



**VAST COMITÉ VAN TOEZICHT OP DE INLICHTINGEN-EN
VEILIGHEIDSDIENSTEN**

Notitienummer 2020.277

**Toezichtonderzoek naar de buitenlandse inlichtingencapaciteiten van de
Veiligheid van de Staat**

Eindverslag – 24 oktober 2022

INHOUDSTAFEL

I. INLEIDING	3	
I.1. OORSPRONG EN AFBAKENING VAN DE ENQUÊTE	3	Page 2
I.1.1. Enquête beperkt tot de VSSE.....	3	
I.1.2. Eventuele verwarring tussen de bewoordingen	3	
I.2. VERLOOP VAN HET TOEZICHTONDERZOEK EN METHODOLOGIE.....	5	
II. DE INLICHTINGENCAPACITEITEN VAN DE VSSE IN HET BUITENLAND	6	
II.1. HET WETTELIJK KADER.....	6	
II.2. DE POSITIE, DE AMBITIES EN DE PRAKTIJK VAN DE VSSE WAT BETREFT HET VERZAMELEN VAN BUITENLANDSE INLICHTINGEN	9	
II.2.1. De evolutie gedurende de voorbije jaren	9	
II.2.2. De huidige stand van zaken	11	
II.2.2.1. De uitwisseling van gegevens met buitenlandse partners.....	11	
II.2.2.2. Het inzetten van eigen verbindingsofficieren	11	
II.2.2.3. Het beroep doen op het netwerk van verbindingsofficieren van de Federale Politie in het buitenland.....	13	
III. DE RISICO'S VERBONDEN AAN INLICHTINGENACTIVITEITEN IN HET BUITENLAND.....	14	
IV. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	16	

I. INLEIDING

I.1. OORSPRONG EN AFBAKENING VAN DE ENQUÊTE

I.1.1. Enquête beperkt tot de VSSE

Page | 3

Midden 2020 vroeg de Parlementaire Begeleidingscommissie aan het Vast Comité I om zich te buigen over de eventuele noodzakelijkheid om de Belgische inlichtingendiensten, in navolging van sommige buurlanden, met buitenlandse inlichtingencapaciteiten te voorzien. De Parlementaire Begeleidingscommissie wenste inderdaad geïnformeerd te worden over de eventuele noodzaak om Belgische inlichtingendiensten te voorzien van zogenaamde “externe diensten”.

Gelet op haar bevoegdheid om deze materie te behandelen, opende het Vast Comité I op 30 september 2020 een toezichtonderzoek naar de inlichtingencapaciteiten in het buitenland van de Belgische inlichtingendienst(en).

Het Comité besliste, gelet op praktische overwegingen, om de rapportage van huidige enquête te beperken tot de VSSE. Het was de VSSE die in het verleden, maar ook meer recent, wees op het feit dat het gebrek aan een inlichtingencapaciteit in het buitenland een hindernis vormde/vormt voor een goede informatiepositie over de dreigingen die ze moet opvolgen (zie verder onder II.2.1.). Dat de ADIV deze opmerking niet heeft geformuleerd, is begrijpelijk: de militaire inlichtingendienst is reeds actief in het buitenland en zowel zijn wettelijke opdracht als de wijze waarop sommige van zijn bevoegdheden zijn omschreven, laten geen twijfel bestaan over zijn ‘buitenland-capaciteit’. De ADIV is een dienst die, van nature uit en rekening houdend met de opdrachten die haar zijn toebedeeld, inlichtingen verzamelt in en over het buitenland. Het gaat dus over een dienst die per definitie actief is in het buitenland. Om haar opdrachten te volbrengen beschikt de ADIV uitdrukkelijk over mogelijkheden van toepassing buiten het Belgisch grondgebied. En, zoals onder meer blijkt uit een aantal eerdere toezichtonderzoeken van het Comité, maakt de ADIV ook gebruik van die buitenlandse capaciteit.¹

I.1.2. Eventuele verwarring tussen de bewoordingen

Verschiedende bewoordingen worden gebruikt om activiteiten van inlichtingendiensten buiten hun nationaal territorium aan te duiden. Soms gebruikt men de term ‘services

¹ Zie bijvoorbeeld VAST COMITÉ I, Jaarverslag 2014 (‘De rol van de ADIV bij het opvolgen van het conflict in Afghanistan’), pp. 11-12; Jaarverslag, 2018, pp.18-21 (‘De activiteiten van de ADIV in een buitenlandse operatie zone’); Jaarverslag 2020, p.65 ((I.10. ‘Incidenten in een buitenlandse operatiezone’). In dezelfde zin: de bevoegdheden van de ADIV en de intercepties in het buitenland, het nemen van beelden en de intrusies in informaticasystemen (Jaarverslag 2020, Hoofdstuk III.).

extérieurs², 'buitenlandse dienst', 'offensieve diensten'³, maar ook 'inlichtingendiensten' (waarbij de interessesfeer zich veeleer toespitst op buitenlandse bedreiging terwijl binnenlandse bedreigingen veeleer toebehoren tot de interessesfeer van de zogenaamde 'veiligheidsdiensten', enz.)

Het Vast Comité I opteerde voor het gebruik van de terminologie 'buitenlandse inlichtingencapaciteit' om de activiteiten te beschrijven, bedoeld om inlichtingen buiten de nationale grenzen te bekomen. In die optiek definieert het Vast Comité Ibuitenlandse inlichtingenactiviteiten als:

Operationele activiteiten, clandestien of niet clandestien, ontplooid in het buitenland door de inlichtingendiensten (daarbij eveneens inbegrepen de collecte-activiteiten die worden uitgevoerd vanaf het Belgisch grondgebied maar die ook gevolgen hebben in het buitenland) met het oog op het verzamelen van informatie van zowel binnenlandse als buitenlandse bedreigingen.

Ingevolge hun wettelijke opdrachten beperken de Belgische inlichtingendiensten zich niet tot het opvolgen van fenomenen binnen en buiten de nationale grenzen. Informatie over het buitenland behoort eveneens tot hun takenpakket. Aldus kan het nodig zijn om informatie te verzamelen over een nationale bedreiging in het buitenland.

