

BIJLAGE F.

ADVIES VAN HET VAST COMITÉ I BIJ HET ONTWERP VAN WET TOT WIJZIGING VAN DE WET VAN 30 NOVEMBER 1998 HOUDENDE REGELING VAN DE INLICHTINGEN- EN VEILIGHEIDSDIENSTEN (W.I&V)

Het Comité wenst opnieuw te benadrukken dat het voorstander is van elk voorstel dat de efficiëntie van de Belgische inlichtingendiensten kan verhogen in de mate waarin er voldoende waarborgen worden ingebouwd voor de vrijwaring van de fundamentele rechten en vrijheden. Dit geldt zeker in de huidige maatschappelijke context waarin de strijd tegen het terrorisme en het radicalisme optimaal moet kunnen gevoerd worden. Verder wijst het Comité op het feit dat de voorgestelde regeling – die een performanter optreden mogelijk moet maken – niet alleen zal gelden in de strijd tegen het terrorisme en het radicalisme, maar tevens voor alle domeinen waarop de Veiligheid van de Staat (VSSE) en de Algemene Dienst inlichting en veiligheid (ADIV) actief zijn.

Het Comité wil de Commissie Justitie wijzen op een thema dat bij de behandeling van het wetsontwerp zeker specifieke aandacht verdient: de zeer sterke uitbreiding van de wettelijke opdrachten van de ADIV gekoppeld aan:

1. de wettelijke opdracht van de ADIV en zijn collectemogelijkheden in het buitenland worden zeer sterk uitgebreid (zie verder 18, 24 en 31);
2. de mogelijkheid wordt gecreëerd om zowel binnen de VSSE als de ADIV een zogenaamd 'interventieteam' op te richten. De eigenlijke doelstelling en noodzaak hiervoor werden nooit aangekaart of aangetoond bij het Comité. De leden van dit interventieteam krijgen taken en bevoegdheden van bestuurlijke politie, net nu de beschermingsopdracht als taak van bestuurlijke politie, op verzoek van de VSSE, bij haar zal worden weggehaald;
3. de bestaande gewone methoden worden aangepast in die zin dat de diensten makkelijker informatie kunnen bekomen van – vooral – particulieren (zie verder);
4. er wordt een bepaling ingevoerd met betrekking tot de archivering van documenten van de inlichtingendiensten. In dat kader had het Comité zich destijds voorstander getoond van een systeem waarbij classificaties na een bepaalde termijn – bijvoorbeeld 30 jaar voor documenten die 'geheim' zijn geclassificeerd en 50 jaar voor 'zeer geheime' documenten – van rechtswege vervallen, tenzij zij expliciet worden hernieuwd.

Het Comité wil wijzen op aan een aantal andere wettelijke bepalingen, die in het ontwerp onbesproken blijven, terwijl ze ook voor verbetering vatbaar zijn. Het Comité verwijst in dit kader naar onderstaande voorbeelden. Sommige ervan maakten reeds het voorwerp uit van een aanbeveling van het Comité.

5. Het Vast Comité I heeft talloze malen aanbevolen dat de artikelen 19 en 20 W.I&V nader zouden worden uitgewerkt door de uitvoerende maar ook door de wetgevende macht. Deze cruciale bepalingen regelen onder meer de informatieoverdracht (inbegrepen persoonsgegevens) naar andere (buitenlandse) diensten en de medewerking/technische bijstand die beide Belgische diensten kunnen verlenen aan bijvoorbeeld de gerechtelijke autoriteiten of aan buitenlandse homologen. Gelet op de groeiende samenwerking tussen alle actoren van het veiligheidsdomein én gelet op de voorgenomen uitbreiding van de mogelijkheden van de militaire inlichtingendienst in het buitenland, beveelt het Comité

nogmaals aan dat de twee wetsartikelen zouden verduidelijkt worden zodat er geen twijfel bestaat over eenieders rol en mogelijkheden.

