



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

---

Nota nr.: ID/2021.073

## **Opvolging van schadelijke sektarische organisaties en criminele organisaties door de Veiligheid van de Staat**

**30 maart 2021**

**Geschiedenis is eeuwig opnieuw beginnen**

Thucydides

## Inhoudstafel

I.	Inleiding	3
II.	De opdracht in de Wet houdende regeling van de inlichtingendiensten	3
III.	De opvolging van schadelijke sektarische organisaties: volledig opgeschort?	5
	III.1. Historiek	5
	III.2. Wetgevend initiatief	6
	III.3. Het Grondwettelijk Hof	6
	III.4. Het Europees Hof van de Rechten van de Mens	7
	III.5. Eerdere onderzoeken van het Vast Comité I in verband met ‘sekten’	7
	III.6. De positie van de VSSE inzake schadelijke sektarische organisaties	9
	III.7. Prioriteiten formuleren	10
	III.8. Herdefiniëring van de prioriteiten in 2015 en parlementaire vragen	10
	III.9. De opeenvolgende parlementaire vragen	11
	III.10. De jaarrapporten van de VSSE	12
	III.11. Schadelijke sektarische organisaties in tijden van COVID 19	12
	III.12. Problematiek vastgesteld door het IACSSO	13
IV.	Opvolging van criminele organisaties door de VSSE: volledig gestaakt?	14
	IV.1. Criminele organisaties en de georganiseerde criminaliteit	15
	IV.2. Belang van de materie voor de Europese Unie	15
	IV.3. En in België...	15
	IV.4. De positie van de VSSE door de jaren	16
	IV.5. Aanbevelingen van het Vast Comité I	19
	IV.6. Onderzoeken van het Vast Comité I	19
	IV.7. Recente parlementaire vragen in verband met criminele organisaties	20
V.	Het Regeerakkoord van 30 september en de initiatieven van de regering	20
VI.	Huidige positie van de VSSE met betrekking tot haar middelen	21
VII.	Besluiten inzake de opvolging van sekten en criminele organisaties	22
	VII.1. De materiële bevoegdheid	23
	VII.2. De procedurele bevoegdheid	23
	VII.3. De beleidsprioriteiten	24
	VII.4. De toegelaten beleidsruimte	24
	VII.5. De organisatorische vertaling van de beleidsprioriteiten	25
	VII.6. Een breder maatschappelijk debat	x

## I. Inleiding

Met dit rapport wordt gevolg gegeven aan de vraag van de Begeleidingscommissie van de Kamer van Volksvertegenwoordigers<sup>1</sup> in verband met de uitvoering door de Veiligheid van de Staat (VSSE) van twee van haar wettelijke opdrachten, i.e. de opvolging van de bedreigingen die enerzijds schadelijke sektarische organisaties<sup>2</sup> en anderzijds criminele organisaties vertegenwoordigen.<sup>3</sup>

## II. De opdracht in de Wet houdende regeling van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten

De Wet houdende regeling van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten van 30 november 1998 (W.I&V) definieert in haar artikelen 4, 7 en 8 de wettelijke opdrachten die zijn toegewezen aan de Veiligheid van de Staat.

Artikel 4 W.I&V stelt: "*De Veiligheid van de Staat vervult haar opdrachten door tussenkomst van de Minister van Justitie, overeenkomstig de richtlijnen van de Nationale Veiligheidsraad.*"

Artikel 7 W.V&I stelt: "*De Veiligheid van de Staat heeft als opdracht<sup>4</sup> het inwinnen, analyseren en verwerken van inlichtingen die betrekking hebben op elke activiteit die de inwendige veiligheid van de Staat en het voortbestaan van de democratische en grondwettelijke orde, de uitwendige veiligheid van de Staat en de internationale betrekkingen, het wetenschappelijk of economisch potentieel, zoals gedefinieerd door de Nationale Veiligheidsraad, of elk ander fundamenteel belang van het land, zoals gedefinieerd door de Koning op voorstel van de Nationale Veiligheidsraad, bedreigt of zou kunnen bedreigen (...)*".

