



Notitienummer 2013.226

Toezichtonderzoek naar de wijze waarop de inlichtingendiensten informatie verzamelen over politieke mandatarissen, de wijze waarop ze met de informatie omgaan en analyseren, en de wijze waarop ze hierover aan de bevoegde overheid rapporteren

I. INLEIDING

I.1. Een onderzoek opgesplitst in drie deelonderzoeken

Voorliggend onderzoek is het sluitstuk van drie onderzoeken die het Vast Comité I begin 2013 opstartte op verzoek van de Begeleidingscommissie van de Senaat en van de minister van Justitie.

1. Het deelonderzoek 'Debie-Dewinter', waarin werd onderzocht op welke wijze de VSSE omging met informatie en inlichtingen met betrekking tot de heer Dewinter en welke relaties de VSSE met de heer Debie in dit verband had.
2. Het deelonderzoek 'Scientology-Congo', waarin aandacht werd besteed aan de activiteiten van de VSSE met betrekking tot Scientology en van de personen die zich in de entourage van deze organisatie begaven (meer bepaald een viertal personen van Congolese origine, waaronder drie parlementairen in functie).
3. Het voorliggend 'transversaal' onderzoek dat, zoals gezegd, het afsluitende deel vormt. Het vooropgestelde doel van het onderzoek is daarbij breder dan dit van de twee andere deelonderzoeken.

In het eerste deelverslag ('Debie-Dewinter'), dat werd afgerond in maart 2013, werden *in fine* een aantal vragen geformuleerd:

- Mag een politieke partij of beweging *in se* het voorwerp uitmaken van de belangstelling van de inlichtingendiensten? Zoja, op welke wijze en in welke mate? En hoe wordt dit in de actie- of inlichtingenplannen van de inlichtingendiensten verwoord en opgenomen?
- Hoe kan de aflijning worden gemaakt tussen activiteiten van een parlementslid 'binnen het parlementair halfroond' en zijn of haar werkzaamheden 'buiten' dit halfroond? Hoever strekt dit 'halfroond' zich in feite uit? En hoe gaan de inlichtingendiensten daarmee om?
- Wat met de informatie die eventueel over parlementaire mandatarissen, inclusief de heer Dewinter, door de Algemene Dienst inlichtingen en veiligheid wordt bijgehouden?

- Bestaat er eventueel informatie die over andere politieke mandatarissen dewelke door de inlichtingendiensten worden verzameld en bijgehouden?
- Hoe verloopt de rapportering naar de autoriteiten van de eventuele informatie die over politieke mandatarissen bij de inlichtingendiensten bestaat?

De antwoorden op deze vragen komen (niet noodzakelijk in dezelfde volgorde) op meer algemene wijze aan bod in voorliggend verslag. **Hierbij dient opgemerkt te worden dat het merendeel van de informatie die aan de basis lag van dit onderzoek als VERTROUWELIJK of GEHEIM was geclassificeerd. Het Vast Comité kan dan ook geen namen van personen, partijen of verenigingen weergeven in dit verslag.**

I.2. Toezichtonderzoeken die reeds in het verleden werden gevoerd over de opvolging van parlementsleden

Het is niet de eerste maal dat het Vast Comité I de activiteiten van de Belgische inlichtingendiensten ten aanzien van politieke mandatarissen onderzoekt.

1997

Al in 1997 werd een onderzoek geopend *'naar de manier waarop de inlichtingendiensten het onderscheid maken tussen de activiteiten van parlementsleden als milieupacifisten en als parlementsleden'*¹. Het onderzoek kwam er na een vraag van een Ecolo-parlementslid en spitste zich toe op de inlichtingen die de Veiligheid van de Staat en de Algemene Dienst inlichting en veiligheid gebeurlijk over mandatarissen van Ecolo of Agalev (thans Groen!) zouden verzamelen. Het Comité kwam tot de conclusie dat de twee inlichtingendiensten dossiers hadden op de naam van een aantal parlementsleden van deze partijen, maar dat de activiteiten van deze personen sinds 1988 niet meer bijzonder gevolgd werden.

1998

Een jaar later, in 1998, startte het Vast Comité I als vervolg op bovenstaand onderzoek een meer algemene enquête over *'de verzameling van gegevens over parlementsleden door de inlichtingendiensten'*.² Dit onderzoek had betrekking op de mandatarissen van *alle* politieke partijen. Het Comité kwam in deze tot de conclusie dat *'noch de VSSE noch SGR onderzoek instellen naar handelingen die in het kader van de eigenlijke uitoefening van het parlementair mandaat worden gesteld'*.

2006

In 2006 kwamen de zogenaamde 'gereserveerde dossiers' bij de VSSE aan de oppervlakte.³ Klaarblijkelijk werden sinds het eind van de jaren '80 een aantal dossiers met gegevens over verkozenen bijgehouden door de Dienst 'Affaires Générales' van de VSSE, en dit buiten het 'normale circuit'. Sommige van deze dossiers werden zelfs exclusief op het secretariaat van de administrateur-directeur-generaal van de Openbare Veiligheid bewaard (buiten het bereik van elke ander persoon).

¹ Vast Comité I, *Activiteitenverslag 1998*, 67 e.v.

² Vast Comité I, *Activiteitenverslag 1999*, 12 e.v.

³ Vast Comité I, *Activiteitenverslag 2008*, 23 e.v.

Na het onderzoek van het Vast Comité I werden alle dossiers en stukken terug in het normale circuit opgenomen. Een verificatie door het Vast Comité I bevestigde dat dit ook effectief gebeurd was.

