

STANDPUNT VAN HET VAST COMITÉ I BIJ HET
“WETSVOORSTEL BETREFFENDE DE METHODEN VOOR
HET VERZAMELEN VAN GEGEVENS DOOR DE
INLICHTINGEN- EN VEILIGHEIDSDIENSTEN” NAAR
AANLEIDING VAN HET VERZOEK VAN DE VOORZITTER
VAN DE COMMISSIE JUSTITIE VAN DE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS D.D. 17 NOVEMBER 2009

Net zoals in zijn drie voorgaande adviezen met betrekking tot deze belangrijke materie, wil het Vast Comité I ook hier het belang van dit wetsontwerp onderlijnen. Het moet de twee Belgische inlichtingen- en veiligheidsdiensten uiteindelijk de mogelijkheid bieden performante middelen in te zetten tegen ernstige dreigingen tegen onze democratische rechtsorde. Tevens is het Vast Comité I de overtuiging toegedaan dat in het ontwerp, dat na lange en grondige discussie is gestemd door de Senaat, een goed evenwicht werd gevonden tussen de belangen van de veiligheid van de democratische rechtsorde aan de ene kant, en de rechten en vrijheden van burgers aan de andere kant. Dat evenwicht is merkbaar in vele facetten van het ontwerp. Het Comité zal zich in dit advies zoals gevraagd beperken tot één aspect: de jurisdictionele controle door het Vast Comité I.

In de inleidende algemene bespreking van het ontwerp in de Kamercommissie Justitie van 17 november 2009 werden een aantal punten aangekaart en vragen opgeworpen die

rechtstreeks betrekking hebben op die nieuwe rol voor het Vast Comité I. Het Comité zal hierop kort reageren.

Vooreerst werd de vraag gesteld hoe het Comité zijn jurisdictionele rol ziet en hoe het de eis van proportionaliteit en subsidiariteit zal beoordelen. Zoals elk jurisdictioneel orgaan zal het Vast Comité I bindende beslissingen nemen en hierbij uiteraard alleen de wettigheid beoordelen van de gevallen die aan zijn oordeel worden voorgelegd; niet de opportuniteit. Hierbij is het echter van belang te onderlijnen dat de proportionaliteit- en de subsidiariteits – net zoals bijv. de vormvereisten waaraan een machtiging tot gebruik van bepaalde methoden moet voldoen – deel uitmaken van de voorwaarden die vervuld moeten zijn opdat een gehanteerde methode wettelijk is. De beoordeling van deze twee eisen wordt dus mee opgenomen in de legaliteitstoets. De inhoud van de begrippen ‘proportionaliteit’ en ‘subsidiariteit’ is genoegzaam bekend. Proportionaliteit betekent dat de gehanteerde methode in verhouding moet staan met de ernst van de dreiging; subsidiariteit houdt in dat meer ingrijpende en dwingende maatregelen enkel kunnen worden ingezet wanneer minder intrusieve maatregelen niet dezelfde resultaten zouden opleveren. Het Vast Comité I zal zich bij de invulling van deze begrippen uiteraard spiegelen aan de rijke rechtspraak van bijvoorbeeld het Europees Hof voor de Rechten van de Mens en het Hof van Cassatie. Het Vast Comité I wil wel nog benadrukken dat deze beoordeling alleen mogelijk is wanneer het beschikt over alle concrete elementen van de zaak. Zoniet blijft de beoordeling steken op een abstract niveau. De door de Senaat gestemde tekst biedt daarvoor alleszins de nodige garanties: het Comité moet beschikken over het volledige dossier van de inlichtingendiensten en van de commissie, het kan elk bijkomend stuk vorderen, het mag de leden van inlichtingendiensten en van de commissie horen en het kan bovendien zijn enquêtedienst belasten met bijkomend onderzoek.

Een ander kenmerk van de rechtsprekende functie is die van een contradictoir debat. En hiermee zijn we bij een tweede aspect beland: kunnen de klager en zijn advocaat worden gehoord? De Raad van State stelde dat die mogelijkheid in de wet zou moeten worden ingeschreven. Echter, art. 43/5, § 4, laatste lid, voorziet daarin reeds: *‘Indien deze dit wenst, hoort het Vast Comité I de klager. Die kan zich laten bijstaan door een advocaat.’* Deze regeling is duidelijk. Wel luidt de Franstalige versie anders: *‘Si le Comité permanent R le souhaite, il entend le plaignant. Ce dernier peut se faire assister par un avocat.’* Dit kan uiteraard niet de bedoeling zijn. Het Vast Comité I beveelt dan ook aan de Franstalige versie te corrigeren.