6. Artikel 19/1 W.I&V voorziet in een bijzondere aangifteverplichting indien een misdrijf aan het licht komt via een bijzondere methode; komt ditzelfde misdrijf aan het licht via een gewone methode, dan geldt artikel 29 Sv. Het moment en de wijze waarop de vermeende misdrijven moeten gemeld worden, verschilt fundamenteel. Verder is niet duidelijk wat er dient te gebeuren wanneer een misdrijf aan het licht komt via een gewone methode en naderhand bijkomende elementen worden verzameld via een bijzondere methode. Het Vast Comité I beveelt aan deze regeling te herbekijken.
7. Destijds had het Comité aangedrongen op een meer uitgewerkte regeling voor de informantenwerking. De toenmalige Regering heeft er echter voor geopteerd om de nadere regeling over te laten aan het Ministerieel Comité voor inlichting en veiligheid, nu de Nationale Veiligheidsraad. Dit is nog steeds niet gebeurd. Hetzelfde geldt voor vele andere belangrijke aspecten van de Inlichtingenwet. Het Comité is in kennis gesteld van het feit dat de Nationale Veiligheidsraad instructies heeft gegeven om waar nodig richtlijnen op te stellen. Toch blijft het Comité van mening dat het op sommige vlakken aan de wetgever toekomt de krijtlijnen uit te zetten. Wat betreft de informantenwerking, stelt het Comité meer specifiek een expliciet verbod voor om via de inzet van informanten gegevens te verzamelen en daarbij bepalingen die een geheimhoudingsverplichting in het leven roepen, te omzeilen of de garanties van de BIM-Wet ter zijde te schuiven.
8. De regeling inzake de bevoegdheid van het Comité als juridictioneel orgaan dient in die zin te worden verduidelijkt dat het Comité zich ook kan vatten wanneer een dienst een methode inzet die volgens de wet als een bijzondere methode moet beschouwd worden, zonder hiervoor een toelating te hebben bekomen en waarvoor dus geen formele beslissing of machtiging voorligt. Het Comité wijst er op dat de inzet van maatregelen die als een bijzondere methode moeten worden beschouwd, maar waarvoor geen toelating werd verleend, een misdrijf kan uitmaken met alle gevolgen vandien.
9. Het inzagerecht dat aan personen is toegekend die het Comité vatten in zijn hoedanigheid van juridictioneel orgaan, is dermate ruim dat het lopende inlichtingenoperaties in het gedrang kan brengen. Het Comité beveelt aan deze regeling aan te passen, ook al heeft deze situatie zich actueel nog maar éénmaal voorgedaan.

Het Comité is van oordeel dat de evaluatie van de actuele regeling grotendeels vanuit de efficiëntie van de inlichtingendiensten is gebeurd. Dit heeft zich vertaald in een ontwerp dat vooral resulteert in méér (soms nuttige en noodzakelijke) bevoegdheden en wettelijke mogelijkheden voor de twee inlichtingendiensten, waarbij er niet steeds voldoende aandacht is voor de externe controle en de noodzakelijke *checks and balances*. Meer nog, deze externe controle wordt soms zelfs teruggeschroefd.

Wat betreft de bijkomende bevoegdheden, taken en (collecte)mogelijkheden verwijst het Comité bij wijze van voorbeeld naar volgende voorstellen:

10. Er wordt voorgesteld een interventieteam te creëren (zie hoger punt 9.).
11. De taakomschrijving van de ADIV wordt sterk verruimd. De juiste draagwijdte van de diverse ingrepen in artikel 11 W.I&V vereist een meer grondige studie. Het Comité heeft de indruk dat de actieradius van de ADIV wordt uitgebreid tot buiten het 'militaire' domein (bijvoorbeeld inlichtingen inwinnen inzake het binnen- en buitenlands veiligheidsbeleid).