Artikel 8 W.V&I preciseert: "*Voor de toepassing van artikel 7 wordt verstaan onder:*

*1° 'activiteit die bedreigt of zou kunnen bedreigen': elke individuele of collectieve activiteit ontplooid in het land of vanuit het buitenland die verband kan houden met spionage, inmenging, terrorisme, extremisme, proliferatie, schadelijke sektarische organisaties, criminele organisaties, daarbij inbegrepen de verspreiding van propaganda, de aanmoediging of de rechtstreekse of onrechtstreekse steun, onder meer door het verstrekken van financiële, technische of logistieke middelen, het verstrekken van informatie over mogelijke doelwitten, de ontwikkeling van structuren en van actiecapaciteit en de verwezenlijking van de nagestreefde doeleinden."*

---

<sup>1</sup> Parl. St., Kamer, 2020-2021, nr. 55-1689/001, *Activiteitenverslag 2019 van het Vast Comité van toezicht op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten, Verslag namens de bijzondere commissie belast met de parlementaire begeleiding*, 15.

<sup>2</sup> In een streven naar objectiviteit wordt in dit rapport onder 'sekte', 'schadelijke sektarische organisatie' of 'schadelijke sektarische groep' verstaan 'elke groepering met een levensbeschouwelijk of godsdienstig doel, of die zich als dusdanig voordoet die als schadelijk wordt beschouwd en zo het voorwerp kan uitmaken van welke belangstelling ook vanwege de Veiligheid van de Staat (VSSE)'.

<sup>3</sup> Het ontwerp-rapport werd voorgelegd aan de VSSE, van wie het Comité op 14 april 2021 een reactie mocht ontvangen. Waar nodig en nuttig werden de opmerkingen en/of suggesties verwerkt in onderhavig rapport.

<sup>4</sup> De memorie van toelichting bij de Wet van 30 maart 2017 verduidelijkt dat: "*de finaliteit van de inlichtingenopdracht bestaat uit het identificeren en beheersen van fenomenen, groeperingen en personen die een bepaalde veiligheidsdreiging betekenen of zouden kunnen betekenen. Het gaat met andere woorden zowel over het detecteren, opvolgen en beheersen van potentiële dreigingen (of risico's), alsook over het opvolgen en beheersen van reeds gedetecteerde dreigingen (of gevaren).*" Parl. St., Kamer, 2015-2016, nr. 54-2043/001, 59.

Het Comité doet in deze opmerken dat, naast een reeks algemene bedreigingen *pur sang* zoals 'spionage', 'extremisme', 'terrorisme' enz., twee andere 'organisatievormen', i.e. 'schadelijke sektarische organisaties' en 'criminele organisaties', zijn toegevoegd aan de opsomming van artikel 8 W.I&V. Mogelijks is er een verband met het gegeven dat twee parlementaire onderzoekscommissies<sup>5</sup> precies over deze thema's debatteerden in de loop van de uitwerking van de Wet houdende regeling van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten.

De wetgever heeft ook de twee voornoemde bedreigingen gedefinieerd:

*e) schadelijke sektarische organisatie<sup>67</sup>: elke groep met filosofische of religieuze inslag of die voorwendt dat te zijn en die qua organisatie of in haar praktijk schadelijke onwettige activiteiten uitoefent, individuen of de maatschappij nadeel berokkent of de menselijke waardigheid schendt;*

Wat betreft de opvolging van schadelijke sektarische organisaties verklaarde het Comité in 2015 wat volgt: *"Er dient te worden onderstreept dat, algemeen, geen enkele andere buitenlandse inlichtingendienst als officiële opdracht heeft om toezicht uit te oefenen op schadelijke sekten. Deze specifieke opdracht van de Belgische Veiligheid van de Staat vormt dus een uitzondering in de wereld van de inlichtingendiensten.<sup>8</sup> De meeste democratische landen weigeren zelfs deze diensten te betrekken bij het toezicht op religieuze bewegingen. Deze maatregel wordt immers beschouwd als een inbreuk op de vrijheid van godsdienst"* (vrije vertaling).