2008

Naar aanleiding van zijn toezichtonderzoek formuleerde het Vast Comité I in zijn *Activiteitenverslag 2008* hieromtrent een belangrijk principe⁴: *'het actueel voorkomen van politieke mandatarissen en prominenten (blijft) in de nu geïnformatiseerde rapporten van een inlichtingendienst een uiterst delicaat gegeven. (...). Het Comité was echter van mening dat de hoedanigheid van een prominent of politicus geen beletsel kan zijn voor een adequate opvolging en van een navenante beschikbaarheid van de rapportering hierover in het licht van de uitvoering van de wettelijke opdrachten van een inlichtingendienst. Deze activiteit dient immers te gebeuren 'zonder onderscheid des persoons.'*

In het verlengde hiervan deed het Comité volgende aanbeveling: *'Meer in het algemeen wenst het Vast Comité I dat de Veiligheid van de Staat klare en eenduidige richtlijnen uitwerkt met betrekking tot de inwinning, de verwerking, de raadpleging (met inbegrip van de eventuele interne afscherming), de opslag en de archivering van gegevens van bepaalde categorieën van personen die bijzondere verantwoordelijkheden dragen of droegen. Bij de uitwerking van deze richtlijnen en bij de concrete opvolging van de (gewezen) politieke mandatarissen dient de Veiligheid van de Staat rekening te houden met de krijtlijnen uitgetekend in het arrest van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens in de zaak Segerstedt-Wiberg and others'.⁵*

I.3. De structuur van voorliggend onderzoek: de inlichtingencyclus

Het Vast Comité I besloot voorliggend onderzoek over de opvolging van politieke mandatarissen te voeren aan de hand van de zogenaamde inlichtingencyclus, die een theoretische beschouwing is van elk aspect van de werking van een inlichtingendienst. Kort samengevat ziet deze cyclus er als volgt uit:

- De **eerste fase** is de aflijning van de 'inlichtingendoelen' (*targets*) door de bevoegde ministers en de hoofden van de twee inlichtingendiensten: binnen de grenzen van de wet van 30 november 1998 moeten zij bepalen welke de *targets* van het inlichtingenwerk mogen zijn. Dit vormt de 'sturing' van de inlichtingenactiviteit.
- De **tweede fase** is deze van de gegevensverzameling of 'collecte'. Dit gebeurt door de inspecteurs en commissarissen van de Buitendiensten van de VSSE en de ADIV, maar ook personen van de binnendiensten die de open bronnen opvolgen. Ook zij hebben precieze en ondubbelzinnige instructies nodig over hoe ze hun collectewerk moeten verrichten, onder meer wanneer politieke mandatarissen 'in beeld komen'.
- De **derde fase**, die tussen de 'collecte' en de 'analyse' ligt, dient om de verzamelde informatie op te slaan en zodanig te organiseren dat ze kan worden teruggevonden. Alhoewel in het algemeen nogal technisch van aard – in de zin dat dit steeds meer het werk is van informatie-technici – is deze fase in de inlichtingencyclus zeer belangrijk: de

⁴ Vast Comité I, *Activiteitenverslag 2008*, 30 e.v.

⁵ Vast Comité I, *Activiteitenverslag 2008*, 110-111.

- gegevens moeten bewaard worden en nadien gemakkelijk worden teruggevonden en met elkaar in verband kunnen worden gebracht.
- De **vierde fase**, dit is de analysefase, legt de verzamelde en geregistreerde informatie naast elkaar, beoordeelt ze en weegt ze af om op die wijze tot een ‘inlichting’ te komen. Ook in deze fase is nood aan duidelijke instructies en eenduidige doeleinden.
 - Vervolgens – **en dit is de vijfde fase** – moeten de inlichtingen worden verspreid naar de klanten.
 - De **zesde fase** zorgt ervoor ten slotte – en daarmee is de cirkel rond – dat er een terugkoppeling gebeurt vanwege de bestemmingen naar de inlichtingendienst. Op die manier worden de inlichtingendoelen eventueel bijgesteld. Deze laatste fase van de inlichtingencyclus behoort echter niet tot de *scope* van het huidig onderzoek.

II. ONDERZOEKSVERRICHTINGEN, GEHANTEERDE METHODOLOGIE EN ENKELE CIJFERGEGEVENS

Het Vast Comité I stelde een lijst op van alle personen die op 1 maart 2013 ofwel een ministerpost bekleedden in de federale of regionale regeringen, en alle verkozen⁶ parlementsleden van de verschillende regionale en federale wetgevende vergaderingen. Het betrof in totaal 479 personen. Het Comité vroeg vervolgens aan de VSSE en de ADIV om na te gaan of en in welke mate de namen van deze personen in hun dossiers en databanken voorkwamen.

II.1. Wat betreft de Veiligheid van de Staat

De VSSE bezorgde aan het Comité de lijst van relevante documenten opgesteld door haar Buitendiensten en de lijst van relevante documenten afkomstig van de Analysedienst. Deze lijsten hadden betrekking op de documenten die door de VSSE zijn opgemaakt vanaf juni 2010 (start van de huidige federale legislatuur).

