in het buitenland is vergaard (art. 13 Wet betreffende internationale rechtshulp in strafzaken).

¹⁰² Onsea, I., *I.c.*, 442.

¹⁰³ Cass. 30 mei 1995, *Rev. Cass.*, 1996, 150-151, noot Ph, Traest.

De globale conclusie is dan ook dat bewijzen nog zelden zullen geweerd worden. In het Nederlandse terrorismeproces zien we overigens hetzelfde gebeuren.

4.3.6. Bezien in het licht van het bepaalde in artikel 359a Sv, stelt het hof allereerst vast dat het eigenlijke 'vormverzuim' - de inlichtingeninwinning door de toenmalige BVD vond plaats zonder voldoende eenduidige formele wettelijke grondslag - niet een strafprocessuele norm betreft. Het hof is bovendien van oordeel dat tegen de achtergrond van het hiervoor overwogene niet gezegd kan worden dat politie en openbaar ministerie, door gebruik te maken van de door de BVD verstrekte informatie, zelf strafprocessuele normen hebben geschonden of, meer in het bijzonder, te kort hebben gedaan aan verdachte's recht op een eerlijk proces. Tot controle op de wijze waarop de BVD haar taak uitvoert zijn immers andere organen dan openbaar ministerie en strafrechter geroepen. Laatstgenoemden mogen er - behoudens manifeeste uitzonderingen waarvan ten deze niet is gebleken - van uitgaan dat de BVD haar taak legitiem heeft verricht en haar ambtsberichten bevoegdlijk ter beschikking van justitie heeft gesteld. Van gronden waarop zou moeten worden aangenomen dat die ambtsberichten vervolgens niet door justitie mogen worden gebruikt, is in casu niet gebleken.

(...)

4.3.13 In een tweetal opzichten verdient - zoals in het voorgaande is gebleken - de strafvervolgning van de verdachte kritische aandacht, namelijk waar het gaat om de weinig expliciete grondslag voor het door de BVD ingestelde onderzoek in relatie met de daarover aan justitie verstrekte informatie alsmede de beperkte toetsbaarheid van die informatie. Hiervoor heeft het hof zijn visie op deze onvolkomenheden en hun betekenis voor de strafrechtelijke vervolging gegeven. Thans de gehele procedure overziende is het hof van oordeel dat ook in onderling verband gezien beide aspecten geen aanleiding geven tot enige negatieve beoordeling van de strafvervolgning in zijn geheel, waarin de verdachte alleszins tot zijn recht is kunnen komen mede omdat het hof de inhoud van de BVD-ambtsberichten niet in de bewijsvoering heeft betrokken. Voor enige door de verdediging gevraagde sanctie wegens vormverzuim (of anderszins) bestaat derhalve geen aanleiding. [wij onderlijnen]

Deze samenvatting van de stand van zaken met betrekking tot het weren van onrechtmatig bewijs, toont meteen aan waarom in de vorige onderdelen steeds werd beklemtoond dat het ontbreken van duidelijke regels of de overtreding van bestaande wetten niet snel negatieve gevolgen zal hebben voor de vervolgende instantie. We kunnen ons zelfs afvragen of bvb. het bewust hanteren van een bevoegdheid waarover een inlichtingendienst beschikt voor puur gerechtelijke doeleinden, wel steeds zal gesanctioneerd worden. Het Vast Comité I stelt zich vragen bij de wenselijkheid hiervan.