*"f) criminele organisatie: iedere gestructureerde vereniging van meer dan twee personen die duurt in de tijd, met als oogmerk het in onderling overleg plegen van misdaden en wanbedrijven, om direct of indirect vermogensvoordelen te verkrijgen, waarbij gebruik gemaakt wordt van intimidatie, dreiging, geweld, listige kunstgrepen of corruptie, of waarbij commerciële of andere structuren worden aangewend om het plegen van misdrijven te verbergen of te vergemakkelijken. In dit kader worden bedoeld de vormen en structuren van de criminele organisaties die wezenlijk betrekking hebben op de activiteiten bedoeld in artikel 8, 1°, a) tot e) en g), of die destabiliserende gevolgen kunnen hebben op het politieke of sociaal-economische vlak."*

Deze laatste definitie vertoont grote gelijkenissen met de strafrechtelijke definitie van het begrip 'criminele organisaties' (in artikel 324bis Strafwetboek, zoals ingevoegd door de Wet van 10 januari 1999). De wetgever wilde echter een onderscheid maken tussen een criminele organisatie die een bedreiging vormt voor de nationale veiligheid en een criminele organisatie als strafrechtelijke inbreuk. Aldus is de VSSE enkel bevoegd voor de opvolging van criminele

---

<sup>5</sup> Parlementair onderzoek met het oog op de beleidsvorming ter bestrijding van de onwettige praktijken van de sekten en naar de gevaren ervan voor de samenleving en het individu, inzonderheid voor minderjarigen (Kamer, 1997); Parlementaire Commissie van onderzoek naar de georganiseerde criminaliteit in België (Senaat, 1996).

<sup>6</sup> Deze definitie is letterlijk overgenomen uit artikel 2 van de wet van 2 juni 1998 (B.S. 25 november 1998) houdende oprichting van een Informatie- en Adviescentrum inzake de schadelijke sektarische organisaties en van een Administratieve coördinatiecel inzake de strijd tegen schadelijke sektarische organisaties.

<sup>7</sup> Het schadelijk karakter van een sektarische organisatie wordt onderzocht op basis van de principes welke zijn vastgelegd in de Grondwet, de wetten, de decreten, ordonnanties en in de internationale verdragen inzake de bescherming van de rechten van de mens welke door België werden geratificeerd.

<sup>8</sup> Waaraan de VSSE toevoegt (14 april 2021): *"et le service, au surplus, se trouve privée d'échanges fructueux en la matière avec ses correspondants étrangers"* (en de dienst bovendien verstoken blijft van vruchtbare uitwisselingen op dit gebied met zijn buitenlandse correspondenten, vrije vertaling).

organisaties ‘die wezenlijk betrekking hebben op de activiteiten bedoeld in artikel 8, 1°, a) tot e) en g)’ – i.e. de activiteiten van terrorisme, extremisme, spionage, inmenging, proliferatie en schadelijke sekten – ‘of die destabiliserende gevolgen kunnen hebben op het politieke of sociaal-economische vlak’.

Met andere woorden, niet alle schadelijke sektarische organisaties en niet alle criminele organisaties behoren tot de wettelijke interessesfeer van de VSSE. De Inlichtingenwet bepaalt dat die organisaties enkel onder de bevoegdheid van de VSSE vallen zo hun activiteiten een bedreiging kunnen vormen voor de inwendige of uitwendige veiligheid van de Staat en/of voor het economisch of wetenschappelijk potentieel van het land.

### III. Opvolging van de schadelijke sektarische organisaties door de Veiligheid van de Staat in België: volledig gestaakt?

#### III.1. Historiek

Gedurende lange tijd hebben de Belgische autoriteiten blijk gegeven van bijzondere terughoudendheid ten aanzien van bewegingen die werden geacht sektair te zijn. Die houding werd ingegeven door de moeilijkheid om een standpunt in te nemen op een domein dat raakte aan de fundamentele vrijheden van godsdienst, denken, meningsuiting en vereniging. De autoriteiten namen er dus genoegen mee enkel tussen te komen wanneer de openbare orde werd bedreigd of in geval van duidelijke inbreuken, en op juridisch vlak was dit niet altijd een succes.