De lijst ‘Collecte’ omvatte 727 documenten waarin 142 verschillende verkozenen vernoemd zijn (sommige verkozenen worden dus in meerdere documenten vernoemd⁷). Deze documenten bevatten ‘ruwe’ informatie, dit wil zeggen, gegevens die door de commissarissen en inspecteurs op het terrein werden verzameld en als dusdanig genoteerd zonder dat er een analyse op gebeurde. De lijst ‘Analyse’ omvatte 423 documenten waarin 93 politieke mandatarissen werden vermeld. Iets meer dan de helft van deze documenten (218 in totaal), waren afkomstig van externe bronnen (bijv. het OCAD, de politie, andere correspondenten). Met uitzondering van de documenten afkomstig van externe bronnen, werden de andere documenten steekproefsgewijs gecontroleerd. Om een zicht te krijgen op de werkelijke draagwijdte en inhoud van het collectewerk van de VSSE inzake politieke mandatarissen werden enerzijds rapporten bestudeerd die kaderden in de materie-assen ‘Terrorisme’, ‘Spionage’ en ‘Extremisme’ en anderzijds alle rapporten over een willekeurig uitgekozen parlementair mandataris.

⁶ Derhalve niet de Senatoren van rechtswege.

⁷ 37 % van de mandatarissen krijgt één vermelding. 35 % twee tot vijf. Slechts vier mandatarissen, komt in meer dan 21 documenten voor. Eén verkozenen wordt in 91 documenten vermeld.

De lijst 'Analyse' bevatte 205 documenten, waarin parlementsleden werden vernoemd. Het betrof zowel documenten voor intern gebruik (76 synthesesnota's met een stand van zaken in een bepaald onderwerp ten behoeve van de eigen diensten en 37 verslagen van vergaderingen) als documenten bedoeld voor externen (34 nota's gericht aan Belgische autoriteiten en 7 aan buitenlandse overheden⁸). Naast deze documenten, waren er ook nog 26 'kantschriften' door de Analysedienst gericht aan de Buitendiensten en waarin bijkomende vragen worden gesteld over een specifiek onderwerp.

II.2. Wat betreft de Algemene Dienst Inlichting en Veiligheid

Wat de ADIV betreft liggen de zaken enigszins anders. De militaire inlichtingendienst – meer bepaald de Divisie CI die zich met binnenlandse dreigingen tegen militaire belangen bezig houdt – beschikt weliswaar over een databank, maar deze is – zeker in vergelijking met de VSSE – zeer beperkt.

Deze databank is in elk geval niet zodanig uitgebouwd dat het mogelijk is om met een spreekwoordelijke druk op de knop een lijst te produceren van alle documenten waarin alle mandatarissen vermeld zijn. Een groot deel van de gegevens die bij de divisie CI aanwezig zijn, zijn nog in papieren vorm opgeslagen. Hun ontsluiting gebeurt op basis van een (niet-geïnfomatiseerd) steekkaartensysteem: per steekkaart komt de naam van een persoon voor met een verwijzing naar een dossiernummer in het archief, dat vervolgens manueel moet worden uitgetrokken om de inhoud ervan te kennen.

Op basis van de 'lijst van politieke mandatarissen' werden in totaal 115 papieren steekkaarten gevonden. Het Vast Comité I vond voor iets meer dan een derde (48) de bijhorende papieren dossiers terug. Heel wat dossiers bleken immers reeds vernietigd. Van de gevonden dossiers bevonden 36 zich in het zogenaamde 'levend' archief, 12 in het 'dood' archief, en dit omdat ze gedurende vijftien jaar niet meer waren ter hand genomen. Het aantal geïnfomatiseerde 'fiches', dit wil zeggen *entries* op naam in de database, bedroeg 109. Het Vast Comité I nam een steekproef van één op vier. Veel persoonsfiches waren slechts zeer partieel ingevuld. Of een persoon al dan niet parlementair is, werd niet vermeld.

Het Comité stelde vast dat de ADIV in de referteperiode geen analysenota's had opgesteld die specifiek op ministers en parlementaire mandatarissen betrekking hadden.

III. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

Het Vast Comité I onderzocht de inlichtingenactiviteiten van de VSSE en de ADIV ten aanzien van ministers parlementaire mandatarissen aan de hand van de inlichtingencyclus. De vaststellingen van dit toezichtonderzoek worden dan ook aan de hand van dit schema voorgesteld.

III.1. Sturing van de inlichtingenactiviteiten

Er zijn meerdere vormen van sturing van de inlichtingenactiviteiten:

⁸ Deze zeven nota's werden aandachtig bestudeerd.

- algemene regelgeving, instructies en principes omtrent welke inlichtingenactiviteiten mogen worden uitgevoerd en op welke manier dit mag geschieden (zie III.1.1),
- de jaarlijkse plannen die *in concreto* bepalen welke ‘targets’ voor het komende jaar mogen of moeten bestreken worden (3.1.2);
- de *ad hoc* sturing door het diensthoofd of de bevoegd minister in concrete dossiers (3.1.3).

III.1.1. Verzamelen van inlichtingen met betrekking tot politieke mandatarissen

De Wet van 30 november 1998 houdende regeling voor de inlichting- en veiligheidsdienst bevat geen enkele bepaling die aan een parlementslid een bijzonder statuut zou verlenen. In de wet wordt overigens geen enkele verwijzing gemaakt naar politieke mandatarissen. Hetzelfde geldt voor de BIM-Wet van 4 februari 2010 die geen enkele bijzondere bescherming heeft geboden aan politiciers, terwijl ze dat wel deed voor beroepsjournalisten, advocaten en artsen.

