

Inzicht in toezicht

Twintig jaar democratische controle op de inlichtingendiensten

GERTJAN BOULET^a

Wauter VAN LAETHEM & Johan VANDERBORGH (eds.), *Inzicht in toezicht: Twintig jaar democratische controle op de inlichtingendiensten*, Intersentia (ISBN 978-90-5095-530-0).



Panopticon, 36 (4), 399-405

© 2015 Maklu | ISSN 0771-1409 | July 2015

^a Doctoraatsonderzoeker, Vrije Universiteit Brussel (Corresp.: gertjan.boulet@vub.ac.be).

1. TER INLEIDING

De Toezichtswet van 18 juli 1991 riep het Vast Comité van Toezicht op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten (Vast Comité I) in het leven als een onafhankelijke instelling die afhangt van het Parlement, meer bepaald de Commissie belast met de begeleiding van het Vast Comité I (Begeleidingscommissie). Naast haar activiteiten in het kader van haar toezichtsfunctie, verzorgt het Vast Comité I ook de redactie van de publicatiereeks 'Quis custodiet ipsos custodes', dat een bijdrage '... wil leveren tot het bevorderen van een geïnformeerde discussie over de werking, de bevoegdheden en de controle op de inlichtingendiensten en op het inlichtingenwerk. In deze reeks worden o.m. wetenschappelijke studies, de jaarverslagen van het Vast Comité I en verslagboeken van colloquia opgenomen' (website van het Vast Comité I). De tiende editie van de reeks is gewijd aan de twintigste verjaardag van het Vast Comité I, en bevat bijdragen van maar liefst 38 binnen- en buitenlandse academici, politici en practici, die vanuit hun ervaring, expertise en interesse hun eigen of gemeenschappelijke stempel drukken op het boek.

De voorpagina van het boek beeldt mooi het puzzelachtige institutionele landschap van de werking en het toezicht op de inlichtingendiensten af. Het boek bevat bijdragen van belangrijke spelers op het Belgische inlichtingenterrein, die de vele puzzelstukjes grondig toelichten. De puzzelstukjes zijn gegroepeerd in vijf grotere mozaïektegels: (1) 'Democratische controle op de inlichtingendiensten van 1830 tot 2013', waarin de klemtoon ligt op de evolutie van de hiërarchische controle van de inlichtingendiensten door de uitvoerende macht naar de parlementaire controle; (2) 'De controle op de inlichtingendiensten in een breder kader', waarin de verschillende interne en externe controlemechanismen worden toegelicht alsook relevante rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens; (3) 'Het Vast Comité I voor het voetlicht', waarin de controle door het Vast Comité I centraal staat; (4) 'Het Vast Comité I en zijn relatie met de gecontroleerde diensten en de vier machten', waarin de klemtoon ligt op de relatie tussen het toezichtsorgaan aan de ene kant en de inlichtingendiensten, de drie machten en de media aan de andere kant; (5) 'Het gras is (niet altijd) groener aan de overkant', dat reflecties bevat over zowel buitenlandse controlemodellen voor de inlichtingendiensten als de controle op de controle (Quis custodiet ipsos custodes: wie bewaakt de bewakers?).

De klemtoon in het boek ligt op de controle op de burgerlijke inlichtingendienst, de Veiligheid van Staat (VSSE). Er is weinig aandacht voor de controle op de militaire inlichtingendienst, de Algemene Dienst Inlichtingen en Veiligheid (ADIV), die eveneens geen verslagen publiceert, in tegenstelling tot haar Nederlandse tegenhanger en het VSSE.

Hierbeneden staan we stil bij de meest besproken controlemechanismen: de toezichtsonderzoeken door het Vast Comité I en haar enquêtedienst I, de controle op de inlichtingenmethoden door de BIM-commissie en het Vast Comité I, de rol van de Begeleidingscommissie, en de taken van het Ministerieel comité en college voor inlichtingen en veiligheid. Vervolgens belichten we de samenwerking tussen het gerecht en het Vast Comité I, een puzzelstukje dat nogal wringt. Tot slot volgt een opsomming van de meetinstrumenten die het boek aanbiedt om zich te oriënteren in het puzzelachtige en institutioneel verschuivende inlichtingenlandschap.