6.6. De bewijswaarde van de inlichtingen ingewonnen door inlichtingendiensten

In de veronderstelling dat de gegevens waarover een inlichtingendienst beschikt aan het dossier zijn toegevoegd en dat de rechter heeft geoordeeld dat deze elementen mogen gebruikt worden, moet deze magistraat nog de bewijswaarde vaststellen die hij eraan meent te kunnen hechten. Het is alleszins zo dat de elementen die de leden van inlichtingendiensten aanbrengen geen bijzondere bewijskracht hebben. Uiteraard zou een rechter het feit dat deze leden overheidsfunctionarissen zijn, in rekening kunnen brengen bij

de beoordeling van de geloofwaardigheid van de bijgebrachte gegevens. Maar dit beoordeelt hij in volle autonomie.¹⁰⁴

7. CONTROLE DOOR HET VAST COMITÉ I OP STUKKEN DIE GEBRUIKT WORDEN IN HET KADER VAN OPSPORINGS- EN GERECHTELIJKE ONDERZOEKEN

Artikel 33, lid 2, Toezichtwet

De inlichtingendiensten zenden uit eigen beweging aan het Vast Comité I de interne reglementen en richtlijnen over, alsook alle documenten die de handelwijze van de leden van die diensten regelen. Het Vast Comité I en de Dienst Enquêtes voor de inlichtingendiensten zijn ertoe gerechtigd alle teksten die zij noodzakelijk achten voor het vervullen van hun opdracht, te laten overleggen.

Artikel 48, § 2, lid 2, Toezichtwet

De leden van de inlichtingendiensten zijn verplicht geheimen waarvan zij kennis dragen, aan het Vast Comité I bekend te maken, behalve indien ze betrekking hebben op een lopend opsporings- of gerechtelijk onderzoek.

Artikel 51 Toezichtwet

De leden van de Dienst Enquêtes I doen, waar ook, alle nuttige vaststellingen. Zij mogen te allen tijde, in aanwezigheid van hun diensthoofd of zijn plaatsvervanger en van de betrokken korpschef of zijn plaatsvervanger, de plaatsen betreden waar leden van een inlichtingendienst hun functie uitoefenen, teneinde er materiële vaststellingen te doen. Zij kunnen in deze plaatsen alle voorwerpen en documenten die nuttig zijn voor hun onderzoek in beslag nemen, behalve indien ze betrekking hebben op een lopend opsporings- of gerechtelijk onderzoek. (...)
(...)

Op vraag van de toenmalige administrateur-generaal van de Veiligheid van de Staat antwoordde het College van Procureurs-generaal dat artikel 33, tweede lid in principe niet geldt voor “de toegang tot stukken die de Veiligheid van de Staat verzamelt op verzoek van de gerechtelijke overheden (sic!) of aan deze overheden ambtshalve overmaakt in het raam van opsporings- of gerechtelijk onderzoeken” aangezien deze gegevens behoren tot het gerechtelijk dossier en artikel 125 KB tarief in strafzaken daarop van toepassing is: de overmaking kan alleen na machtiging van de bevoegde Procureur-generaal. Men voegde er aan toe dat “deze regeling (...) evenwel geen afbreuk (mag) doen aan het recht van controle van het Vast Comité I en de Dienst enquêtes voor de Inlichtingendiensten”.¹⁰⁵ Conclusie: alleen het parket of de onderzoeksrechter kunnen beslissen of stukken die gedekt zijn door het geheim van het onderzoek toch aan het Comité worden overgemaakt.

Twee bepalingen uit de wet van 18 juli 1991 tot regeling van het toezicht op politie- en inlichtingendiensten ondersteunen die stelling: de onderzoeken door het Comité reiken niet tot gegevens die betrekking hebben op een lopend opsporings- of gerechtelijk onderzoek.

Deze regeling beperkt uiteraard de mogelijkheid van het Comité om toezicht uit te oefenen op de werking van de inlichtingendiensten.

¹⁰⁴ Het vertrouwelijke protocol van 6 mei 2004 tussen het Federaal parket en de Veiligheid van de Staat stelt dat de ‘verslagen van de V.S. geen bewijswaarde hebben.’

¹⁰⁵ Jaarverslag 1997 van het College van Procureurs-generaal, s.l., s.d., p. 13.