Vanuit die optiek herhaalt het Comité de stelling die ze reeds in 2008 huldigde⁹: *‘Het Comité was van mening dat de hoedanigheid van een prominent of politicus geen beletsel kan zijn voor een adequate opvolging en van een navenante beschikbaarheid van de rapportering hierover in het licht van de uitvoering van de wettelijke opdrachten van een inlichtingendienst. Deze activiteit dient immers te gebeuren ‘zonder onderscheid des persoons’.* Wel moet bij de eventuele opvolging uiteraard rekening worden gehouden met de rechtspraak van het Europees Hof voor de rechten van de mens inzake vrijheid van meningsuiting en vrijheid van vereniging. Er dient uiterst omzichtig te worden omgesprongen met een inmenging in deze grondrechten ten aanzien van (zelfs extreme) politieke partijen en mandatarissen.

Impliciet blijkt ook uit ministeriële instructie van 25 mei 2009 met betrekking tot de meldingsplicht aan de minister van Justitie, dat er geen principieel bezwaar bestaat om parlementaire mandatarissen op te volgen mits de minister daarvan op de hoogte wordt gehouden (zie III.1.3).

Toch werd reeds in 2001 een specifieke beperking ingebouwd ten aanzien van de opvolging van parlementaire mandatarissen (van een bepaalde politieke partij): in de ministeriële richtlijn van 15 mei 2001 waarbij de opdracht werd gegeven om die partij op te volgen, werd gesteld dat deze opvolging diende te gebeuren *‘à l’exception des activités des mandataires accomplis dans le cadre de leur mandat parlementaire’*.

De VSSE preciseerde deze beperking verder als volgt: *‘Le mandat parlementaire’* is *‘l’expression de l’opinion du parlementaire, les questions parlementaires, interpellations, dépôts de proposition de loi’*.

Sindsdien is deze definitie – waarvan men zich kan afvragen of ze (nog) voldoende gekend was, of ze van toepassing was buiten de mandatarissen van de betrokken partij om en of ze pertinent en duidelijk is– nooit expliciet herhaald, verfijnd of genuanceerd. Wel stelde het Vast Comité I vast dat de minister van Justitie in antwoord op de parlementaire vragen van 22 en 26 februari 2013 (en dus na de opstart van dit toezichtonderzoek) teruggreep naar die beperking: activiteiten van het parlementslid *‘binnen het parlement zelf’*, in het kader van de *‘parlementaire functie’* of *‘in hun optreden als parlementslid’*

⁹ Vast Comité I, *Activiteitenverslag 2008*, 30 e.v.

mogen niet opgevolgd worden. Ook deze (post factum) ‘preciserings’ nemen niet alle vragen weg over welke activiteiten wel en welke niet mogen worden opgevolgd. Want wat is het onderscheid tussen de activiteiten van een parlementaire mandataris binnen het mandaat en erbuiten? In de praktijk is dit onderscheid moeilijk te handhaven. Daarenboven vallen bepaalde aspecten buiten de scope van deze beperking (bijvoorbeeld de rol van een parlamentslid bij de interne partijwerking en de bepaling van de partijstrategie) terwijl ze veel ‘gevoeliger’ zijn dan het stellen van een parlementaire vraag of het indienen van een wetsvoorstel, hetgeen informatie betreft die per definitie publiek is.

Het Comité herhaalt dan ook de aanbeveling uit zijn onderzoek ‘gereserveerde dossiers’¹⁰: *‘Meer in het algemeen wenst het Vast Comité I dat de Veiligheid van de Staat klare en eenduidige richtlijnen uitwerkt met betrekking tot de inwinning, de verwerking, de raadpleging (met inbegrip van de eventuele interne afscherming), de opslag en de archivering van gegevens van bepaalde categorieën van personen die bijzondere verantwoordelijkheden dragen of droegen. Bij de uitwerking van deze richtlijnen en bij de concrete opvolging van de (gewezen) politieke mandatarissen dient de Veiligheid van de Staat rekening te houden met de krijtlijnen uitgetekend in het arrest van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens in de zaak *Segerstedt-Wiberg and others*’.* Met uitzondering van twee deelaspecten (enerzijds de melding aan de minister¹¹ en de opslag van gegevens¹²) werd aan deze aanbeveling nog niet tegemoet gekomen.

Uiteraard geldt de noodzaak van een omvattende, duidelijke richtlijn ook voor de ADIV die zich in deze nog steeds moet beroepen op een instructie die dateert van vóór de Wet van 30 november 1998: een nota van 25 juni 1998 zet uiteen dat politieke mandatarissen uit hoofde van hun mandaat niet opgevolgd mogen worden, maar dat ze, net zoals om het even welke andere burger, als individu de aandacht van de ADIV kunnen weerhouden wanneer ze een veiligheidsmachtiging nodig hebben, wanneer ze deel uitmaken van een organisatie die een bedreiging vormt voor de opdrachten van Defensie, of wanneer ze trachten een militair domein binnen te dringen of de activiteiten van Defensie trachten te belemmeren.

Het Vast Comité I is ten slotte de mening toegedaan dat de regels inzake de manier waarop beide inlichtingendiensten met informatie over politieke mandatarissen moeten of mogen omgaan, niet mogen verschillen. Daarom suggereert het Comité dat beide diensten een gezamenlijk initiatief nemen naar het Ministerieel Comité voor inlichting en veiligheid met het oog op de aanneming van een richtlijn.

III.1.2. Opname van politieke partijen in de jaarlijkse actie- of inlichtingenplannen

Sinds 2013 komen geen in het Parlement vertegenwoordigde politieke partijen meer voor in de jaarlijkse actie- of inlichtingenplannen. Voordien werden bepaalde partijen systematisch vermeld als target, dit soms op expliciet verzoek van de bevoegde minister (zie hierboven).