Een derde element dat kenmerkend is voor een jurisdictionele beslissing is dat van de onpartijdigheid en de onafhankelijkheid van het orgaan en van zijn leden. Ook dit element is ter sprake gekomen. De Raad van State stelde zich immers de vraag wat er diende te gebeuren indien het Comité zich op het ogenblik dat het gevat wordt als rechtsprekend orgaan, reeds over dat geval had uitgesproken in het kader van bijv. een toezichtonderzoek. Alhoewel vrij theoretisch, is het inderdaad niet ondenkbaar dat het Comité een toezichtonderzoek heeft gevoerd naar het gebruik van bijzondere methoden en dat er zich (jaren later) een klager aandient die het voorwerp was van een methode die destijds onder de loep is genomen. De Raad van State stelt in dit geval voor dat de plaatsvervangende leden van het Comité zich uitspreken over de klacht, net zoals dat gebeurt in het geval van het Beroepsorgaan inzake veiligheidsmachtigingen, -attesten en -adviezen. De gelijkenis gaat echter niet helemaal op. De plaatsvervangers van de leden van het Beroepsorgaan zijn immers permanente leden van het Vast Comité I, het Vast Comité P of de Privacycommis-

sie. Dit is niet zo voor de plaatsvervangers van het Vast Comité I. Deze plaatsvervangers leggen pas de eed af op het ogenblik dat het mandaat van een effectief lid een einde neemt; er kan dus geen onmiddellijk beroep worden gedaan op de plaatsvervangers van de effectieve leden van het Vast Comité I. Maar dat is ook niet nodig. In het door de Raad van State aangehaalde geval zal het Vast Comité I de zaak kunnen beoordelen net zoals in strafzaken een verzetprocedure wordt gevoerd: waar tijdens het toezichtonderzoek – dat overigens een andere finaliteit heeft – geen rekening kon worden gehouden met de argumenten van de klager, zal dat wel het geval zijn op het ogenblik dat het Comité oordeelt als jurisdictioneel orgaan. Dit neemt niet weg dat in het ontwerp een regeling kan worden ingeschreven zoals in art. 3, derde lid, van de wet 11 december 1998 tot oprichting van een beroepsorgaan inzake veiligheidsmachtigingen, veiligheidsattesten en veiligheidsadviezen. Die regeling houdt in dat wanneer bij het Beroepsorgaan een beroep aanhangig is gemaakt, het Vast Comité I voor de duur van de procedure geen toezichtonderzoek voert naar de feiten die het voorwerp zijn van het beroep. Op die wijze sluit men alleszins uit dat er gelijktijdig een toezichtonderzoek en een jurisdictioneel beroep loopt.