Het Comité is zich terdege bewust van de groeiende internationalisering van de veiligheidsproblemen en het ontbreken van een burgerlijke buitenlandse inlichtingendienst maar wijst er op dat dit een fundamentele heroriëntatie zou betekenen tegenover de actuele regeling en daarom verdere reflectie vereist. Hierbij moet ook bekeken worden of de ADIV over de middelen beschikt om die nieuwe taak waar te nemen en of het toezicht hierop op een adequate manier kan gebeuren.

12. Het voorgestelde artikel 13/2 verleent inlichtingenagenten de mogelijkheid een fictieve naam, identiteit en hoedanigheid te gebruiken, los van de inzet van een andere methode. Deze – zeer summiere – regeling biedt bijvoorbeeld de mogelijkheid te infiltreren in groeperingen. Tot op heden hielden de diensten voor dat zij deze techniek niet wensten te gebruiken. Indien dit nu wel het geval is, dient dit expliciet te worden vermeld en moet de maatregel als een bijzondere methode worden beschouwd. Tevens dient de nodige aandacht te worden besteed aan de (rechts)bescherming van het betrokken personeel.
13. Hierbij aansluitend stelt het Comité zich de vraag of de mogelijkheid zoals bepaald in het nieuwe artikel 13/4, ook moet toelaten om tot burgerinfiltratie over te gaan. Uit de Memorie van Toelichting blijkt niet dat dit het geval is. De tekst van het ontwerpartikel sluit deze mogelijkheid echter niet uit. Mocht dit alsnog de bedoeling zijn, is een diepgaande reflectie over de opportuniteit en de (wettelijke) omkadering aangewezen.
14. Artikel 14 verduidelijkt dat het beroepsgeheim of een andere geheimhoudingsplicht geen obstakel vormt voor openbare besturen (zoals een OCMW) om op verzoek informatie mee te delen aan de inlichtingendiensten. Het Comité is voorstander van deze verduidelijking, maar stelt wel vast dat de mogelijkheid voor die openbare besturen om ‘akkoorden’ af te sluiten of ‘regels’ op te stellen, vervalt. Indien het de bedoeling is van het voorstel dat overheden niet langer over een appreciatiebevoegdheid beschikken, dient hierover een grondige reflectie plaats te vinden. Er moet immers rekening mee worden gehouden dat sommige overheidsdiensten over zeer gevoelige persoonsgegevens beschikken (bijvoorbeeld medische gegevens) die voor een welbepaalde finaliteit werden verzameld.
15. De wijziging van artikel 16 houdt vooreerst in dat privé-personen of private organisaties te allen tijde persoonsgegevens mogen meedelen aan de inlichtingendiensten, ook al beschikken deze privé-actoren over deze gegevens in functie van een welbepaalde finaliteit (wijziging van het ‘doelbindingsprincipe’). Ten tweede lijkt het de bedoeling dat een eventuele discretie- of geheimhoudingsverplichting die zou rusten op de houder van bepaalde gegevens, niet geldt in zijn relatie met een inlichtingendienst. Vooral wat dit tweede aspect betreft, gaat deze regeling zeer ver en vereist ze een zorgvuldige afweging van de diverse in het geding zijnde belangen (bijvoorbeeld het medisch geheim van een arts, het beroepsgeheim van een advocaat of het bronnengeheim van een journalist). Het wijst er tevens op dat dergelijke gegevens via artikel 19 W.I&V ook aan het gerecht zouden kunnen worden overgezonden.
16. De inzet van bijzondere methoden buiten het Belgische grondgebied wordt voor beide diensten uitgebreid. Voor de VSSE wordt een beperking ingebouwd: de methoden moeten ‘vanaf’ het grondgebied worden ingezet zodat blijkbaar voornamelijk de collectiemogelijkheid voor digitale informatie/communicatie wordt verbreed. Maar betekent deze regeling bijvoorbeeld dat de VSSE vanuit België buitenlandse communicaties kan onderscheppen? Dit dient te worden verduidelijkt.
17. Wat betreft de inzet van bijzondere methoden buiten België geldt geen beperking voor de ADIV. Daar waar het Comité destijds had aanbevolen dat er moest bestudeerd worden of