De inlichtingen kunnen openlijk in het buitenland worden verzameld (zoals bijvoorbeeld door het raadplegen van open bronnen), maar kunnen ook worden verzameld op een zeer clandestiene manier (wanneer, bijvoorbeeld, de ontplooide activiteiten niet ter kennis worden gebracht van de buitenlandse autoriteiten, en dus illegaal kunnen zijn in het land waarin deze activiteiten worden ontplooid).

De collecte kan tenslotte geheel of ten dele gebeuren vanaf het Belgisch grondgebied (bijvoorbeeld vanuit België informatie halen uit buitenlandse communicaties).

Er moet - tot slot - op worden gewezen dat de buitenlandse inlichtingencapaciteit, in het kader van huidig toezichtonderzoek zich beperkt tot het verzamelen van informatie. Directe tussenkomst in het buitenland - bijvoorbeeld via ontradingsmaatregelen - wordt hier niet onderzocht. Het dient overigens herhaald te worden dat de Belgische

² In Frankrijk bijvoorbeeld wordt de dienst die bepaalde fenomenen opvolgt binnen haar eigen territorium aangeduid met de term «intérieur», terwijl de dienst die inlichtingen verzamelt bij hoofdzakelijk uitgaand van bedreigingen van andere landen dan weer aangeduid met de term «extérieur». Zo bestaat er bijvoorbeeld de Direction Générale de la Sécurité Extérieure (DGSE) naast de Direction Générale de Sécurité Intérieure (DGSi). Deze term kon niet worden gehouden, al was het maar omdat in Belgische context er een dienst bestaat bij de Veiligheid van de Staat, genaamd 'services extérieurs', een benaming die absoluut niets te zien heeft met activiteiten in het buitenland.

³ Het gebruik van het woord 'offensief' kan evenmin worden weerhouden vermits offensief vaak wordt geassocieerd met clandestiene operaties in het buitenland. Dergelijke acties gevoerd in het buitenland worden vaak gekoppeld aan propaganda, het leveren van wapens, het beschadigen van infrastructuur en zelfs het fysiek uitschakelen van bepaalde personen. Ook kan ze betrekking hebben op het actief ondersteunen of daadwerkelijk uitvoeren van staatsgrepen. De VSSE drong wat dit betreft sterk aan stellende dat het gebruik van het woord 'offensief' een onnodige verwarring zou kunnen veroorzaken bij haar buitenlandse partners.

inlichtingendiensten op dit afdoende ogenblik geen wettelijke basis hebben om zelfs in België echte primaire ontradingsactiviteiten uit te voeren.⁴

Sommige landen hebben er voor geopteerd om de collecte van inlichtingen in het eigen land en in het buitenland toe te vertrouwen aan twee onderscheiden diensten. Denk maar aan Duitsland met zijn *Bundesamt für Verfassungsschutz* (voornamelijk nationaal) en zijn *Bundesnachrichtendienst* (voornamelijk buitenland) of het Verenigd Koninkrijk met haar *Security Service* (MI5, voornamelijk nationaal) en de *Secret Intelligence Service* (MI6, voornamelijk buitenland). Nederland daarentegen opteerde in 2017 voor een integratie van beide 'functies' in één dienst. De *Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst* is eveneens belast met het verzamelen van inlichtingen in het buitenland, naast haar activiteiten op het nationaal grondgebied.⁵

In voorliggend onderzoek werd de piste van (de noodzaak) aan een aparte dienst niet bestudeerd. De enquête richtte zich op de eventuele juridische of feitelijke noodzaak voor de VSSE om over bijkomende mogelijkheden te kunnen beschikken in het buitenland om haar wettelijke opdrachten (beter) te kunnen vervullen (II.), en op de eventuele risico's die kunnen gepaard gaan met de inzet van een buitenlandse inlichtingencapaciteit (zie III.).

I.2. VERLOOP VAN HET TOEZICHTONDERZOEK EN METHODOLOGIE

Het onderzoek werd officieel geopend op 30 september 2020.

Vooreerst werd een voorafgaande enquête gevoerd op basis van open bronnen. Deze studie liet toe om duidelijkheid te scheppen op het vlak van de terminologie (zie I.1.), meer in het bijzonder wat moet worden begrepen onder 'inlichtingencapaciteiten in het buitenland', en om de eventuele risico's te bepalen bij het ontplooiën van dergelijke activiteiten (zie III.).

Daarnaast werd een juridische analyse gemaakt van de mogelijkheden waarover de VSSE op heden beschikt om inlichtingen te vergaren in het buitenland (zie II.1.).

In het laatste trimester van 2020 werden onderzoeksvragen voorgelegd aan de VSSE. De antwoorden werden geanalyseerd en behandeld in de maanden die daarop volgden. De analyse werd evenwel verschillende malen opgeschort, gelet op dringende prioritaire dossiers en als gevolg van de covid-19 pandemie.

In februari 2022 ontmoette het Vast Comité I de dienst RELINT van de VSSE. Aanvullende vragen werden gesteld aan de VSSE in juli 2022. Een ontwerp van rapport werd meegedeeld aan de VSSE, die haar opmerkingen maakte op 9 september 2022. De opmerkingen die noodzakelijk en nuttig werden geacht, werden geïntegreerd in de definitieve versie van het toezichtonderzoek.

⁴ Dit werd reeds vastgesteld in: VAST COMITÉ I, toezichtonderzoek met betrekking tot de aanbevelingen geformuleerd door de Parlementaire Onderzoekscommissie 'Terroristische aanslagen' inzake de inlichtingen- en veiligheidsdiensten, 3 oktober 2022.

⁵ Zie: C.J.C.F. FIJNAUT, 'Informanten en infiltranten van de AIVD in het buitenland: (heimelijke) Humint in internationaal-publiekrechtelijk perspectief', in B.A. DE GRAAF, E.R. MULLER et J.A. VAN REIJN (eds.), *Inlichtingen- en veiligheidsdiensten*, Kluwer, 2010, 441-456.