Verder wenst het Vast Comité I de aandacht van de Kamercommissie Justitie te vestigen op een ander zeer belangrijke punt. Het Comité wordt naar aanleiding van toezichtonderzoeken waaraan een gerechtelijke component verbonden is, regelmatig geconfronteerd met het feit dat bepaalde informatie niet of niet onmiddellijk ter beschikking wordt gesteld door de inlichtingendiensten. Deze diensten beroepen zich hiervoor (soms) op het 'geheim van het onderzoek'. Zij verwijzen het Comité dan door naar de gerechtelijke autoriteiten die finaal moeten beslissen of het Comité al dan niet toegang krijgt tot de gevraagde informatie of documenten. Hierdoor lopen bepaalde onderzoeken van het Comité uiteraard ernstige vertraging op of dreigen essentiële elementen niet aan het licht te komen. De inlichtingendiensten worden in hun houding gesterkt door het standpunt dat wordt ingenomen door het College van Procureurs-generaal dat van oordeel is dat *'de informatie (alook de documenten of voorwerpen) afkomstig van de Veiligheid van de Staat, eens zij betrekking hebben op een nog niet afgesloten opsporings- of gerechtelijk onderzoek, uitsluitend aan de gerechtelijke autoriteiten toekomt om te oordelen of deze ter beschikking kan gesteld worden van het Comité I.'* (Brief aan de minister van Justitie d.d. 28 april 2009, waarvan kopie gericht werd aan het Vast Comité I). Dergelijke algemene stellingname – waarvan de juridische correctheid door het Vast Comité I overigens met klem betwist wordt – bemoeilijkt uiteraard de taak van het Comité als democratisch controleorgaan. Zeker in een domein dat zowel kwantitatief als kwalitatief aan belang wint (m.n. terrorismedossiers waarin de inlichtingendiensten systematisch om bijstand worden gevraagd door het gerecht) is dit onaanvaardbaar. De Senaat heeft dergelijk 'vetorecht' vanuit de magistratuur niet willen aanvaarden en heeft in een regeling voorzien waarbij de leden van inlichtingendiensten zich niet langer mogen verschuilen achter het geheim van het onderzoek om zo een essentieel deel van hun werking buiten de controle van het Comité en dus ook van het parlement te houden. In het advies van 12 november 2009 van de Procureur-generaal te Gent aan de Minister van Justitie, dat in overleg met de federaal procureur tot stand is gekomen, wordt opnieuw aanbevolen het bestaande 'vetorecht' te behouden. Het Comité zou dergelijke wijziging ten zeerste betreuren. Hierdoor zou de parlementaire controle blijvend beperkingen ondervinden. Alleszins moet duidelijk zijn dat de door de Senaat gestemde regeling op geen enkele wijze betekent dat het Comité controle kan uitoefenen op de gerechtelijke overheden en de handelingen die zij stellen.

Dit is uiteraard ook niet de betrachting van het Comité; het is slechts de bedoeling effectief toezicht te kunnen uitoefenen op de wijze waarop de twee inlichtingendiensten *hun* wettelijke opdrachten (zoals o.m. bijstand aan een opsporings- of gerechtelijk onderzoek) invullen en welke handelingen *zij* stellen.

In ditzelfde kader vroeg de Raad van State zich af waarom er in verband met de specifieke en uitzonderlijke methoden voor het verzamelen van gegevens voorzien wordt in een andere regel dan die welke bestaat inzake veiligheidsmachtigingen, -attesten en -adviezen. In artikel 5, §2, derde lid, van de Wet van 11 december 1998 tot oprichting van een beroepsorgaan inzake veiligheidsmachtigingen, veiligheidsattesten en veiligheidsadviezen wordt immers bepaald dat leden van de inlichtingendiensten verplicht zijn aan het Beroepsorgaan de geheime informatie mee te delen waarover zij beschikken, *'met uitzondering van geheime informatie die betrekking heeft op een nog lopend opsporings- of gerechtelijk onderzoek'*. Het Vast Comité I acht het inderdaad wenselijk ook hier de mogelijkheid om bepaalde essentiële zaken aan het Beroepsorgaan te onthouden, te schrappen.

In het advies van 12 november 2009 van de Procureur-generaal te Gent aan de Minister van Justitie wordt tevens voorgesteld dat ook de federale procureur het Vast Comité I zou kunnen vatten *'gelet op zijn bijzondere rol ingeval het aanwenden van deze inlichtingmethoden een weerslag kan hebben op een strafonderzoek (cfr artikel 13/2).'* Het Vast Comité I verwondert zich hierover. Artikel 13/2 voert immers een systeem in waarbij de commissie finaal beslist of een inlichtingendienst die een onderzoek instelt dat een weerslag kan hebben op een opsporings- of gerechtelijk onderzoek, specifieke of uitzonderlijke methoden mag aanwenden. Het Vast Comité I is niet bevoegd om zich uit te spreken over de beslissing van de commissie om een inlichtingenopdracht al dan niet stop te zetten. Dergelijke beslissing raakt overigens niet aan de legaliteit; ze houdt slechts een opportuniteitsoordeel in. Dergelijk oordeel komt niet toe aan een jurisdictioneel orgaan.

Wel is het Vast Comité I gewonnen voor de suggestie om artikel 43/6 §1 aan te vullen in die zin dat het gerecht ook kan geïnformeerd worden van het feit dat onrechtmatig verkregen inlichtingen niet meer mogen geëxploiteerd worden en moeten worden vernietigd. Deze inlichtingen kunnen immers doorgespeeld zijn naar het gerecht, met alle gevolgen vanden voor het strafdossier.