Deze bespreking is geen samenvatting van het boek, en wil evenmin een wegwijzer zijn in de puzzel van het Belgische inlichtingenlandschap. De klemtoon ligt eerder op de herhaaldelijk aangehaalde knelpunten en uitdagingen voor de toekomst. De auteur neemt af en toe de gelegenheid om een vraag te stellen. Een draadje rechtsvergelijking is verweven in de tekst.

2. DE TOEZICHTSONDERZOEKEN

De hoofdtak van het Vast Comité I zijn de toezichtsonderzoeken. Het Comité doet vooral uitspraak over de *doelmatigheid* (efficiëntie) en de *doeltreffendheid* (effectiviteit) van het optreden van de inlichtingendiensten. Daarnaast beoordeelt het Vast Comité I ook de *legaliteit* van het optreden van de inlichtingendiensten. Het referentiekader bestaat hier uit de interne richtlijnen, reglementen en wetten (zoals de Wet van 30 november 1998 houdende de regeling van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten (WI&V) en de Wet van 11 december 1998 betreffende de classificatie en de veiligheidsmachtigingen, veiligheidsattesten en veiligheidsadviezen, die de toegang regelt tot geclassificeerde informatie, dat is informatie waaraan een bepaald beschermingsniveau is toegekend). Het Vast Comité I doet een eerder beperkte controle op de *rechtmatigheid* van het optreden van de inlichtingendiensten, waar het referentiekader bestaat uit de grondwettelijke rechten en de daarin vervatte EVRM vrijheden. Te noteren valt dat volgens VADILLO (raadgever van de president van de Franse 'Commission de Lois' binnen de Assemblée nationale) de controle op de rechten en vrijheden niet toebehoort aan het Vast Comité I maar aan de wetgevende macht. De Nederlandse Commissie van Toezicht betreffende de inlichtingen- en veiligheidsdiensten heeft dan weer enkel controlebevoegdheden op het vlak van rechtmatigheid, maar niet inzake doelmatigheid en doeltreffendheid. Zo betwist FIJNAUT (professor aan de Erasmus Universiteit Rotterdam, Katholieke Universiteit Leuven en Universiteit Tilburg) in deze het oorzakelijk verband tussen het optreden van de inlichtingendiensten en het voorkomen van aanslagen.

In de helft van de gevallen gaat het initiatief tot toezichtsonderzoek uit van het Vast Comité I. Haar Dienst Enquêtes I kan ook op eigen initiatief optreden, wat zelden gebeurt. Een derde van de verzoeken gaat uit van een klacht of aangifte van een (rechts)persoon die rechtstreeks betrokken is bij het optreden van de inlichtingendiensten. Nochtans zou het aantal klachten de laatste jaren zijn afgenomen en zou het Vast Comité I minder onderzoeken hebben geopend. VANDE WALLE (raadgever bij het Vast Comité I) noemt als mogelijke redenen het relatief kleine personeelskader bij het Vast Comité I, de grotere openbaarheid van politietaken, en de oprichting van het Beroepsorgaan inzake veiligheidsmachtigingen, attesten en adviezen. Zeventien procent van alle toezichtsonderzoeken vloeit voort

uit initiatief van de Begeleidingscommissie. Minder dan drie procent van alle toezichts-onderzoeken gaat uit van de uitvoerende macht (minister van Justitie en minister van Defensie). In die gevallen is het Vast Comité I wel verplicht een toezichtsonderzoek te openen. VAN LAETHEM en VANDERBORGH (diensthoofd documentatie en Juridische Zaken, respectievelijk documentalist bij het Vast Comité I) pleiten voor een evaluatie of de uitvoerende macht nog de mogelijkheid moet hebben om een toezichtsonderzoek te initiëren.

Het Vast Comité I kan onderzoeken toevertrouwen aan haar Dienst Enquêtes I, die bijgevolg haar medewerking moet verlenen aan een toezichtsonderzoek. Het Vast Comité I drukt met een onderzoeksvoorstel haar stempel op het onderzoek door de Dienst Enquêtes I, en stuurt de Dienst Enquêtes I bovendien aan met concrete onderzoeksvragen via apostilles.