8. BESLUITEN EN AANBEVELINGEN

8.1. Moet men de aangifteverplichting (art. 29 Sv.) voor de inlichtingendiensten herzien?

De aangifteverplichting uit artikel 29 Sv. gaat zeer ver. Ze heeft betrekking op elke misdaad of wanbedrijf waarvan de ambtenaar kennis krijgt in de uitoefening van zijn functie. Indien leden van inlichtingendiensten tijdens operaties of observaties wanbedrijven vaststellen, zouden zij dit telkens schriftelijk moeten melden, ook al hebben die wanbedrijven niet rechtstreeks te maken met de opdrachten van de inlichtingendienst en met de aan de gang zijnde operatie, ook al is men geen getuige en ook al kan dit een operatie in het gedrang brengen. Zeker nu er nieuwe strafbaarstellingen zijn gekomen die zich situeren in domeinen waar de inlichtingendiensten actief zijn, moet snel aangifte worden gedaan (bvb. inzake terrorisme). Het Vast Comité I pleit voor een meer soepele regeling die toelaat in een concreet geval de beste weg te kiezen (gerechtelijk of inlichtingen).¹⁰⁶ Zij verwijst hierbij als voorbeeld naar het Nederlandse systeem waarbij de bevoegde minister de beslissing neemt. Door deze politieke beslissing wordt meteen ook de beslissing om gegevens die afkomstig zijn van buitenlandse inlichtingendiensten al dan niet gerechtelijk te exploiteren, op een hoger niveau genomen. Alleszins zal het Vast Comité I de kwestie van de aangifteverplichting nader uitdiepen in de tweede fase van dit onderzoek.

8.2. Nood aan een richtlijn van het Ministerieel Comité voor inlichting en veiligheid ter uitvoering van artikel 20 van de wet op de inlichtingendiensten

Het Vast Comité I is van oordeel dat het Ministerieel Comité voor inlichting en veiligheid een gedetailleerde richtlijn ter uitvoering van artikel 20 van de wet op de inlichtingendiensten moet opstellen omdat de regeling uit artikel 19 van dezelfde wet in sommige gevallen onvoldoende is om te beantwoorden aan de eisen van voorzienbaarheid, noodzakelijkheid en proportionaliteit uit artikel 8 EVRM.

8.3. Een duidelijk protocol over de technische bijstand aan de gerechtelijke overheden door de inlichtingendiensten

Het Vast Comité I is van oordeel dat de betrokken ministers (Justitie en Landsverdediging), in uitvoering van artikel 20, § 2 van de wet op de inlichtingendiensten een gedetailleerd protocol moeten opstellen over de exacte reikwijdte van de medewerking en de technische bijstand die de inlichtingendiensten kunnen verlenen aan de gerechtelijke overheden. Hierbij moet duidelijk aangegeven worden wat kan en wat niet. Dit om te vermijden dat de middelen en bevoegdheden van inlichtingendiensten van hun doel worden afgewend en worden gebruikt voor puur gerechtelijke doeleinden.

¹⁰⁶ In fiscale zake laat art. 29, lid 2, Sv. reeds de mogelijkheid om strafbare feiten niet aan te geven.

8.4. Samenloop tussen inlichtingenwerk en gerechtelijk werk rond eenzelfde fenomeen of zaak

Het Vast Comité I drukt er nogmaals op dat een inlichtingendienst zich niet kan verschuilen achter het feit dat er een gerechtelijk onderzoek werd opgestart om een bepaald fenomeen niet langer op te volgen.

8.5. Rechterlijke controle op geclassificeerde gegevens die elementen a *décharge* bevatten of elementen die de rechtmatigheid van het bewijs aangaan

Indien geclassificeerde documenten die aan het parket worden overgemaakt informatie zou bevatten à *décharge* of elementen bevat om de betrouwbaarheid van gegevens of de rechtmatigheid van de wijze waarop ze werden verzameld te controleren, dient er zich in de huidige praktijk een probleem aan: er is geen enkele rechterlijke controle mogelijk op de geclassificeerde gegevens, net zoals er geen controle mogelijk is op de classificatie zelf.