Ook al worden momenteel geen in het Parlement vertegenwoordigde politieke partijen *as such* opgevolgd, toch is het Vast Comité I van oordeel dat hieromtrent, net zoals voor de opvolging van politieke mandatarissen klare en eenduidige richtlijnen worden uitgewerkt die rekening houden met de vrijheid van vereniging en de vrijheid van meningsuiting en die gestalte geven aan het volgende in artikel 2 van de Wet van 30 november 1998 gestelde

¹⁰ Vast Comité I, *Activiteitenverslag 2008*, 110-111.

¹¹ Zie III.1.3.

¹² De procedure hiertoe werd uitgewerkt in de interne instructie ten behoeve van de Buitendiensten van de VSSE van 27 maart 2012 en waar gesteld wordt dat er ‘bijzondere aandacht’ moet worden besteed bij het leggen van ‘links’.

principe: *'Bij het vervullen van hun opdrachten zorgen die diensten voor de naleving van, en dragen bij tot de bescherming van de individuele rechten en vrijheden alsook tot de democratische ontwikkeling van de maatschappij'.*

III.1.3. Controle door minister van Justitie: toepassing van de richtlijn van 25 mei 2009

In zijn bijdrage in het boek *'Inzicht in toezicht. Twintig jaar democratische controle op de inlichtingendiensten'*¹³ uit 2013 stelde de Administrateur-generaal van de VSSE het volgende: *'In het kader van de uitoefening van hun hiërarchisch gezag kunnen de minister van Justitie, als voogdijoverheid over de Veiligheid van de Staat, alsook de administrateur-generaal als hoofd van de burgerlijke inlichtingendienst, onderrichtingen geven over de wijze waarop de inlichtingenfunctie moet uitgeoefend worden. Via het instellen van dergelijke onderrichtingen kunnen beide gezagsoverheden bijzondere controlestructuren en – mechanismen in het leven roepen. [...] Op 25 mei 2009 gaf de minister van Justitie zijn goedkeuring aan een instructie die gebaseerd was op de aanbevelingen van de VSSE. Grosso modo bevat de richtlijn drie aspecten. De belangrijkste vernieuwing betrof de onmiddellijke inkennisstelling van de minister van Justitie telkens de naam van een actief federaal parlementslid in een verslag van de VSSE voorkomt. De VSSE en de minister kwamen hiermee tegemoet aan de ongerustheid die bij sommige federale parlementsliden was gerezen naar aanleiding van het toezichtonderzoek van het Vast Comité I naar de zogenaamde 'gereserveerde dossiers'.'*

De Administrateur-generaal wees er op dat deze werkwijze tevens toelaat dat de minister zijn verantwoordelijkheid kan opnemen door desgewenst bijkomende, punctuele bevelen aan de VSSE te geven. Desgewenst kan hij ook toezicht op het inlichtingenonderzoek uit oefenen, eventueel via het Vast Comité I. Ten slotte laat een inkennisstelling van de minister van Justitie het parlement toe zijn controlerecht ten aanzien van de regering uit te oefenen. Hierdoor wordt volgens de Administrateur-generaal tegemoet gekomen aan de eisen van een parlementaire democratische rechtsstaat. Immers, de wetgever kan haar parlementair controlerecht ofwel rechtstreeks uitoefenen ofwel onrechtstreeks via het Vast Comité I.

¹³ A. Winants, *'Control in the circus. Interne controle bij de Veiligheid van de Staat'* in *Inzicht in toezicht. Twintig jaar democratische controle op de inlichtingendiensten*, Antwerpen, Intersentia 2013, 137.

De Administrateur-generaal verwoordde naar het oordeel van het Vast Comité I op die manier zeer goed het belang van de richtlijn van 25 mei 2009.¹⁴ Het Comité had deze richtlijn overigens zelf reeds positief onthaald. In zijn Activiteitenverslag 2009 stelde het Comité dat *'op die wijze reeds ten dele tegemoet gekomen wordt aan de bekommernissen van het Vast Comité I'*, geuit in het kader van het onderzoek 'gereserveerde dossiers'.

Echter, sinds juni 2010 (dus ongeveer vanaf 1 jaar na de inwerkingtreding van de instructie van 25 mei 2009) werden in totaal ongeveer 350 verslagen en nota's opgesteld waarin de naam werd vermeld van op dat ogenblik actieve federale parlementsleden (zowel door de Buitendiensten als door de Analysedienst). Het betrof dus gemiddeld een tiental gevallen per maand waarin een melding diende te gebeuren. Echter, slechts uitzonderlijk werd ook effectief melding gemaakt aan de minister van Justitie op de wijze zoals voorgeschreven door de richtlijn. Dat de instructie nauwelijks werd nageleefd, werd blijkbaar nooit opgemerkt, gemeld, gecontroleerd en/of geïdentificeerd intern de dienst. Het Vast Comité wijst er overigens op dat de richtlijn niet volledig *kon* worden nageleefd alleen al omwille van het feit dat de VSSE niet beschikte over een (permanent geüpdatete) lijst van politieke mandatarissen. Gevolg was onvermijdelijk dat soms verslagen werden opgesteld over parlementsleden zonder dat men hiervan op de hoogte was.