II. DE INLICHTINGENCAPACITEITEN VAN DE VSSE IN HET BUITENLAND

II.1. HET WETTELIJK KADER

Overeenkomstig de artikelen 7 en 8 van de wet van 30 november 1998 (W.I&V) laat de inlichtingenbevoegdheid van de VSSE zich bepalen door 1) de te beschermen belangen in combinatie met 2) de te beheersen bedreigingen. De te beschermen 'belangen' zijn: (1) de inwendige veiligheid van de Staat en het voortbestaan van de democratische en grondwettelijke orde, (2) de uitwendige veiligheid van de Staat en de internationale betrekkingen, (3) het wetenschappelijk en economisch potentieel van het land. De te beheersen 'bedreigingen' zijn: (1) spionage, (2) inmenging, (3) extremisme, (4) terrorisme, (5) proliferatie, (6) schadelijke sektarische organisaties en (7) criminele organisaties.

Page | 6

Binnen dit kader moet de VSSE haar aandacht vestigen op 'activiteiten'. Artikel 7, 1° W.I&V draagt deze dienst immers op zich toe te leggen op het opsporen en onderzoeken van 'inlichtingen die betrekking hebben op elke activiteit' die één of meerdere van de wettelijke opgesomde belangen op een (eveneens) door de wetgever bepaalde wijze bedreigt of zou kunnen bedreigen.

Ratione loci zal de VSSE zich hierbij niet dienen te beperken tot de activiteiten die plaatsvinden binnen de landsgrenzen; ook activiteiten die geheel of ten dele worden ontplooid in het buitenland moeten/kunnen opgevolgd worden. De VSSE moet met andere woorden haar aandacht niet beperken tot dreigingen die zich voordoen binnen de landsgrenzen. Ook de dreigingen die hun oorsprong of beweegreden(en) buiten de landsgrenzen hebben, dienen tot de interessesfeer van de VSSE te behoren. Deze extra aandacht is hierbij zowel van belang voor de bescherming van de uitwendig alsook van de inwendig georiënteerde staatsbelangen.

Om die binnen-of buitenlandse dreiging effectief te kunnen opvolgen, moet de VSSE haar werking (net als de ADIV dus) niet beperken tot het Belgisch grondgebied. Het wettelijk kader laat toe, binnen de hierna vermelde beperkingen, dat de VSSE inlichtingen in het buitenland kan verzamelen en collecte-activiteiten kan ontplooien buiten het Belgisch grondgebied via de volgende procedures:

- (1) de samenwerking en de uitwisseling van informatie met buitenlandse partnerdiensten;
- (2) gewone inlichtingenmethoden;
- (3) bepaalde bijzondere inlichtingenmethoden;
- (4) het vragen van de medewerking van de ADIV.

De kwestie of deze procedures daadwerkelijk worden toegepast door de VSSE zal worden behandeld in het volgende hoofdstuk (zie V.2. De positie, de ambities en de praktijken van de VSSE met betrekking tot het verzamelen van inlichtingen in het buitenland).

(1) Via de samenwerking en de uitwisseling van informatie met buitenlandse partnerdiensten

Artikel 20 § 1 W. I&V stelt, *in fine*, dat de inlichtingen- en veiligheidsdiensten "er *eveneens voor (zorgen) dat er samenwerking is met de buitenlandse inlichtingen- en veiligheidsdiensten*". Deze samenwerking kan bilateraal of multilateraal zijn.

Page | 7

Via uitwisseling met diensten kan de VSSE kennis nemen van inlichtingen betreffende buitenlandse fenomenen en kan ze deze behandelen. De informele samenwerking op internationaal niveau binnen de Club van Bern is wat dit betreft belangrijk. Dit procedé op het vlak van inlichtingengaring vereist geen enkele activiteit op het buitenlands grondgebied, behoudens occasionele werkvergaderingen.

Bovendien kunnen inlichtingenofficieren (IO's)⁶ naar het buitenland gestuurd worden. Vanzelfsprekend bevinden die zich dan fysiek in het buitenland, terwijl ze vaak (maar niet altijd) werken in de kantoren van de zusterdiensten. Zij begeven zich evenwel nooit alleen op het terrein om inlichtingen te verzamelen.

(2) Via gewone inlichtingenmethoden

Om inlichtingen te verzamelen kan de VSSE ook gebruik maken van **gewone** inlichtingenmethoden. De wet heeft de inzet van deze methoden - anders dan de bijzondere inlichtingenmethoden - op geen enkele wijze beperkt tot het Belgisch grondgebied.

Dit betekent uiteraard niet dat deze methoden vanuit het standpunt van dat derde land zouden toegelaten zijn (zij betekenen mogelijk een inbreuk op de staatssoevereiniteit en kunnen zelfs een misdrijf uitmaken in dat land), noch dat buitenlandse actoren verplicht zijn om in te gaan op wat voor Belgische actoren als een 'vordering' kan gezien worden (zoals de verplichting voor overheden, telecombedrijven of logiesverstrekende instanties om desgevraagd informatie over te maken). Maar vanuit Belgisch-juridisch standpunt gezien, verzet niets er zich tegen dat de VSSE alle gewone methoden (openlijk of clandestien) zou inzetten van op het Belgisch grondgebied of zelfs in een derde land.

Het Vast Comité I identificeert, praktisch gezien, twee mogelijkheden waarbij de VSSE inlichtingen in het buitenland kan vergaren via gewone inlichtingenmethoden:

- de VSSE kan in het buitenland beroep doen op HUMINT ;
- de VSSE kan in het buitenland een observatie uitvoeren (zonder behulp van een technisch middel).

Het beroep doen op HUMINT wordt geregeld in artikel 18 W. I&V. Dit artikel bepaalt dat de diensten beroep kunnen doen op menselijke bronnen voor het verzamelen van gegevens die belang kunnen vertonen voor de uitoefening van een opdracht, overeenkomstig de richtlijnen van de Nationale Veiligheidsoverheid (NVR).⁷

⁶ Vaak ook aangeduid met de internationale afkorting 'LO' of 'OL'.