8.6. Het gerechtelijke gebruik van administratieve gegevens

Een van de moeilijkste problemen die zich stellen bij de interactie tussen inlichtingendiensten en gerechtelijke overheden is het lot van gegevens die inlichtingendiensten via haar (bijzondere) bevoegdheden hebben verzameld voor hun eigen doel maar die ook een misdrijf aan het licht brengen. Men kan er immers moeilijk omheen dat de garanties die gelden in het kader van een gerechtelijk onderzoek hun betekenis kunnen verliezen en dat het quasi onmogelijk zal zijn om te controleren of de 'administratieve bevoegdheid' niet misbruikt is voor gerechtelijke doeleinden. Anderzijds leidt een volledige barrière tot een schizofrene situatie: men heeft weet van ernstige feiten, maar men mag ze niet exploiteren. Misschien moet een tussenoplossing worden gevonden in die zin dat alleen die gegevens worden meegedeeld die ook via de 'gerechtelijke bevoegdheid' hadden kunnen worden gedetecteerd. Over deze kwestie moet alleszins ten gronde worden gedebatteerd. Het Vast Comité I zal hierop in de tweede fase van het onderzoek uitgebreid ingaan.

8.7. Afgeschermdde getuigen

Net zoals in Nederland moet er een debat komen over de wenselijkheid van een systeem waarbij informanten van inlichtingendiensten en de leden zelf kunnen getuigen mits volledige anonimiteit. Ook hierover zal meer rechtsvergelijkende informatie worden verzameld.

8.8. Onrechtmatig verkregen bewijs blijft veelal zonder sanctie

De wijze waarop het Hof van Cassatie in een aantal recente zaken is omgesprongen met het onrechtmatig verkregen bewijs, kan tot verregaande situaties leiden. Het Vast Comité I wenst zich niet uit te spreken over de opportuniteit van deze rechtspraak in het algemeen. Zij wenst de wetgever wel te wijzen op de mogelijke gevolgen zodat men met deze rechtspraak rekening kan houden indien men de inlichtingendiensten bijkomende bevoegdheden toekent of indien men wetgevend ingrijpt op het domein van de interactie tussen deze diensten en het gerecht.

8.9. Gebruik in rechte van geclassificeerde gegevens en gegevens gedekt door de derdenregel

Het naast en door elkaar bestaan van nationale en internationale regels én gebruiken inzake classificatie en de derdenregel maken dat verschillende essentiële vragen moeilijk eenduidig te beantwoorden zijn (bvb. is beslag mogelijk op dergelijke gegevens, mogen ze in rechte aangewend worden, hebben gerechtelijke overheden er toegang tot, kunnen partijen inzage eisen, mag een lid van een inlichtingendienst in rechte getuigen over geclassificeerde gegevens...).

Het Vast Comité I is van oordeel dat de wetgever hier duidelijkheid moet creëren.

TITEL III :

SAMENSTELLING EN WERKING VAN HET VAST COMITE I

SAMENSTELLING EN WERKING VAN HET VAST COMITÉ I

1. SAMENSTELLING

Op directioneel niveau onderging het Vast Comité I in 2004 geen veranderingen. Het Vast Comité I wordt nog steeds voorgezeten door de heer Jean-Claude DELEPIÈRE en bestaat verder uit de raadsleden Gérald VANDE WALLE en Walter DE SMEDT. Hun mandaat loopt in beginsel tot oktober 2006.

Ook de plaatsvervangende leden zijn dezelfde gebleven, zijnde de heren Jean-Louis PRIGNON, Etienne MARIQUE en Peter DE SMEDT.

Zoals voorheen wordt het Vast Comité I bijgestaan door een griffier, in casu de heer Wouter DE RIDDER.

Wat het administratief en logistiek personeel aangaat zijn de wijzigingen zeer beperkt, de documentaliste van het Vast Comité I nam ontslag en de selectie ter invulling van deze functie is momenteel aan de gang.