bepaalde BIM-methoden ook in het buitenland konden worden ingezet, bepaalt het huidige ontwerp dat deze dienst *alle* specifieke én uitzonderlijke methoden kan inzetten in het buitenland. In principe vallen dergelijke methoden onder de administratieve controle van de BIM-Commissie en de jurisdictionele controle van het Vast Comité I (al is het zeer de vraag hoe dit in de praktijk zal moeten verlopen). Maar voor de interceptie van bepaalde communicatie, het binnendringen in informaticasystemen en het maken van beelden, geldt een specifieke (minder verregaande) controleregeling (zie verder 31). Tot slot wijst het Comité op het feit dat de uitbreiding van de mogelijkheden voor de inlichtingendiensten om bijzondere methoden in te zetten in het buitenland, vragen oproept naar de problematiek van de soevereiniteit van andere Staten en de strafbaarstelling van in het buitenland gevestigde organisaties wiens medewerking wordt gevorderd. Indien dergelijke in het buitenland ingewonnen inlichtingen in een strafdossier belanden, moet bekeken worden hoe dit zich verhoudt tot rechtshulpverdragen en de verplichting om te werken via rogatoire commissies.

18. Het voorstel voert een nieuwe specifieke methode in: de vordering van vervoers- en reisgegevens bij private actoren. Het Comité begrijpt het nut van deze regeling voor de werking van inlichtingendiensten. Gelet op de privacygevoeligheid van de te bekomen gegevens, is het Comité van oordeel dat het inwinnen ervan inderdaad als een specifieke methode moet gecatalogeerd worden. Het Comité benadrukt dat de verkrijging van deze gegevens *steeds* als een specifieke methode dient te worden beschouwd, ook al zou men deze in de toekomst via een publieke overheid – en dus via de gewone methode *ex* artikel 14 W.I&V – kunnen bekomen (zie Wetsontwerp inzake PNR).
19. Hierbij aansluitend is het Comité in het algemeen van oordeel dat het niveau van ‘bescherming’ dat geboden wordt in de BIM-Wet, moet verbonden zijn met ‘de aard van de gegevens’ (minder of meer privacygevoelig) en niet zozeer met ‘de manier waarop ze worden ingewonnen’ (via eigen collectiemogelijkheden, via een vordering, via rechtstreekse toegang tot een bestand...). Zoniet zou men tot de situatie komen dat de collecte van eenzelfde privacygevoelig gegeven nu eens als een gewone methode en dan weer als een specifieke methode moet beschouwd worden en de diensten aan ‘methode-*shopping*’ kunnen doen. Net om die reden beveelt het Comité ook aan dat artikel 18/15 W.I&V zou aangepast worden in die zin dat het inwinnen van bepaalde financiële gegevens een specifieke methode is, die onder meer kan gerealiseerd worden via een vordering aan bankinstellingen.

Wat betreft de problematiek van de *checks and balances* haalt het Comité volgende voorbeelden aan:

20. Het ontwerp brengt op sommige plaatsen wijzigingen aan waardoor specifieke methoden gewone methoden worden en waarbij uitzonderlijke methoden verworden tot specifieke methoden. Het gevolg is uiteraard dat de externe controle minder verregaand reikt. Het Comité geeft volgende voorbeelden:
 - Het openen van gesloten voorwerpen blijft slechts een specifieke methode in de mate waarin deze voorwerpen ‘vergrendeld’ zijn.
 - Mobiele camera’s worden, net als fototoestellen, niet meer beschouwd als een technisch middel zodat de inzet ervan de aard van de observatie niet verandert. Dit betekent bijvoorbeeld dat het filmen van een *target* geen specifieke methode is, ongeacht de duur en de frequentie van de observaties. Het Comité heeft hiertegen geen principiële bezwaren, maar wijst er op dat langdurige of frequente observaties