3. DE CONTROLE OP DE INLICHTINGENMETHODES

De Wet van 30 november 1998 houdende de regeling van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten dateert van na de Toezichtswet van 1991. De Toezichtswet zou bij wijze van hoogdringendheid eerst naar de voorgrond zijn geschoven om het gebrek aan vertrouwen van de burger in de inlichtingendiensten te herstellen. Volgens FIJNAUT was er in België nog nooit nagedacht over de werking van inlichtingendiensten. BOS-OLLERMANN (secretaris van de Nederlandse Commissie van Toezicht betreffende de inlichtingen-en veiligheidsdiensten) bevestigt dat de Belgische WI&V haar mosterd haalde in Nederland, maar dat de controle in België meer geavanceerd is.

De WI&V bevat een lijstje opdrachten van de inlichtingendiensten, en onderscheidt daarbij de gewone van de bijzondere (specifieke en uitzonderlijke) inlichtingenmethodes (BIM). De gewone methodes bestaan onder meer uit het inwinnen van informatie bij private organisaties en personen (zonder medewerkingsplicht), de observatie en doorzoeking (zonder technische middelen) op publieke plaatsen of private plaatsen die voor het publiek toegankelijk zijn, en het gebruik van menselijke bronnen. Voorbeelden van specifieke methoden zijn het kennisnemen van identificatie-, oproep-, en lokalisatiegegevens van elektronisch communicatieverkeer, en het vorderen van de medewerking van een operator. De uitzonderlijke methoden bestaan onder meer uit het verzamelen van bankgegevens, het binnendringen in een informaticasysteem en het onderscheppen van communicatie.

Het onderscheid tussen de soorten gegevens onder de specifieke en uitzonderlijke methodes is niet altijd even duidelijk. Zo stelt CAMERON dat '*... developments in digital communications technology may soon make the distinction which is commonly drawn between interception of the 'content' of data, and monitoring of teledata/location impossible to uphold*' (p. 177). DE SMET (raadsheer bij het Vast Comité I) stelt zich de vraag of abonnenummers (het merendeel van de BIM) nog onder de specifieke methoden moeten ressorteren, aangezien die operaties weinig intrusief zouden zijn en niet zelden via open bronnen kunnen worden achterhaald. DE LAET, MARSIA en RÉGIBEAU (voormalige medewerkers bij het ministerie van Defensie) bevestigen dat '*... la plupart des renseignements sont récoltés de façon très ordinaire, par exemple en suivant les médias, en particulier internet, ou en regardant des photos prises par satellite*' (p. 145).

Aan de gewone methodes zijn geen speciale toepassingsvoorwaarden noch een speciaal toezicht verbonden. Inzake de (meervoudige) controle op de BIM geeft DE SMET een mooie beschrijving van de BIM-commissie als een doorgeefluik naar het Vast Comité I. CAMERON (professor aan de University of Uppsala, Zweden) vraagt zich echter of zulke '*... different levels of foreseeability should be permissible in the regulatory framework*' (p. 175)? De uitzonderlijke

methodes vereisen een voorafgaand eensluidend advies van de BIM-commissie, wat in Nederland enkel vereist is voor de brievenopening.

De controle door de BIM-commissie en eventueel door het Vast Comité I bestaat uit een wettelijkheids-, proportionaliteits- en subsidiariteitstoets.¹ Volgens De SMET werd nog nooit een flagrante overtreding van de wet door de inlichtingendiensten vastgesteld.²

4. DE BEGELEIDINGSCOMMISSIE

VANHEVELE (Eerste directieraad, Secretaris van de Begeleidingscommissie) onderstreept dat, niettegenstaande de verregaande bevoegdheden van het Vast Comité I en het gebrek aan veiligheidsmachtiging voor de leden van de Begeleidingscommissie, beide organen complementair zijn: de Begeleidingscommissie is blind zonder de nodige informatie waarover het Vast Comité I beschikt. Het Vast Comité I is doof zonder de mogelijkheid tot rapportering aan de Begeleidingscommissie. De adviezen en aanbevelingen van het Vast Comité I zijn namelijk niet bindend.³ De Begeleidingscommissie heeft daarentegen meer politieke macht. Nochtans kan het Vast Comité I verslag uitbrengen aan het Parlement bij vaststelling dat bij het verstrijken van een redelijke termijn geen of op onvoldoende wijze gevolg werd gegeven aan haar besluiten. Volgens CLERIX (journalist bij MO*) zou een interessante oefening zijn *'... om eens op te lijsten welke aanbevelingen van het Comité wel en welke niet opgevolgd, en vervolgens die informatie voor te leggen aan beleidsmakers voor commentaar.* (p. 201)' Volgens VAN LAETHEM doet de Begeleidingscommissie weinig met de aanbevelingen van het Vast Comité I.