Voor een aantal andere administratieve functies, waarvan het Vast Comité I in de voorgaande jaren een principiële toestemming had ontvangen om deze toe te voegen aan het kader, kon nog niet worden overgegaan tot selectie, daar de aanwervingen eind december 2004 geblokkeerd werden in de Commissie voor de Comptabiliteit, naar voorbeeld van een gelijkaardige beslissing ten opzichte van het Comité P.

De aanwerving voor deze functies en een vraag om bijkomend voor 2005 een attaché te kunnen aanwerven, werden voorwaardelijk goedgekeurd, maar moeten in de loop van 2005 besproken worden; aan het Rekenhof zal een projectie van de loonlast worden gevraagd.

Het Vast Comité I is vanzelfsprekend evenzeer voorstander van een strikt aanwervingsbeleid en heeft in het verleden altijd blijk gegeven van de noodzakelijke zorgvuldigheid. Het Vast Comité I is daarmee dan ook het tweede kleinste satelliet-orgaan van het Parlement.

Het hoopt dan ook dat de voornoemde blokkering kan gelicht worden zodat het Vast Comité I in staat kan gesteld worden om zijn bestaande en nieuwe wettelijke taken naar behoren kan uitvoeren.

Momenteel bedraagt het aantal leden van het administratief en logistiek personeel negen eenheden. Dit is te weinig om de goede werking, zijnde de ondersteuning van het Vast Comité I en de Dienst Enquêtes, te kunnen garanderen.

De grootste verandering valt te bemerken bij de Dienst Enquêtes. Op deze dienst werden rond de jaarwisseling de mandaten van twee gedetacheerden niet verlengd en werd een ander mandaat in onderling overleg beëindigd. Deze drie personen keerden terug naar hun inlichtingendienst van oorsprong na meerdere jaren dienst bij het Vast Comité I.

Het Vast Comité I is momenteel doende met het selecteren van drie nieuwe leden voor de Dienst Enquêtes, andermaal op basis van een detachering vanuit een politie- of inlichtingendienst of een andere overheidsdienst.

De Dienst Enquêtes staat nog steeds onder leiding van de heer Paul VANDER STRAETEN.

2. BEHEERSACTIVITEITEN

Behalve het uitoefenen van zijn wettelijke opdrachten - zijnde toezichtsonderzoeken, gerechtelijke onderzoeken, studies en adviezen voor het beleid en beroepsinstantie inzake veiligheidsmachtigingen, die te beschouwen zijn als de "core-business" van het Vast Comité I, kan en moet het Vast Comité I een deel van zijn tijd en middelen investeren in de werking van de eigen organisatie en daardoor ook op praktisch vlak zijn onafhankelijkheid bewijzen.

Dit aspect zal zeker minder de aandacht van de geïnteresseerden in inlichtingenzaken meedragen, daarom beperkt het Vast Comité I zich hier tot de belangrijkste wetenswaardigheden.

In de eerste plaats brengt dit een aantal afspraken mee met het broedercomité Comité P over alle mogelijke logistieke en praktische problemen met inbegrip van de gezamenlijke organisatie van de receptie, telefonie, de veiligheid,...enz.

Ook in samenwerking met het Comité P werd in 2004 een ontwerp van nieuw statuut voor de leden van de diensten Enquêtes van de Vaste Comités opgesteld. Op enkele kleine verschillen na is dit ontwerp identiek voor de twee diensten. Het betreft voorlopig enkel het normatief gedeelte van het statuut dat nog moet aangevuld worden met een luik over de financiële aspecten.

Zowel het normatieve als het financiële luik in een ontwerp gieten vergt en vergde vele vergaderingen om de omvangrijke en complexe materie in een werkbaar geheel om te zetten

De zeer diverse oorsprong van de leden van de Diensten Enquêtes, en het feit dat dit statuut moet dienen zowel voor leden die tijdelijk gedetacheerd werden uit hun korps van oorsprong als voor leden die voor onbepaalde duur door de Vaste Comités kunnen aangeworven worden, maakte deze oefening tot een ware uitdaging.