- van eenzelfde target of groepering zeer ingrijpend kunnen zijn en daarom mogelijkwijze als een bijzondere methode dienen te worden beschouwd.
- De observatie van hetgeen zich afspeelt in aanhorigheden kan een specifieke methode zijn in plaats van een uitzonderlijke. Door in het ontwerp een nieuwe categorie van plaatsen in te voeren (met name '*niet voor het publiek toegankelijke plaats die (niet) aan het zicht onttrokken is*') worden aanhorigheden van woningen (zoals de tuin) minder beschermd in functie van de afsluiting die de bewoner plaatste. Tot op heden genieten aanhorigheden dezelfde bescherming als de woning. De invoering van dergelijke nieuwe categorie of een nieuwe juridische notie kan tot onduidelijkheden en interpretatieproblemen leiden. Het Comité heeft geen weet van voorbeelden waarin deze nieuwe regeling kan tegemoetkomen aan een evidente operationele nood. Immers, hetgeen zich afspeelt binnen aanhorigheden kan nu reeds gecollecteerd worden, weze het via een uitzonderlijke methode. Tot slot wil het Comité wijzen op het arrest van het Grondwettelijk Hof (nr. 178/2015) waarbij art. 464/27 Sv. i.v.m. het strafuitvoeringsonderzoek werd vernietigd. De motieven van dit arrest zijn uitermate relevant in het licht van de hier voorgestelde wijziging.
 - Het ontwerp voorziet in een specifieke regeling voor personen die erkend zijn als beroepsjournalist maar die volgens de inlichtingendiensten die erkenning niet verdienen. Het Comité stelt zich vragen bij de wettelijkheid en het nut van dergelijke regeling. Deze regeling zal overigens een bijkomende werklast inhouden voor de diensten die moeten aantonen dat een persoon geen beroepsjournalist is.
 - Het ontwerp stelt voor om bij de evaluatie van de subsidiariteit rekening te houden met de risico's die de uitvoering van de inlichtingsopdracht met zich meebrengt voor de veiligheid van de agenten van de diensten en van derden. Dat rekening wordt gehouden met risico's voor de fysieke veiligheid is niet nieuw; dit is reeds bepaald bij artikel 18/9 § 3 W.I&V. Maar door deze bepaling naar artikel 2 over te brengen, kan de betrokken dienst voortaan beslissen een uitzonderlijke methode in te zetten (en dus gegevens in te winnen die zeer privacygevoelig zijn), omdat de gewone of specifieke methoden (die betrekking hebben op minder privacygevoelige gegevens) te veel gevaar inhouden. Indien dit de bedoeling is van het voorstel, dient er nauw op te worden toegezien dat met deze bepaling omzichtig wordt omgesprongen.
21. Het Comité stelt zich ernstige vragen bij de regeling waarbij een inlichtingenagent een misdrijf begaat dat nadien – en bijvoorbeeld buiten eventuele schadelijders om – zou kunnen 'gedekt' worden door de BIM-Commissie. Het Comité is van oordeel dat deze regeling fundamenteel moet worden herbekeken. Het is van oordeel dat in de gevallen die het ontwerp wil regelen, kan teruggegrepen worden naar bestaande rechtsfiguren (bijvoorbeeld noodtoestand of wettige verdediging).
22. Het Comité kan zich allerminst vinden in de voorgestelde wijziging van artikel 43/5 § 4 W.I&V. De huidige regeling, die destijds op voorstel van de Senaat werd ingevoerd, bepaalt dat inlichtingenagenten *alle* informatie moeten meedelen aan het Comité wanneer deze de wettelijkheid van een bijzondere methode controleert. Deze regeling geldt ook voor informatie of documenten van de inlichtingendiensten die onder het geheim van het onderzoek vallen. Wel moet de voorzitter van het Comité in dat geval overleg plegen met de bevoegde magistraat. Op die wijze kan hij rekening houden met diens bekommernissen. Dezelfde regeling geldt overigens voor het Beroepsorgaan inzake veiligheidsmachtigingen, -attesten en -adviezen. De voorgestelde wijziging zou tot gevolg kunnen hebben dat het Comité als jurisdictioneel orgaan moet oordelen over de wettelijkheid van een methode, *zonder* dat het over alle informatie die werd ingewonnen of aangemaakt door de inlichtingendiensten, beschikt. Het Comité benadrukt dat het geen weet heeft van gevallen