Na de opstart van voorliggend toezichtonderzoek heeft de VSSE een werkdocument overgezonden aan de minister van Justitie waarin de dienst een aantal wijzigingen voorstelt aan zijn werkprocessen. Zo onder meer wat betreft de verwittiging van de vermelding van parlementsleden in zijn verslagen. In dit werkdocument – waarin de VSSE overigens erkent dat deze kennisgevingen aan de minister in het verleden 'niet' (wat betreft de Buitendiensten) of 'onvoldoende' (wat betreft de Analysedienst) gebeurden – stelt de VSSE voor om de minister maandelijks (en dus niet langer onmiddellijk) in kennis te stellen wanneer parlementsleden vermeld worden in documenten van de Analysedienst (en dus niet langer van de Buitendiensten). Het Comité is van oordeel dat het aan de bevoegde minister – als hiërarchisch en politiek verantwoordelijke overheid – toekomt om te bepalen in welke gevallen en wanneer hij in kennis wenst te worden gesteld. Daarbij is van belang dat de minister duidelijk de finaliteit en de modaliteiten¹⁵ van dergelijke kennisgeving omschrijft.

¹⁴ Deze richtlijn houdt in dat de minister een *'note d'avertissement'* ontvangt *'pour tout parlementaire fédéral en activité cité pour information ou lié à une matière spécifique dans un rapport, en tant qu'élément d'information, ou qui fait l'objet de l'attention de la Sûreté de L'Etat comme personne menacée ou encore comme cible de l'intérêt d'un agent de renseignement étranger, ces citations ou liens réalisés dans l'exercice des compétences de la Sûreté de l'Etat. L'avertissement serait envoyé à Monsieur le Ministre sous la forme d'une note classifiée 'Secret – Loi 11.12.1998' pour tout parlementaire fédéral cité ou lié dans un rapport produit par la Sûreté de l'Etat. [...] La Sûreté de l'Etat poursuivra son activité de surveillance de manière normale (silent procedure), sauf avis contraire de Monsieur le Ministre de la Justice.'* Op 2 mei 2009 had de toenmalige minister van Justitie in het Parlement reeds aangekondigd dat *'de Veiligheid van de Staat hem telkens een waarschuwingsnota [...] ter informatie zal sturen voor een actief federaal parlements lid dat werd vermeld of gelieerd is met een specifieke materie in een dossier als onderdeel van informatie of als persoon het voorwerp uitmaakt van bedreigingen ten overstaan van zijn persoon of als een buitenlandse inlichtingendienst interesse betoont in hem'* (zie Vast Comité I, Activiteitenverslag 2009, 3).

¹⁵ Onmiddellijk of periodieke melding; alleen melding van collectedocumenten, analyseverslagen en/of verslagen die bestemd zijn voor externe diensten; melding ook voor regionale ministers en parlementsleden en/of hoogwaardigheidsbekleders van de rechterlijke macht; eventuele controle hierop door het Vast Comité I via een autonome toegang tot de database...

III.2. Collecte

Het is vooreerst belangrijk op te merken dat het merendeel van de meldingen van parlementsleden in collecteverlagen ingegeven is ofwel door het feit dat de betrokken mandataris zelf het voorwerp was van een mogelijk bedreiging ofwel omdat hij toevallig in contact kwam met een persoon of groepering die wordt opgevolgd.

Het Vast Comité I vond geen aanwijzingen dat de VSSE politieke mandatarissen viseerde om redenen buiten de wettelijke opgesomde belangen en bedreigingen om. Wat de ADIV betreft kan dezelfde conclusie getrokken worden: de ADIV vertoont geen interesse voor politieke mandatarissen *as such*. Wanneer de ADIV uitzonderlijk aandacht heeft voor politieke mandatarissen dan is het in relatie tot een militair belang of een militaire materie. Het merendeel van deze dossiers was overigens reeds lang voordat de politicus een mandaat kreeg toebedeeld, geopend. Ook dit toont aan dat het niet het 'politieke mandaat' is dat relevant is voor de aandacht die de ADIV al dan niet besteedt aan de activiteiten van een politicus.

Het Vast Comité I vond op het niveau van de collecte en binnen de referteperiode slechts één dossier waaruit kon worden opgemaakt dat gegevens werden verzameld over elementen die mogelijks kaderen 'binnen het parlementair mandaat' zoals omschreven in de richtlijn van 2001 (zie I.1.1) en zich 'binnen het parlement zelf' (*in casu* weliswaar een parlement van een deelstaat) afspeelde. Het betrof informatie die de VSSE had ontvangen over een vergadering die een politieke partij had georganiseerd met een buitenlandse politieke beweging die een bedreiging zou kunnen uitmaken. Het Comité vraagt zich echter af of voorgaande criteria nuttig en werkbaar zijn: enerzijds beperken politieke activiteiten zich niet tot het halfroond en anderzijds lijken er geen goede redenen voorhanden om dreigingen die zouden voorbereid worden vanuit het halfroond niet op te volgen. Het Vast Comité I is dan ook van oordeel dat deze criteria zouden moeten herbekeken worden.