De samenwerking tussen het Vast Comité I en de Begeleidingscommissie is aan verbetering toe. Vooraleerst heeft het Parlement ruimere bevoegdheden: het kan hoorzittingen houden met de bevoegde ministers, de Nationale Bank, de Privacy-commissie en de privésector. Het heeft ook contacten met het Europees Parlement en de parlementariërs van andere lidstaten. Op te merken valt dat in Australië en Zuid-Afrika het Parlement zelfs over een Inspecteur-Generaal beschikt die voor haar onderzoeken beschikt over ruime toegang tot gevoelige informatie. Dichter bij huis, in Duitsland, hebben meerdere parlementaire commissies verregaande toezichtsbevoegdheden, waaronder de mogelijkheid om toestemming te verlenen voor de interceptie van telecommunicatie. FIJNAUT stelt een herziening voor van het verbod op toegang tot geclassificeerde informatie door de Begeleidingscommissie. VAN LAETHEM sluit zich aan bij het voorstel van het Vast Comité I om in een specifieke instantie te voorzien die kan overgaan tot declassificatie na afweging van alle in het geding zijnde belangen. Hij stelt ook vast dat het Parlement nooit gebruik maakte van de mogelijkheid om het Vast Comité I in te schakelen tijdens een parlementaire onderzoekscommissie.

5. DE ROL VAN HET MINISTERIEEL COMITÉ / COLLEGE VOOR INLICHTINGEN EN VEILIGHEID

In wat volgt staan we kort stil bij de minder bekende organen binnen het inlichtingenlandchap: het Ministerieel comité voor inlichtingen en veiligheid (MCIV) en het College voor in-

¹ De vassing van het Vast Comité I inzake de BIM gebeurt op eigen initiatief of op verzoek van de Privacy-commissie. De Begeleidingscommissie kan geen BIM-onderzoek vorderen. Het Vast Comité I is ook van ambtswege gevat indien de BIM-commissie de schorsing heeft bevolen van een specifieke of uitzonderlijke maatregel of indien de bevoegde minister een uitzonderlijke methode heeft geschorst.

² Evenmin zou volgens De SMET het Vast Comité I al zijn overgegaan tot een stopzetting in het kader van haar bevoegdheid tot controle van de intercepties door de ADIV van de uit het buitenland uitgezonden communicatie.

³ VAN LAETHEM is ook voorstander van bindende beslissingsbevoegdheid voor het Vast Comité I.

lichtingen en veiligheid (CIV). Het MCIV en CIV vervullen hoofdzakelijk een beleidsmatige respectievelijk voorbereidende en uitvoerende rol. Het MCIV bepaalt het algemeen inlichtingenbeleid, definieert centrale begrippen zoals de binnenlandse en buitenlandse veiligheid van staat, legt de prioriteiten vast, coördineert tussen de inlichtingendiensten en de politiediensten wat betreft de fundamentele belangen van de Belgische staat,⁴ en ontwikkelt het beleid inzake gevoelige informatie. Volgens STANS, PASHLEY en COOLS (respectievelijk wetenschappelijk medewerker aan de Université de Liège, onderzoekster aan de Vrije Universiteit Brussel, en professor aan de Vrije Universiteit Brussel en Universiteit Gent) zou de bevoegdheid van het MCIV zich moeten uitstrekken tot de ondersteunende diensten van het Coördinatieorgaan voor de dreigingsanalyse (OCAD), dit is het orgaan belast met de evaluatie van de dreiging op het vlak van terrorisme en extremisme.