⁷ De Nationale Veiligheidsraad heeft inderdaad een HUMINT-richtlijn uitgevaardigd waarin menselijke bronnen worden omschreven als volgt: "*Alle personen die bewust of onbewust informatie verstrekken aan een inlichtingen- en veiligheidsdienst, ongeacht het communicatiemiddel, zonder onder de*

De belangrijkste bepalingen op het vlak van de extraterritoriale werking van HUMINT bevindt zich niet in de HUMINT-richtlijn van de NVR, maar wel in het Nationaal Strategisch Inlichtingenplan (NSIP).⁸ In dit NSIP wordt 'HUMINT in het buitenland' omschreven als: "het benaderen en het contact met bronnen buiten het Nationaal grondgebied ».

Het gaat dus meer in het bijzonder over een inlichtingenmethode waarbij de fysieke aanwezigheid van inlichtingenagenten⁹ in het buitenland nodig is en waarop de VSSE beroep kan doen conform de richtlijn van de NVR en het NSIP.

Van belang voor voorliggend toezichtonderzoek is dat de NVR duidelijk in het NSIP (door het vastleggen van de diverse samenwerkingsverbanden) duidelijk erkent dat de VSSE aan HUMINT kan doen in het buitenland.

Naast de HUMINT-activiteiten, laat het wettelijk kader de VSSE toe om schaduwoperaties uit te voeren in het buitenland. De dienst kan evenwel niet zomaar om het even welke observatie opstarten. Het moet gaan om een observatie binnen de 'gewone' inlichtingenmethode, zoals voorzien in artikel 16/1 § 1 W. I&V. Het gaat over observaties in publiek toegankelijke plaatsen en heeft betrekking op de observatie van personen, voorwerpen of gebeurtenissen. De methode moet worden uitgevoerd zonder behulp van technische middelen.

(3) Via bepaalde bijzondere inlichtingenmethoden

Naast de gewone inlichtingenmethoden bestaan ook bijzondere inlichtingenmethoden (BIM's).

In deze context moet worden gewezen naar een opvallende wetswijziging op het vlak van het toepassen van BIM's. Oorspronkelijk waren de BIM's exclusief beperkt tot het "grondgebied van het Rijk". Artikel 18/1, 1° WI&V werd vervangen in 2017 (wet van 30 maart 2017, .B.S. 28 april 2017). Het artikel bepaalt dat BIM's vanaf nu door de VSSE "op of vanaf het grondgebied van het Rijk" kunnen worden ingezet.

Deze wijziging betekent niet dat bij het opstarten van een BIM de agenten zich fysiek mogen verplaatsen naar het buitenland. Sedert de wetswijziging van 2017 kan de informatievergaring via een BIM niettemin plaatsgrijpen in het buitenland.¹⁰

Op die manier is het dus bijvoorbeeld mogelijk om zich toegang te verschaffen tot een mailadres gekoppeld aan een buitenlandse server, maar enkel wanneer de verrichtingen

werkingsfeer van andere artikelen van de [W. I & V] te vallen». Er werd in de richtlijn gepreciseerd dat het begrip 'bron' gaat over "een groep van personen die verschillende profielen kunnen vertegenwoordigen, die slechts één keer kunnen worden ontmoet voor een eenmalige, punctuele of zeer regelmatige debriefing, dit tijdens korte of lange periodes los van wat hun informatiepositie is en van de gevoeligheid van de informatie die zij mededelen."

⁸ Het betreft meer bepaald een plan goedgekeurd door de Nationale Veiligheidsraad, gezamenlijk opgesteld door de VSSE en de ADIV. Dit plan bepaalt in hoofdzaak de wijze waarop bepaalde prioriteiten moeten worden opgevolgd door de beide inlichtingendiensten.

⁹ Het NSIP specificeert niet of "dit contact met bronnen buiten het nationaal grondgebied" eveneens kan plaatsgrijpen door andere personen dan inlichtingenagenten (lees: door andere menselijke bronnen aangestuurd door inlichtingenagenten in België). De bepaling van het NSIP lijkt een dergelijke lectuur te verantwoorden.

¹⁰ *Parl. St. Kamer, 2015-2016, nr 54-2043/001, p. 46.*

gebeuren in België. Een ander klassiek voorbeeld is de observatie van een voertuig via een baken.¹¹ Dit baken zal evenwel steeds in België op het voertuig moeten worden aangebracht. Vermits de verzamelde informatie via dit baken zich niet beperkt tot het Belgisch territorium, is dergelijke informatie verzameld buiten de nationale grenzen op heden wettelijk. Omgekeerd is het plaatsen van een baken op een voertuig dat zich in het buitenland bevindt dan weer niet wettelijk toegelaten.

(4) Medewerking vragen aan de ADIV

Aangezien de ADIV veel meer wettelijke, materiële en menselijke collectecapaciteiten heeft in het buitenland, kan het voor de VSSE interessant zijn om de medewerking van deze dienst te verzoeken.

De inlichtingenwet voorziet hier in een zeer specifieke mogelijkheid: *“Op verzoek van de Veiligheid van de Staat verleent de Algemene Dienst Inlichting en Veiligheid zijn medewerking aan de Veiligheid van de Staat bij het inwinnen van inlichtingen wanneer militairen betrokken zijn bij activiteiten bedoeld in artikel 7, 1° 1 en 3° /1”* (art. 9 W. I&V).

Een meer algemene mogelijkheid tot samenwerking dient zich aan wanneer de VSSE een dreiging opvolgt die ook onder de bevoegdheid van de ADIV valt. Aan deze laatste dienst zou dan kunnen gevraagd worden om zijn dispositieven aan te wenden en de bekomen informatie te delen met de VSSE. Deze vorm van medewerking heeft echter zijn grenzen. Het kan niet de bedoeling zijn dat de VSSE via de ADIV haar eigen wettelijke beperkingen omzeilt.

Op basis van hetgeen hoger werd uiteengezet, kan het volgende worden geconcludeerd:

- de Belgische wet verbiedt niet aan de VSSE om inlichtingen in te winnen over buitenlandse fenomenen;
- de internationale gegevensuitwisseling kan op meer gestructureerde wijze vormgegeven worden door verbindingsofficier (LO's) ;
- geen enkele Belgische wet belet de VSSE om beroep te doen op menselijke bronnen of op een gewone observatie in het buitenland om inlichtingen te verzamelen;
- bepaalde BIM-methoden kunnen ingezet worden in het buitenland mits dit gebeurt vanop het Belgisch grondgebied;
- de medewerking vragen van de ADIV kan onder bepaalde voorwaarden een interessante piste vormen.