Het Vast Comité I hoopt dan ook dat het ontwerp zonder al te veel moeilijkheden door het Parlement kan worden goedgekeurd zoals dat daarvoor al gebeurde voor het statuut van administratief personeel van de beide Comités.

Reeds vooruitlopend op de wens van het Parlement om een vergelijkbaarheid met andere "dotatieorganen" te betrachten, hebben de beide Comités zich voor beide statuten geïnspireerd op het statuut van het personeel van het Rekenhof.

Na dit belangrijk stuk interne reglementering zullen de beide Comités zich buigen over een nieuwe versie van huishoudelijk reglement. De bestaande versie daarvan is immers niet meer aangepast aan diverse evoluties en gewijzigde inzichten en vooral niet meer volledig afgestemd op de wijzigingen in de organieke wet of andere wetgeving.

Tot slot kan nog even gewezen worden op het initiatief van de Commissie voor de Comptabiliteit, die wordt voorgezeten door de Voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers, om te komen tot een uniforme voorstelling van de rekeningen en begrotingen van de ondertussen acht instellingen die van de het Parlement afhangen.

Het Vast Comité I heeft dadelijk zijn medewerking aan de werkgroep onder leiding van het Rekenhof toegezegd. De vraag dat hierbij rekening kon gehouden worden met de specificiteit en de schaal van de verschillende organisaties blijkt geen onoverkomelijk probleem, temeer daar er in het voorgestelde model grotendeels wordt uitgegaan van het schema dat door het Vast Comité I werd ingevoerd.

Op principieel vlak heeft het Vast Comité I sinds zijn ontstaan het beginsel aangenomen dat wat de middelen en het personeelskader betreft, het zich onderwerpt aan het toezicht door het Parlement (van zowel de Commissie voor de Comptabiliteit als de Begeleidingscommissies van de Comités P en I) en aan het bijzonder toezicht dat jaarlijks wordt uitgeoefend door een grondige controle door het Rekenhof dat hierover verslag uitbrengt bij de Kamer van Volksvertegenwoordigers.

In de loop der jaren heeft het Vast Comité I altijd in consensus met deze parlementaire overheden dit aspect van zijn werking kunnen ontwikkelen. Het Vast Comité I is er evengoed van overtuigd dat het nuttig is dat de toegekende werkingsmiddelen worden geëvalueerd door de Commissie Comptabiliteit van de Kamer. Het Vast Comité I gaat er immers van uit dat toezicht en transparantie geen afbreuk doen aan het systeem van dotaties dat aan de beheerders van deze fondsen een grote autonomie en verantwoordelijkheid toebedeelt.

Het Vast Comité I zou het wel op prijs stellen dat het zou gehoord zou kunnen worden als er in die Commissie vragen rijzen of maatregelen genomen worden over de bovenvernoemde (voorlopige) wervingsstop, gelet op de belangrijke implicaties voor de werking.

3. DE FINANCIËLE MIDDELEN

Voor het jaar 2003 werd een dotatie goedgekeurd ten bedrage van 2,285 Mio €.

Dat jaar werd afgesloten met een boni van 442.165,6 €, waarna de rekeningen werden goedgekeurd door de Kamer van Volksvertegenwoordigers.

Voor het jaar 2004 werd een dotatie goedgekeurd ten bedrage van 2, 481 Mio €. Dat boekjaar zal in de loop van de volgende maanden na interne controle en controle door het Rekenhof worden afgesloten en de rekeningen worden voorgelegd voor goedkeuring.

Voor het werkingsjaar 2005 werd een dotatie van 2, 7Mio € goedgekeurd onder voorbehoud van de goedkeuring van het personeelskader (zie hoger).