Het Vast Comité I en de regering hielden er destijds verschillende meningen op na wat betreft de organisatie van het CIV. De regering maakte het CIV bevoegd voor o.a. de coördinatie van de operationele taken zoals de verdeling van de opdrachten tussen de VSSE en de ADIV. Het Vast Comité I dacht daarvoor eerder aan een topambtenaar (coördinator) onder rechtstreeks gezag van de eerste minister of de staatssecretaris voor inlichtingen en veiligheid. De voorstellen van de regering haalden het.

Nochtans zou de focus op de inlichtingendiensten door het CIV sindsdien zijn verwaterd. Na 9/11 hield het CIV zich o.a. bezig met het beheer van de terrorismedreigingen en de versterking van de samenwerking tussen veiligheidsactoren op vlak van informatiehuishouding. Sinds de rol van het OCAD op dit terrein is er echter nog weinig activiteit waarneembaar binnen het MCIV en CIV. Beide organen zouden zich nog vooral bezig houden met o.a. de versterking van de capaciteit van de federale politiediensten bevoegd voor terrorisme en radicalisme, de vip-protectie, Europese tops en terroristische aanslagen. In haar activiteitenverslag van 2001 vraagt het Vast Comité I zich daarom af of er ‘... in weerwil van het bestaan van een structuur zoals het Ministerieel Comité voor de inlichtingen of het College voor de inlichtingen, wel een echte coördinatie bestaat op het gebied van het inlichtingenwezen in België’ (p. 31). Het Vast Comité herhaalt bovendien ‘zijn voorstel om een coördinator op het gebied van de inlichtingen te benoemen’ (p. 33). VAN LAETHEM en VANDERBORGHET wijzen op de voorzichtige motivering door het Vast Comité I in haar toezichtsonderzoeken wegens het gebrek aan een referentiekader zoals beleidslijnen van het MCIV. Bovendien zetten zowel het OCAD als het Vast Comité I zich ogenschijnlijk op de stoel van het MCIV wanneer ze de oorzaken van het radicaal islamisme trachten te begrijpen.

6. DE SAMENWERKING TUSSEN HET GERECHT EN HET VAST COMITÉ I

De Dienst Enquêtes I is ook bevoegd inzake misdaden en wanbedrijven ten laste gelegd van leden van de inlichtingendiensten. Die tweede pet van de Dienst Enquêtes I lijkt vooralsnog weinig indruk te maken op het parket dat de dienst slechts zelden zou inlichten over de gevolgen van strafonderzoeken. Volgens NIVELLE (Directeur van de Dienst Enquêtes I) is daarom een betere informatiedoorstroming nodig tussen het parket en de Dienst Enquêtes I.

De inlichtingendiensten zouden bovendien met het gerecht onder het hoedje van het geheim van het onderzoek spelen om geen informatie betreffende een strafrechtelijk onderzoek te moeten delen met het Vast Comité.⁵ In Canada roept de ‘Canadian Security Intelligence Service’ (CSIS) ook het geheim van het onderzoek in om niet te hoeven samen-

⁴ De BIM-commissie staat bovendien in voor de coördinatie bij samenloop tussen een inlichtingenonderzoek en een justitieel onderzoek.

⁵ De politiediensten, OCAD en ondersteunende diensten kunnen het geheim van het onderzoek echter niet invoeren.

werken met haar controleorgaan, de 'Security Intelligence Review Committee' (SIRC). In die gevallen zouden volgens POLLAK (voormalig uitvoerende directeur van de CSIS) de CSIS en het SIRC het met elkaar uitpraten. In België pleegt het Vast Comité I ook wel overleg met de bevoegde magistraat, maar daarbij blijkt de discussie eerder te gaan om het laatste woord.