II.2. DE POSITIE, DE AMBITIES EN DE PRAKTIJK VAN DE VSSE WAT BETREFT HET VERZAMELEN VAN BUITENLANDSE INLICHTINGEN

II.2.1. De evolutie gedurende de voorbije jaren

De huidige lezing van het juridisch kader is voor de VSSE duidelijk: een daadwerkelijke aanwezigheid van de dienst buiten de Belgische grenzen botst op geen enkel juridisch obstakel, voor zover bepaalde beperkingen worden nageleefd.

¹¹ Een *baken* is een toestel waarmee verplaatsingen van een voertuig kunnen worden gevolgd.

Maar alvorens nader in te gaan op de huidige positie van de VSSE, is het vermeldenswaard dat dit niet altijd het standpunt van de dienst is geweest. Het standpunt van de VSSE over haar wettelijke bevoegdheid om informatie in het buitenland te verzamelen is inderdaad in de loop der tijd geëvolueerd, net als haar ambities in het buitenland.

In de eerste decennia na het stemmen van de wet houdende regeling van de inlichtingen- veiligheidsdiensten van 30 november 1998 (W. I&V) had de VSSE een restrictieve visie op haar opdracht, die de dienst beperkt achtte tot het nationale grondgebied. Deze visie, aangehouden door de dienst zelf, berustte op een restrictieve interpretatie van de wet.¹²

Page | 10

In 2014, gaf de administrateur-generaal van de VSSE aan dat het gebrek aan inlichtingen van het buitenland voor zijn dienst een belangrijk obstakel was bij het uitvoeren van zijn opdrachten.¹³ Hij verwoordde daarbij wat bij de VSSE in de twee decennia na de inlichtingenwet de heersende opvatting was, namelijk dat het wettelijk kader de dienst niet toestond om informatie in het buitenland te verzamelen. Hij bepleitte dat 'eigen inlichtingenofficieren' informatie in het buitenland zouden moeten kunnen verzamelen, en dat de VSSE - naar Nederlands voorbeeld - ook een actieve inlichtingendienst in het buitenland zou moeten worden.

Naderhand heeft de VSSE, opnieuw bij monde van haar toenmalige administrateur-generaal deze visie genuanceerd, terwijl er toch nog steeds werd gewezen op het gebrek aan operationele mogelijkheden in het buitenland. Het pleidooi om agenten naar het buitenland te sturen werd vervangen door het gebruik van verbindingsofficieren.¹⁴

¹² Deze visie werd bevestigd door de toenmalige minister van Justitie. Zie bijvoorbeeld in deze context het antwoord van de minister gegeven op een parlementaire vraag van Bert Anciaux (5-4703 van 28 december 2011) betreffende eventuele spionageactiviteiten (van de VSSE) in het buitenland: (...) « *Het gaat om een binnenlandse defensieve inlichtingendienst, die op operationeel vlak niet actief is buiten de Belgische grenzen.* »

¹³ A. Winants, *De Tijd*, 10 mei 2014. De toenmalige Administrateur-generaal verklaarde het volgende: "Ik vind het anno 2014 niet langer houdbaar dat de Staatsveiligheid alleen defensief mag optreden en zich moet beperken tot het binnenland. De meeste bedreigingen die we hier in België bestrijden, kennen hun oorsprong buiten onze grenzen (...) Ik vind dat de Staatsveiligheid op zijn minst mensen moet kunnen plaatsen in regio's in het buitenland die van belang zijn, zoals Noord-Afrika en Congo. Ook wat zich afspeelt in het nabije Oosten moeten wij opvolgen. En eigenlijk zou de Staatsveiligheid zowel voor het binnen-als het buitenland bevoegd moeten worden. (...) De dienst moet informatie kunnen halen in het buitenland. Want als we informatie krijgen van eigen inlichtingenmensen is dit nog altijd beter dan het aanboren van andere bronnen in het buitenland. Trouwens, ook Nederland heeft zijn inlichtingendienst uitgebreid tot een buitenlandse inlichtingendienst. Waarom zou België dat niet doen?".

¹⁴ A. Winants, www.bjutijdschriften.nl, *Staatsveiligheid, strafvordering en strafproces*, pp. 204-205. De toenmalige administrateur-generaal stelde het volgende: "Hierbij dienen een aantal kenmerken te worden onderstreept die eigen zijn aan de dienst. [Bedoeld wordt: de VSSE] Allereerst gaat het om een defensieve dienst, dit in tegenstelling tot diensten die operationele bevoegdheden hebben buiten de grenzen van hun nationaal territorium. De Veiligheid van de Staat heeft dus niet de bevoegdheid om te opereren buiten het territorium van België en beschikt derhalve ook niet over in het buitenland actieve inlichtingenofficieren. Het gaat hier uiteraard om een politiek geïnspireerde keuze waarover het (...) niet past uit te wijden, temeer dat dergelijke keuzes kunnen veranderen onder de druk van gebeurtenissen en omstandigheden. Wel dient de vraag gesteld te worden of een inlichtingendienst in de 21^e eeuw, met een internationalisering van de bedreigingen, überhaupt nog zuiver defensief kan blijven. Een tussenweg lijkt aanneembaar, in de mate dat, zonder een operationele offensieve dienst te worden, het mogelijk zou moeten zijn om op bepaalde strategische plaatsen, afhankelijk van de

De ontwikkeling van een 'netwerk van VSSE-functionarissen in het buitenland' – dat beantwoordt aan de aanbevelingen van de POC Aanslagen - werd vervolgens een uitgesproken ambitie van de dienst en werd opgenomen in haar 'strategische visie VSSE 2019-2020'.¹⁵ In dit document stelt de dienst ook dat de *"VSSE een betere informatiepositie wil ontwikkelen in (nieuwe) probleemregio's, dit om ter plaatse bedreigingen die zich buiten de landsgrenzen ontwikkelen en zich in België kunnen manifesteren, beter te kunnen identificeren."* Page | 11