4. CONTACTEN MET BUITENLANDSE TOEZICHTSORGANEN

In de loop van 2004 ontving het Vast Comité I twee buitenlandse zusterorganisaties. Het Vast Comité I beschouwt de contacten met deze collega's als bijzonder leerzaam.

Zonder afbreuk te willen doen aan de verdiensten en/of de noodzaak van controleorganismen die ofwel bestaan binnen de parlementaire structuren ofwel binnen de structuren van de inlichtingendiensten (interne inspecties) of bij uitbreiding van de uitvoerende macht, is de bijzondere en tot voor kort zeer zeldzame wijze van toezicht door middel van een externe en onafhankelijke organisatie een nieuwe vorm van versterking van het democratisch gehalte van een staat.

In dit leerproces is het voor dergelijke organisaties van groot belang om hun ervaringen te kunnen toetsen aan deze van de collega's in het buitenland. Dit gebeurt zoals in de navolgende gevallen in een klimaat van openheid en vertrouwen. Het spreekt vanzelf dat deze vorm van overleg handelt over de werking van het toezicht en niet over de operationele dossiers van de betrokken inlichtingendiensten die zelf verantwoordelijk zijn voor hun informatie-uitwisseling met buitenlandse diensten op dat vlak.

Het is evenwel onverbloemd de bedoeling van het Vast Comité I om op langere termijn een netwerk van externe toezichtsdiensten te ontwikkelen dat moet leiden tot een kwaliteitsverhoging van het toezicht.

Dit is op zijn beurt ook geen concurrentie met de parlementaire controleorganen die op hun beurt contacten ontwikkelen met buitenlandse collega's. Elkeen heeft op zijn niveau verantwoordelijkheden.

Gelet op de bijzondere gevoeligheid van de materie, de overeenkomsten in structuren en rechtssystemen en de betrokken nationale belangen meent het Vast Comité I dat dit in de eerste plaats zou kunnen in een Europese context.

Deze doelstellingen komen perfect overeen met de Aanbeveling van de Raadgevende Interparlementaire Beneluxraad van 4 december 2004.

De aanbeveling luidt als volgt¹:

“Gelet op artikel III - 162 van het ontwerp - Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa, over het bevorderen en versterken binnen de Unie van de operationele samenwerking op het gebied van binnenlandse veiligheid:

1. Verzoekt de Regeringen van de Beneluxlanden stappen te ondernemen met het oog op:

- 1.1. het bevorderen van de operationele samenwerking van de veiligheids- en inlichtingendiensten in de Europese Unie;
- 1.2. het instellen respectievelijk versterken van een wettelijk extern toezicht op de veiligheids- en inlichtingendiensten in de verschillende lidstaten van de Europese Unie, dat voldoet aan de hiernavolgende voorwaarden:

¹ Doc 719/3 dd. 4 december 2004; ook te raadplegen op www.comiteri.be

- *een specifiek parlementair toezicht op de veiligheids- en inlichtingendiensten;*
 - *iedere belanghebbende die rechtstreeks betrokken is geweest bij het optreden van een veiligheids- of inlichtingendienst kan op een geëigende wijze klacht indienen;*
 - *een juist evenwicht tussen de doorzichtigheid en het vertrouwelijk karakter van de externe controle,*
 - *de verplichting voor de interne controleorganen van de veiligheids- en inlichtingendiensten om de resultaten van hun onderzoeken mee te delen en aldus aan de externe controleorganen een globaal beeld te verschaffen van de toestand waarin de veiligheids- en inlichtingendiensten verkeren;*
2. *Wijst op de mogelijkheid tot het instellen bij wet van Vast Comité I van extern toezicht naar Belgische respectievelijk Nederlands model en beveelt in het bijzonder aan dat dergelijke controle Vast Comité I desgevallend zoveel als mogelijk onafhankelijk zijn t.a.v. de veiligheids- en inlichtingendiensten, de uitvoerende en de rechterlijke macht alsook t.a.v. elke hiërarchie.*