DELMULLE en FRANSEN (respectievelijk procureur-generaal in Brussel en federaal magistraat) stellen ook dat het Vast Comité I géén toegang moet hebben tot alle terrorismeonderzoeken, waarvoor de federale procureur altijd de technische bijstand van de inlichtingendiensten zou vragen. Aan de andere kant vinden STANS, PASHLEY en COOLS een geïntegreerde controle door het Vast Comité I op de inlichtingen- en politiediensten wel wenselijk. De relatie tussen de inlichtingendiensten en andere diensten lijkt inderdaad dichter te komen in het vizier van de controleradar. In Canada zijn volgens POLLAK (voormalig uitvoerend directeur van de Canadese Security Intelligence Review Committee) '*... two dozen federal departments and agencies now involved in national security, but checks and balances have not kept pace*' (p. 419). FIJNAUT zegt dat de politie een bredere taakstelling en grotere geografische aanwezigheid heeft, en dientengevolge ook meer zicht heeft op mensen en groepen die (mogelijk) een radicaliseringsproces doormaken en zodoende een risico (kunnen) vormen voor de nationale veiligheid. Volgens hem ligt de grote les van 9/11 in het allergrootste belang om te voorzien in soepele overgangen tussen inlichtingenwerk en strafrechtelijk onderzoek. Nederlands richtte bijvoorbeeld een gemeenschappelijke terrorisme-inbox op voor zowel de inlichtingendiensten als de rechtshandavingsinstanties.

7. NAAR EEN INTERNATIONALE CONTROLE VAN DE INLICHTINGENDIENSTEN?

In de zoektocht naar een verklaring voor de geringe aandacht van het Vast Comité I naar de ADIV stellen VAN LAETHEM en VANDERBORGH'T '*... dat een niet onaanzienlijk deel van de werking van de ADIV gericht is op het buitenland en daardoor misschien minder de aandacht trekt*' (p. 232), en dat '*er moet bekeken worden of dit gerechtvaardigd kan worden of dat dit het resultaat is van een ongewild toeval*' (p. 243)? Besteedt het Vast Comité I inderdaad doelbewust minder aandacht aan de internationale relaties van de inlichtingendiensten? In dat verband stellen we de vraag of de Belgische inlichtingendienstendiensten op de hoogte waren van de hacking van Belgacom, vermoedelijk door buitenlandse inlichtingendiensten? FIJNAUT stelt terecht de vraag of het toezicht zelf niet grensoverschrijdend dient te worden? De Werkgroep Artikel 29 voor de bescherming van persoonsgegevens, een onafhankelijke Europese werkgroep van privacy-commissies van de 28 EU lidstaten en de Europese toezichthouder voor gegevensbescherming, riep alvast op tot meer controle op de inlichtingendiensten met een mogelijke rol voor de privacy-commissies.⁶

8. INZICHT IN TOEZICHT VIA EEN INSTRUMENTARIUM IN HET INLICHTINGENLANDSCHAP

Sabine DE BETHUNE (gewezen Voorzitster van de Senaat en Senatoriële Begeleidingscommissie) stelt terecht dat het boek als een standaardwerk mag worden beschouwd dat tot lering zal strekken voor de volgende jaren. Het boek mag inderdaad als een degelijk kompas worden beschouwd om zich te oriënteren in het puzzelachtige institutionele landschap van de werking en het toezicht op de inlichtingendiensten.

⁶ Article 29 Data Protection Working Party, 'Opinion 04/2014 on surveillance of electronic communications for intelligence and national security purposes', 10 april 2014, 819/14/EN WP 215, http://ec.europa.eu/justice/data-protection/article-29/documentation/opinion-recommendation/files/2014/wp215_en.pdf

Het boek is tegelijkertijd een barometer aan de hand waarvan het controlegehalte op de inlichtingendiensten in onze buurlanden kan worden gemeten. Het boek is tevens de voorbode van een mogelijke klimaatsverandering, want volgens RAPAILLE (voorzitter van het Vast Comité I) bevat het boek verrassende inzichten voor het Vast Comité I, en kan het bovendien *'een inspiratiebron vormen voor eventuele nieuwe vormen van onafhankelijk, democratisch toezicht op het overheidsoptreden'* in domeinen buiten het inlichtingenlandschap (p. x).

Het boek is vervolgens een seismograaf die veranderingen in het inlichtingenlandschap registreert, waarin o.a. privacy-commissies hun intrede doen.

Het boek is tot slot een sterrenkijker ter waarneming van de verschuivende posities van de inlichtingendiensten naar de virtuele wereld (cyberspace) waar zij toegang vinden tot persoonlijke gegevens maar zelf ook het risico lopen om slachtoffer te worden van een elektronische aanval.

De puzzel is nog niet af ...