II.2.2. De huidige stand van zaken

II.2.2.1. De uitwisseling van gegevens met buitenlandse partners

Momenteel verkrijgt de VSSE een groot deel van haar buitenlandse inlichtingen via samenwerking en informatie-uitwisseling met buitenlandse partnersdiensten. Deze uitwisseling van informatie nam verder nog toe na de aanslagen van 2016. De dienst onderhoudt bilaterale betrekkingen met ongeveer 120 buitenlandse partnerdiensten. Deze betrekkingen variëren van eenvoudige protocollaire contacten tot uitgebreide operationele samenwerking. Van de ongeveer 120 buitenlandse diensten waarmee de VSSE bilaterale betrekkingen onderhoudt, hebben er zich ongeveer 70 verbindingsofficieren bij VSSE aangemeld.¹⁶

II.2.2.2. Het inzetten van eigen verbindingsofficieren

De afgelopen jaren heeft de VSSE onderzocht hoe zij het verzamelen van alle nodige informatie inzake het opvolgen van internationale fenomenen die een impact kunnen hebben in België kan verbeteren. De visie van de VSSE in dit verband is uiteengezet in een nota van 12 maart 2021, getiteld *"VSSE internationale relaties 2021-2024. Visie – Context – Doelstellingen"*. Daarin geeft de VSSE aan dat zij haar eigen informatiepositie in het buitenland wil verbeteren en haar afhankelijkheid van informatie van externe partnerdiensten wil verminderen om beter te kunnen anticiperen op dreigingen uit het buitenland. Deze visie werd publiekelijk verdedigd door de toenmalige administrateur-generaal op een academisch colloquium in mei 2022, dat werd vermeld in de media.¹⁷

In deze nota zet de VSSE uiteen dat het inzetten van permanente VSSE-vertegenwoordigers in het buitenland een oplossing kan bieden, en dat dit een aanvulling moet zijn op de informatie-uitwisseling met buitenlandse partnerdiensten. Volgens de

actualiteit, de interessesferen van de dienst en de geografische situatie om verbindingsofficieren te installeren of rondreizende officieren te hebben die, te gelegener tijd, een bepaalde regio kunnen bestrijken".

¹⁵ *Strategische visie 2019-2020 van de VSSE*, p. 7.

¹⁶ Nota van de VSSE genaamd 'Internationale relaties VSSE 2021-2024. Visie – Context – Doelstellingen', dateren van 12 maart 2021.

¹⁷ Administrateur-generaal J. Raes zette hierin uiteen dat de VSSE "haar eigen informatiepositie in het buitenland » wou ontwikkelen, terwijl ook het 'partenariaat' met de zogenaamde 'bevriende' diensten moest worden behouden. Zie C. LAMFALUSSY, *La Libre Belgique*, 6 mai 2022 ('La Sûreté de l'État veut déployer des agents à l'étranger').

VERTROUWELIJK TOT AAN DE VERGADERING MET DE BEGELEIDINGSCOMMISSIE

VSSE kan de vertegenwoordiging, afhankelijk van de doelstellingen van haar diensten (en de vraag of zij operationeel of strategisch is), twee vormen aannemen:

- een vertegenwoordiging in landen met een aanzienlijke en directe operationele impact op de verschijnselen in België die voor de VSSE prioritair zijn en waarvoor het operationele rendement, door een permanente aanwezigheid, kan worden verhoogd;
- een diplomatieke vorm van vertegenwoordiging waarbij de permanente aanwezigheid duidelijk een meerwaarde kan betekenen bovenop de bestaande geïnstitutionaliseerde betrekkingen, en waarbij deze meerwaarde niet op een andere manier kan worden verkregen.

Page | 12

Zoals besproken in het Comité-onderzoek, voorgelegd aan de Begeleidingscommissie van de Kamer op 19 oktober 2022 (betreffende de opvolging van de aanbevelingen van de Onderzoekscommissie 'Aanslagen'), heeft de VSSE momenteel slechts twee aangewezen verbindingsofficieren. *Eén van hen is gevestigd in Washington DC.*¹⁸ *Deze verbindingsofficier is begin juni 2022 in functie getreden, als opvolger van een LO die zijn taak medio juli 2021 had aangevat. De taken van de LO in Washington zijn van politieke (diplomatieke) en strategische aard. Er is een eerste evaluatie uitgevoerd van de inzet van deze LO, dat als proefproject diende. Deze evaluatie was over het algemeen positief, waarna werd besloten het project voort te zetten. Hoewel de evaluatie van het project over het geheel genomen positief was, heeft de VS verschillende verbeteringspunten aangewezen: er moeten meer middelen worden vrijgemaakt voor de backoffice die ten dienste van de LO moet staan. Dit impliceert een betere logistieke ondersteuning door de RELINT-dienst en een betere inhoudelijke ondersteuning door de analysediensten.*¹⁹

De VSSE is voornemens het aantal verbindingsofficieren in de toekomst uit te breiden. De VSSE heeft onlangs 14 landen geselecteerd waarvan de partnerdiensten als strategische partners voor de dienst kunnen worden beschouwd. Onder 'strategische partner' verstaat men hetzij partners waarmee reeds intensief wordt samengewerkt en die een duidelijke meerwaarde bieden, hetzij partners met wie de samenwerking een groot potentieel heeft waarbij verschillende factoren de samenwerking in het verleden hebben bemoeilijkt. Het gaat dus vooral om diensten uit democratische landen die een uitstekende informatiepositie hebben over de bedreigingen die de VS als prioritair beschouwd. Vooral in deze strategische partnerlanden wil de VSSE in de toekomst vertegenwoordigd zijn.

In de VSSE-strategienota over internationale betrekkingen voor de periode 2021 - 2024 staat dat de inzet van de LO's moet plaatsvinden in een context van complementariteit en synergie met nationale partners, in dit geval de ADIV en de Federale Politie.

¹⁸ Het statuut van de LO is gebaseerd op het Ministerieel Besluit van 16 november 2006 houdende regeling van plaatsvergoedingen van agenten van de FOD Justitie toegevoegd aan een diplomatieke post of die een missie van lange duur in het buitenland uitoefenen. De LO beschikt over een kantoor in de Belgische ambassade te Washington.