Dit sluit verdere uitstekende contacten, zoals wij die sedert meerdere jaren onderhouden met bv. het Canadese CSARS, niet uit;

Concreet ontving het Vast Comité I op 11 en 12 februari 2004 de Nederlandse Commissie van Toezicht betreffende de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten onder leiding van de Voorzitster, Mevr I.P. MICHIELS VAN KESSENICH-HOOGENDAM.²

Op 12 mei 2004 ontving het Vast Comité I het Noorse Comité van Toezicht op de Inlichtingen- en veiligheidsdiensten³ onder leiding van de heer Leif MEVIK, Voorzitter en gewezen NATO-ambassadeur en in bijzijn van de Noorse ambassadeur in Brussel, de heer John BJORNEBYE.

Zonder in detail te treden kan gesteld worden dat de diverse toezichtsorganen, ondanks zekere verschillen qua bevoegdheid, samenstelling en middelen, zeer gelijkaardige ervaringen hebben bij het opzetten van het toezicht.

Ook wordt ervaren dat de inlichtingendiensten in de diverse landen voor gelijkaardige uitdagingen gesteld worden. Verschillend dan weer is de wijze van bereidheid van de diensten om met het toezicht volledig mee te werken. In een later verslag zal het Vast Comité I hier zeker op terugkomen.

² Toezicht ingesteld door de wet van 7 februari 2002

³ Opggericht bij de wet van 3 februari 1995 (Nr. 7) meer info op www.eos-utvalget.no

5. DEELNAME VAN HET VAST COMITÉ I AAN WERKVERGADERINGEN, SEMINARIES EN COLLOQUIA IN DE LOOP VAN 2004

- 30 januari Facultés Universitaires Notre Dame de la Paix - Namen –
Centre de Recherches Informatique et Droit (CRID)
Studiedag “Moyens, fondements et limites de la lutte contre la cyber-criminalité” – (Juritic-conferenties)
- 10 februari Huis der Parlementsleden
Conferentie : “Publiek-private samenwerking in veiligheidszorg”
- 11-12
februari Nederlandse Commissie van toezicht : werkbezoek aan het Comité I
- 11 maart Brussel - Colloquium : “Financieel economisch rechercheren” –
Directie van de bestrijding van de economische en financiële criminaliteit van
de Federale politie
- 23 april Facultés Universitaires Notre Dame de la Paix – Namen
Studiedag : “Droit de l’informatique et des technologies de l’information”
- 29 april Vrije Universiteit Brussel
Studienamiddag : “Rechtsbescherming door de Raad van State”
- 5 mei Katholieke Universiteit Leuven
Vormingsdeel : “Straf(proces)recht”
- 7 mei Juritic - Facultés Universitaires Notre Dame de la Paix – Namen
Studiedag : “Vie privée et télécommunications”
- 12 mei Noorse delegatie : werkbezoek aan het Comité I
- 7 juni ADIV – “International Military Counter-Intelligence Meeting”
Brugge
- 15-17 juli Londen – Conferentie “Military Satellites 2004”
- 25-26
oktober Senaat – colloquium : “de regularisatie van het recht in de sfeer van de strijd
tegen het internationaal terrorisme en de harmonisatie van de nationale
wetgevingen”
- 18 november CRIO – UCL et l’Université de Neuchâtel
Studiedag : “Pouvoir politique et médiation institutionnelle”
- 24 november Delegatie van 5 Iranese magistraten : bezoek aan het Comité I in het kader
van de samenwerking tussen België en Iran op gerechtelijk vlak
- 3 december Senaat – seminarie :
“Bescherming wetenschappelijk of economisch potentieel”

- 9 december Koninklijke Militaire School Brussel – colloquium “De inlichtingendiensten in België en de nieuwe bedreigingen” op initiatief van OGCI – BISA en Politeia
- 14 december Brussel - Interdisciplinair Centrum voor Ombudsmanstudies – Studiedag “De effecten van het ombudswerk” -