Dat het Vast Comité I op basis van het materiaal dat werd onderzocht in voorliggend onderzoek (net zoals in het onderzoek 'gereserveerde dossiers') geen elementen vond die er op wijzen dat de inlichtingendiensten ten aanzien van parlementsleden gegevens zouden verzamelen buiten het in de Wet van 30 november 1998 omschreven mandaat om, betekent niet dat het nut van bepaalde gecollecteerde gegevens soms niet in vraag kan worden gesteld. Ook al bevatten bepaalde verslagen zeker pertinente gegevens (zie enkele voorbeelden uit deelonderzoek 'Scientology-Congo'), toch kan het Comité niet voorbij aan het feit dat een deel van de gecollecteerde informatie eerder 'banaal' is. In het deelonderzoek 'Debie-Dewinter' werden hiervan reeds voorbeelden geciteerd.¹⁶ Maar ook in het huidig onderzoek stootte het Vast Comité I op heel wat feiten die op het eerste zicht van weinig nut zijn (politicus A gaat eerst even persoon B groeten vooraleer weg te gaan; politicus C is aanwezig op een meeting waar 1.000 mensen aanwezig waren; politicus D nam deel aan de manifestatie, maar kwam pas op het eind ervan toe...). Soms is de link met een van de wettelijk omschreven belangen en dreigingen op het eerste zicht dan ook onduidelijk.

Het Comité is zich weliswaar bewust van het feit dat het in het inlichtingenwerk niet steeds evident is op het moment van de collecte zelf uit te maken welke informatie ooit

¹⁶ Voor de volledigheid wenst het Comité er op te wijzen dat ook de ADIV informatie en inlichtingen heeft met betrekking tot de heer Dewinter, maar in veel geringere mate dan de VSSE. Het 'dossier' Dewinter bij de ADIV is oud, weinig systematisch bijgehouden en voornamelijk samengesteld uit informatie afkomstig van open bronnen.

relevant zal blijken of niet. Dit neemt niet weg dat de eisen ter zake zoals die omschreven zijn in de Inlichtingenwet van 30 november 1998 en de Privacywet van 8 december 1992 (doelbindingsprincipe, adequaatheid, correctheid...) moeten nageleefd worden. Dit betekent bijvoorbeeld dat of en op welke wijze een bepaald feit al dan niet in een collecteverslag wordt opgenomen een cruciaal gegeven vormt. De wijze waarop die *input* dient te gebeuren zou het voorwerp moeten zijn van permanente vorming en onderworpen worden aan een reële kwaliteitsbewaking.

In ditzelfde kader moet ook benadrukt worden dat uit de verslaggeving duidelijk moet blijken welke de 'positie' is van een in een verslag vermeld persoon ten aanzien van de dreiging ('slachtoffer', 'actor', 'passant'... Zie ook onder III.3).

Deze vaststelling overstijgt huidig onderzoek maar verdient de nodige aandacht.

III.3. Organisatie van de informatie

De databank van de VSSE bevat uiteraard een bijzonder groot aantal gegevens over personen, groeperingen, plaatsen, gebeurtenissen enz., aangeduid als 'entiteiten'. Om de exploitatie van deze gegevens mogelijk te maken, worden deze entiteiten 'verankerd' via verbanden ('links') die de 'motivering' voor het opnemen van de gegevens in de databank aanduiden. Deze 'motivering' duidt aan welke het verband is van een informatie met de wettelijke bevoegdheid van de VSSE.

Het Vast Comité I stelt echter vast dat de concepten die aan de basis van de organisatie van de databank van de VSSE liggen, fundamentele problemen met zich meebrengen.

- De definitie en interpretatie van de 'motiveringen' zijn niet eenduidig: er bestaan belangrijke nuanceverschillen tussen de twee documenten waarin deze 'motiveringen' worden beschreven, namelijk een intern opleidingsdocument uit 2011 en de instructie over het vermelden in verslagen van de Buitendiensten van ministers en parlementaire mandatarissen in functie.
- De 'motiveringen' worden niet consequent gebruikt en de interpretatie dat een 'pertinente link' per definitie betekent dat de persoon die aldus aangeduid wordt op een actieve manier meewerkt aan de totstandkoming van de dreiging, is moeilijk vol te houden.
- Over de 'operationele' links werd reeds in het deelverslag 'Debie-Dewinter' gezegd dat ze niet systematisch werden gebruikt en dat de betekenis ervan onduidelijk was. Ze laten niet toe om zich een beeld te vormen van de positie van een persoon in het kader van een fenomeen dat door de VSSE wordt gevolgd.

Hierdoor dreigt het inlichtingenwerk aan doelmatigheid en doeltreffendheid te verliezen omdat het risico bestaat dat niet (al) de juiste verslagen 'aan de oppervlakte komen' wanneer dit nodig is met het oog op het analyzewerk. Ook bestaat het risico dat verkeerde conclusies worden getrokken. Het Vast Comité I is dan ook van mening dat de VSSE deze concepten dringend moet herbekijken, zeker wanneer ze voorkomen in documenten die buiten de VSSE verspreid worden. In de voorstellen die de VSSE eind maart 2013 aan de minister van Justitie deed, komt de VSSE trouwens tot soortgelijke conclusies.

Het Vast Comité I is evenwel van mening dat er actueel een concept ontbreekt: de aanduiding van de (vermoedelijke) rol van een in een verslag vernoemd persoon ten aanzien

van de dreiging: is hij een 'voorbijganger', een 'mogelijk slachtoffer', een 'sleutelfiguur', een 'actor'....

Ook deze vaststelling overstijgt de problematiek van de opvolging van politieke mandatarissen. Ze geldt voor de gehele werking van de VSSE.

III.4. Analyse

Het Vast Comité I heeft geen indicaties gevonden dat de analysediensten van de VSSE en de ADIV aan ministers en parlementairen aandacht zouden besteden buiten de grenzen gesteld door de Wet van 30 november 1998 om.

In de twee voorgaande deelonderzoeken werd reeds aangetoond dat de VSSE zich bewust is van het delicate karakter van het inlichtingenwerk wanneer het politieke mandatarissen betreft. Hetzelfde geldt voor de Dienst Analyse van de ADIV-CI.