¹⁹ VAST COMITÉ I, toezichtonderzoek met betrekking tot de aanbevelingen geformuleerd door de Parlementaire Onderzoekscommissie 'Terroristische aanslagen' inzake de inlichtingen- en veiligheidsdiensten, 3 oktober 2022, p. 37.

VERTROUWELIJK TOT AAN DE VERGADERING MET DE BEGELEIDINGSCOMMISSIE

Meer in het algemeen benadrukt de VSSE dat, in het kader van de ontwikkeling van een internationale samenwerkingsstrategie, overleg nodig is met nationale partners (politie, ADIV, enz...) die ook internationale samenwerking ontwikkelen.

II.2.2.3. Het beroep doen op het netwerk van verbindingsofficieren van de Federale Politie in het buitenland

Page | 13

De VSSE heeft verklaard gebruik te willen maken van het uitgebreide netwerk van verbindingsofficieren van de Federale Politie in het buitenland. In september 2020 is daartoe een samenwerkingsovereenkomst gesloten tussen de VSSE en de Federale Politie. Het was de bedoeling dat de VSSE - ter ondersteuning van haar taken in specifieke omstandigheden - een beroep zou kunnen doen op het uitgebreide netwerk van verbindingsofficieren van de Federale Politie in het buitenland.

In het kader van het toezichtonderzoek naar de opvolging van de aanbevelingen van de Parlementaire Onderzoekscommissie 'Aanslagen' geformuleerd voor de inlichtingen- en de veiligheidsdiensten, werd de VSSE verzocht haar samenwerking met de Federale Politie in dit verband te verduidelijken. Zij verklaarde: *"concreet komt de VSSE regelmatig samen met de verbindingsofficieren van de Federale Politie en wisselt zij via haar deskundigen informatie met hen uit. De VSSE neemt ook elk jaar deel aan de 'week van de verbindingsofficieren' die door de Federale Politie wordt georganiseerd. Het is duidelijk dat de VSSE-verbindingsofficier in Washington in nauw contact staat met de LO van de Federale Politie, zozeer zelfs dat zij een deel van de infrastructuur van de Belgische ambassade delen. Bovendien is de LO van de Federale Politie in Washington al zeer behulpzaam geweest bij het opzetten van het VSSE-netwerk van de LO in Washington."*²⁰

Het protocolakkoord vermeldt dat de samenwerking tussen de Federale Politie en de VSSE in het kader van het gesloten protocol jaarlijks zal worden geëvalueerd. De laatste evaluatie vond plaats op 5 april 2022 en luidde als volgt: *« Er hebben zich het afgelopen jaar voor beide partijen geen problemen voorgedaan en beide partijen voelen zich 'comfortabel' bij het protocolakkoord.*²¹

II.2.2.4. Wat betreft het ontwikkelen van HUMINT-activiteiten in het buitenland

De interpretatie die de VSSE geeft aan het wettelijk kader met betrekking tot het gebruik van menselijke bronnen in het buitenland komt overeen met de visie van het Comité (*supra*).

De VSSE stelt dat een onderscheid moet worden gemaakt tussen (1) een reeds in België aangeworven bron die naar het buitenland reist of daar verblijft en (2) de benadering, aanwerving en behandeling van een bron in het buitenland.

²⁰ Brief van de VSSE van 3 augustus 2022 aan het Vast Comité I betreffende de aanbevelingen van de parlementaire onderzoekscommissie 'Aanslagen' – reacties van de VSSE.

²¹ *Ibidem*.

III. DE RISICO'S VERBONDEN AAN INLICHTINGENACTIVITEITEN IN HET BUITENLAND

De inzet van een inlichtingencapaciteit in het buitenland biedt voor elke inlichtingen- en veiligheidsdienst uiteraard opportuiniteiten. Maar evident zijn er ook risico's verbonden aan buitenlandse inlichtingenactiviteiten.

Voor alle duidelijkheid moet worden opgemerkt dat onderstaande de lijst grotendeels theoretisch is, en daarenboven betrekking kan hebben op elke inlichtingendienst. Page | 14

▪ *Op diplomatiek niveau*

Een eerste risico dat moet worden overwogen is van diplomatieke aard. Het clandestien verzamelen van informatie in het buitenland vormt een inbreuk op de soevereiniteit, dat kan leiden tot ernstige diplomatieke incidenten tussen staten.²² De inzet van een netwerk van inlichtingenagenten in het buitenland zal waarschijnlijk het risico op spanningen tussen staten verhogen, hetgeen negatieve gevolgen kan hebben voor de externe veiligheid van ons land.

▪ *Op operationeel niveau, wat betreft de risico's op infiltratie*

In het buitenland ingezette inlichtingenagenten staan ook meer bloot aan manipulatie door de inlichtingen- en veiligheidsdiensten van het land waar zij werken. Het risico bestaat namelijk dat deze agenten door een buitenlandse dienst worden gerekruteerd. De activiteiten in het buitenland geven de buitenlandse diensten een beeld van de door Belgische agenten gezochte informatie en gebruikte methoden. Deze risico's gelden uiteraard ook voor menselijke bronnen die door de Belgische inlichtingendiensten zouden worden gerekruteerd en gemobiliseerd in het buitenland.

▪ *Op het niveau van de relaties tussen de inlichtingendiensten*

In beginsel informeert een inlichtingendienst de homologe inlichtingendienst over de activiteiten die hij op het grondgebied van dat land verricht. Inlichtingendiensten opereren echter soms clandestien op buitenlands grondgebied zonder dat het gastland daarvan op de hoogte is. De ontwikkeling van operaties voor het verzamelen van inlichtingen (bijvoorbeeld een schaduwingsoperatie of een onderhoud met een informant) op buitenlands grondgebied kan diepe wrevel veroorzaken en kan de internationale samenwerking tussen de betrokken inlichtingendiensten ondermijnen.