waarin de actuele regeling tot problemen aanleiding heeft gegeven voor het geheim van het onderzoek. Het Comité wijst er overigens op dat dergelijke informatie *nooit* wordt gedeeld met derden.

23. Zoals reeds vermeld (zie 4), laat het ontwerp na een regeling te voorzien voor de notificatie van *targets* van geheime methoden.
24. De regeling die de ADIV toelaat buitenlandse communicaties te intercepteren, is tot stand gekomen in een tijd waarin voornamelijk radiosignalen werden onderschept. Sindsdien is er op technologisch vlak dermate veel veranderd dat het Comité aan de wetgever reeds had aanbevolen de regeling te herzien. De onthullingen van Edward Snowden en de intenties van de ADIV om aan *cable-tapping* te doen, maken die herziening alleen maar dringender. Het Comité stelt vast dat het bevoegdheidsdomein van de ADIV sterk wordt uitgebreid (zie 8) én dat de dienst – terecht – meer collectemogelijkheden krijgt. Evenwel betekent deze dubbele vaststelling voor het Comité dat duidelijk moet gedefinieerd worden wat wel en wat niet kan én dient een reële toezichtmogelijkheid te worden gecreëerd. Elementen die hierbij alleszins moeten bestudeerd worden, zijn de mate waarin intercepties al dan niet gericht moeten gebeuren en op wiens verzoek dit kan, de mate van precisering van het jaarlijkse Afluisterplan (bijvoorbeeld selectoren in plaats van landen of generieke bewoordingen), de mogelijkheid om aan *data-mining* te doen in bulkinformatie en de vraag of buitenlandse SIGINT-operaties steeds moeten kaderen binnen een gewapend conflict of een ‘internationaal mandaat’. Het Comité is van oordeel dat de voorgestelde regeling onvoldoende ingaat op die aspecten. Het Comité herhaalt dat het er in de feiten over eens is dat de feitelijke capaciteiten van de ADIV op SIGINT-vlak veel te beperkt zijn, maar dat het huidige ontwerp een algemene interceptie-bevoegdheid installeert over alle (uitgebreide) bevoegdheden van de dienst, met de verplichte medewerking van de operatoren. Het gevolg is dat de ADIV kan overgaan tot *mass surveillance* van alle communicatiemiddelen vanuit of naar het buitenland. Daartegenover staat een te summiere wettelijke regeling met beperkte toezichtsmogelijkheden die naar het oordeel van het Comité niet voldoen aan de eisen van bijvoorbeeld het EVRM. Over al deze kwesties is een grondig en geïnformeerd parlementair debat noodzakelijk.

BESLUIT

In het toegemeten tijdsbestek heeft het Comité zich moeten beperken tot de wijzigingen die een kritische aandacht verdienen. In algemene zin beveelt het Comité aan dat de wijzigingsvoorstellen die hiervoor werden aangehaald, beter geduid worden naar finaliteit en in bepaalde gevallen meer in detail worden geregeld in het ontwerp. Ook dient grondiger gereflecteerd te worden over sommige fundamentele opties. Daarnaast beveelt het Comité aan dat het toezicht en de controle op een adequaat niveau gebracht worden. Deze bedenkingen moeten gekaderd worden in de bekommernis om te voldoen aan de fundamentele eisen zoals die voortvloeien uit nationale en internationaal rechtsnormen. Tot slot wil het Comité benadrukken dat het uitgebreide ontwerp tal van positieve elementen bevat en dit zowel op legistiek vlak als vanuit het oogpunt van de operationele noden van beide inlichtingendiensten