Net zoals bij de Buitendiensten (zie III.3) werd in de referteperiode in één geval vastgesteld dat een verslag informatie bevatte die betrekking had 'parlementaire activiteiten in het parlement'. De informatie was opgetekend door een medewerker van de VSSE die op uitnodiging aanwezig was op een gesloten vergadering in het parlement. Hierover werd een verslag opgesteld ten behoeve van de minister van Justitie. Het Comité stelt zich opnieuw de vraag of het de bedoeling kan zijn dat dergelijke verslaggeving niet toegelaten zou zijn. Het komt de bevoegde minister toe om hieromtrent een beslissing te nemen.

Ten slotte dient – net zoals voor de Buitendiensten (zie III.3) – gesteld dat de Analysedienst in zijn rapportage de nodige aandacht zou moeten besteden aan de 'positie' van een in een verslag vermeld persoon ten aanzien van de dreiging ('slachtoffer', 'actor', 'passant'...).

III.5. Verspreiding van inlichtingen

Het Comité stelde vast dat de ADIV in de referteperiode geen documenten verspreid heeft aan derde diensten waarin de naam van een minister of een parlementair werd vermeld.

De VSSE daarentegen zond wel nota's aan Belgische autoriteiten waarin Belgische ministers en parlementairen worden vermeld. Dit vormt op zich geen probleem: indien een Belgisch politicus het voorwerp van een bedreiging uitmaakt of zelf aan een bedreiging meewerkt, behoort het tot de kerntaak van de inlichtingendiensten om de daarover ingewonnen inlichtingen mee te delen aan de bevoegde autoriteiten (zie artikel 19 Wet van 30 november 1998).

Het Vast Comité I verwijst echter naar het deelverslag 'Scientology-Congo' waarin gesteld werd dat bij de verspreiding van inlichtingen buiten de VSSE, de 'need-to-know' en de eisen van voornoemd artikel 19 richtinggevend moeten zijn. Dit principe en deze wettelijke bepaling geldt in alle gevallen, ongeacht de bestemming: parket, Federale Overheidsdiensten, Eerste minister en vakministers, ministers uit de deelregeringen, de Koning als Staatshoofd...

Het Comité kon vaststellen dat de VSSE de nodige terughoudendheid aan de dag legt waar het gaat om het meedelen van verslagen waarin de naam van Belgische politieke mandatarissen vermeld worden, aan buitenlandse diensten (zie hoger II.1). Deze

terughoudendheid uit zich op verschillende manieren: het beperkte aantal mededelingen, de aard van de meegeede informatie en de landen waaraan informatie wordt meegeede.

Desondanks wil het Comité benadrukken dat steeds zorgvuldig moet worden afgewogen of namen van Belgische politieke mandatarissen (maar ook van 'gewone' burgers) kunnen vermeld worden in documenten die bestemd zijn voor buitenlandse diensten. Het principe van 'need-to-know' en de eis van artikel 19 W.I&V is daarbij eens te meer richtinggevend. Maar bij doorgifte van gegevens aan het buitenland spelen nog andere eisen, bijvoorbeeld zoals deze vermeld in de Privacywet.

Het Vast Comité I herhaalt dan ook zijn aanbeveling om verdere uitwerking te geven aan artikel 19 W.I&V. Deze taak komt ingevolge artikel 20 § 3 toe aan het Ministerieel Comité voor inlichting en veiligheid. Het Vast Comité vraagt dat de beide inlichtingendiensten hiertoe op korte termijn gezamenlijk een voorstel zouden formuleren aan het Ministerieel Comité.

IV. SYNTHESE

1. Beide inlichtingendiensten maken inlichtingen aan en bezitten en verspreiden data, rapporten en verslagen met betrekking tot politieke mandatarissen. Dit is evenwel niet problematisch aangezien de mandatarissen niet als dusdanig worden opgevolgd. De opvolging kadert immers binnen een bedreiging die de diensten wettelijk moeten opvolgen.
2. De bedrijfsprocessen van de diensten in verband met de collecte, analyse, bewaring en verspreiding van gegevens worden in regel te weinig aangestuurd. De diensten moeten hier verandering in brengen. Dit geldt niet alleen met betrekking tot de eventuele opvolging van politieke mandatarissen.
3. De meldingsplicht aan de minister van Justitie wordt in regel niet nageleefd door de VSSE. De bevoegde ministers worden aanbevolen om hun informatiebehoefte en de eventuele beperkingen tegenover de informatieinwinning ten aanzien van politieke mandatarissen (bijvoorbeeld wat betreft het parlementaire werk) en politieke partijen in eenduidige richtlijnen om te zetten. Zij dienen hierbij rekening te houden met het belang van een normale werking en ontwikkeling van de democratische instellingen en met de wettelijke opdrachten van de inlichtingendiensten.
4. De verspreiding van informatie naar andere diensten in binnen- en buitenland is onvoldoende omschreven. Het Ministerieel Comité voor inlichting en veiligheid wordt aanbevolen om hierover richtlijnen uit te werken. Deze aanbeveling geldt niet alleen ten aanzien van de opvolging van politieke mandatarissen.
5. De politieke overheden van de wetgevende en uitvoerende machten kunnen indien zij dit wenselijk achten bijzondere waarborgen inbouwen voor politieke mandatarissen door eventuele aanpassing van de wetgeving (bijvoorbeeld in de BIM-wet) en/of door een bijzonder toezicht op te dragen aan het Vast Comité I.