▪ *Op Strafrechtelijk gebied*

De rechtmatigheid van het verzamelen van inlichtingen in het buitenland moet worden getoetst aan het Belgisch recht, maar ook aan het strafrecht van het land waar of van

²² Het volgende Belgische voorbeeld illustreert dit: België was het doelwit van de operatie "socialist", die werd toegeschreven aan het Britse *Government Communications Headquarters* (GCHQ) en waarvan het bestaan onder meer werd ontdekt dankzij de onthullingen van Edward Snowden (BOUVE L., www.tijd.be, 20 september 2018). Het incident leidde tot juridische procedures, maar niet tot een ernstige vertrouwensbreuk in de Belgisch-Britse betrekkingen. Hoewel de Belgische autoriteiten er discreet over bleven, gaf dit incident wel aanleiding tot een gespannen overleg op hoog niveau. Bovendien werd in Londen een Belgisch-Britse conferentie gehouden, gevolgd door een bezoek van de Britse ambassadeur aan de toenmalige Brusselse federale procureur-generaal. (How UK spies hacked a European ally and got away with it, www.theintercept.com, 17 February 2018).

waaruit het verzamelen van inlichtingen plaatsvindt. Met andere woorden, een buitenlandse collecte-activiteit kan naar Belgisch recht legaal zijn, maar kan toch op hetzelfde moment verboden zijn in het land waarin het zich afspeelt, en kan dergelijke activiteit overigens ook vervolgd worden.

Wat buitenlands recht betreft, zal een analyse per geval (per land en per operatie) nodig zijn om te bepalen of een inlichtingenactiviteit in het buitenland aldaar strafbaar is. In het algemeen echter stelt het verzamelen van inlichtingen in het buitenland degenen die daarbij betrokken zijn bloot aan het risico van vervolging en strafrechtelijke sancties.

Page | 15

Hiervan kunnen verschillende voorbeelden worden gegeven. HUMINT als gewone methode om inlichtingen te verzamelen, kan toch een misdrijf zijn verwant aan spionage indien de uitgewisselde informatie beschermd of strikt beperkt is. Net als in België is spionage in de meeste landen strafbaar, en wordt spionage soms met de doodstraf gesanctioneerd. Voor een Belgische agent kan een gesprek met een informant in het buitenland dus, afhankelijk van de inhoud van het gesprek een strafbaar feit zijn in dat land.

In dezelfde geest kan een eenvoudige observatie van een ontmoeting tussen personen als een strafbaar feit worden beschouwd indien deze observatie plaatsvindt in de nabijheid van een militaire of kritieke infrastructuur.

Een laatste voorbeeld betreft het gebruik van valse namen en identiteiten. Hoewel het Belgisch recht de voorwaarden regelt waaronder deze beschermende en ondersteunende maatregel kan worden toegepast, is het gastland niet onderworpen aan het Belgische recht. Het gebruik van dergelijke namen of identiteiten kan in die staat worden gelijkgesteld met het openlijk dragen van valse namen of valsheid in geschrifte.

▪ *Op het vlak van controle*

Tenslotte roepen dergelijke activiteiten vragen op wat betreft hun controle. Gezien de grote grafische afstand is het moeilijk de activiteiten van een agent te controleren, in de eerste plaats door zijn eigen dienst. Evenzo wordt de controletaak van het Vast Comité I complexer wanneer het orgaan toezicht moet houden op de activiteiten van een inlichtingen- en veiligheidsdienst in het buitenland. Het Comité heeft echter herhaaldelijk toezicht gehouden op de activiteiten van de ADIV op plaatsen waar België troepen heeft ingezet. De controle op de activiteiten van de burgerlijke inlichtingendienst in het buitenland is echter van geheel andere aard en ligt geenszins voor de hand.

IV. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

Het huidig rechtskader biedt de VSSE voldoende mogelijkheden om aan haar potentiële behoeften en ambities op het gebied van buitenlandse inlichtingen (capaciteiten) te voldoen indien de omstandigheden dat vereisen. Terwijl de dienst in het verleden van oordeel was dat de wet van 30 november 1998 houdende regeling van de inlichtingen-en veiligheidsdiensten (W. I&V) haar dergelijke mogelijkheden niet bood, is de dienst nu van mening dat, in het buitenland, gewone en sommige bijzondere methoden kunnen worden gebruikt.

Page | 16

Het Comité benadrukt echter dat elke inzet van extra inlichtingencapaciteit in het buitenland zorgvuldig moet worden overwogen, gezien de vele risico's die aan de toepassing van bepaalde methoden verbonden zijn. Zo houdt het verzamelen van inlichtingen in het buitenland risico's in voor de internationale betrekkingen van België. Diezelfde betrekkingen zijn overigens één van de belangen die door de VSSE worden beschermd. Het is derhalve passend dat de kosten-batenoefening van een eventuele inlichtingenoperatie in het buitenland door de regering wordt geëvalueerd en beoordeeld. Aangezien in dit geval de bevoegdheden van meerdere ministers in het geding zijn, beveelt het Vast Comité I aan dat de Nationale Veiligheidsraad zich over deze kwestie buigt en dat de Nationale Veiligheidsraad bepaalt hoe de inlichtingenactiviteiten in het buitenland en de gevolgen daarvan voor de internationale betrekkingen worden gecoördineerd.

Het Comité beveelt tenslotte aan om de ontwikkeling van eventuele activiteiten in het buitenland, waar mogelijk, te integreren in een globale aanpak met de ADIV, en dit om interferenties en dublering van activiteiten te vermijden.

Tot slot herhaalt het Vast Comité I ²³ dat het de inzet van verbindingsofficieren - zowel op operationeel niveau als wat betreft het diplomatieke type - als een duidelijke meerwaarde beschouwt. De uitbouw van een dergelijk netwerk verdient de nodige aandacht van de VSSE. De inzet van LO's moet evenwel gebeuren in een context van complementariteit en synergie met nationale partners, *in casu* de ADIV en de Federale Politie.

²³ VAST COMITÉ I, toezichtonderzoek met betrekking tot de aanbevelingen geformuleerd door de Parlementaire Onderzoekscommissie 'Terroristische aanslagen' inzake de inlichtingen-en veiligheidsdiensten, 3 oktober 2022