Die situatie duurde voort tot in de jaren 1980. Meerdere tragische en sterk gemediatiseerde gebeurtenissen brachten dit fenomeen onder de aandacht van zowel de bevolking als van de autoriteiten; het betrof meer bepaald collectieve zelfmoorden en moorden binnen apocalyptische bewegingen in Guyana – Jonestown (Jim JONES, *Peoples Temple Agricultural Project*, november 1978, 920 doden), in de Verenigde Staten (David KORESH, *Branch Davidians*, te Waco, april 1993, 80 doden onder wie 25 kinderen), in Zwitserland en in Canada (Luc JOURET en Jo DI MAMBRO, Orde van de Zonnetempel, Wallis en Quebec, meer bepaald 1994, 75 doden onder wie ook kinderen) en in Japan (Shoko ASAHARA, Aum Shinrikyo, Tokio, 1995, tientallen doden en honderden gewonden).

In de jaren 1990 werden in België meerdere initiatieven ondernomen. Zo werd in 1996 een parlementaire onderzoekscommissie ‘sekten’ opgericht.<sup>9</sup> Er werd ook een wet aangenomen, i.e. de Wet van 2 juni 1998 houdende oprichting van een Informatie- en adviescentrum inzake de schadelijke sektarische organisaties (IACSSO) en van een Administratieve coördinatiecél (ACC). Deze wet voorziet in actieve samenwerking tussen het IACSSO, de ACC en de andere openbare diensten die betrokken zijn bij deze strijd, zoals het federaal parket, de parketten-generaal, de parketten van aanleg, de politie, de Veiligheid van de Staat en de plaatselijke overheden. Een koninklijk besluit<sup>10</sup> kende het secretariaat van de ACC toe aan de Veiligheid van de Staat.

Nog vóór de aanneming van de Inlichtingenwet van 1998, in 1996 al, nam ook het openbaar ministerie initiatieven door over te gaan tot de aanwijzing van referentiemagistraten

<sup>9</sup> *Parl. St.*, Kamer, 1995-1996, nr. 313/008.

<sup>10</sup> Koninklijk besluit tot wijziging van het koninklijk besluit van 8 november 1998 houdende samenstelling, werking en organisatie van de Administratieve Coördinatiecél inzake de strijd tegen schadelijke sektarische organisaties. (B.S. 9 december 1998).

‘sekten’ bij de parketten; het stelde ook vast dat er in deze materie een totaal gebrek bestond aan specifieke veroordelingen.<sup>11</sup>

### III.2. Wetgevend initiatief

De wet tot wijziging en aanvulling van het Strafwetboek teneinde het misbruik van de zwakke toestand van personen strafbaar te stellen, en de strafrechtelijke bescherming van kwetsbare personen tegen mishandeling uit te breiden, werd aangenomen op 26 november 2011.<sup>12</sup> Deze wet bestraft het misbruik van de zwakke toestand van een persoon en breidt de wettelijke bescherming van kwetsbare personen tegen mishandeling uit. Sindsdien kan het gerecht dus personen bestraffen die misbruik maken van andermans goedgelovigheid door te doen geloven in een ingebeelde macht of door een ander ervan te overtuigen dat gebeurtenissen die niet bestaan zich zullen voordoen.

Deze wet is het resultaat van het parlementair onderzoek naar sekten (*supra*). De parlementaire commissie formuleerde de aanbeveling om het misbruik van kwetsbare personen te bestraffen, daar de artikelen van het Strafwetboek destijds ontoereikend waren om de verdachte praktijken van sekten op doeltreffende wijze aan te pakken. De wet, resultaat van een politiek compromis, had niet enkel tot doel sektarische uitwassen te bestrijden maar ook het feit misbruik te maken van andere types van kwetsbare personen zoals bejaarden, personen met een handicap en minderjarige kinderen.

### III.3. Het Grondwettelijk Hof

Het Grondwettelijk Hof<sup>13</sup>, in een beroep tot vernietiging van de wet van 26 november 2011, overweegt in zijn arrest van 7 november 2013 als volgt: "*Hoewel uit de parlementaire voorbereiding van het oorspronkelijk wetsvoorstel zou kunnen worden afgeleid dat artikel 442quater werd ingevoerd met het oog op het bestraffen van sektarische verenigingen, werd het toepassingsgebied ervan evenwel, ingevolge diverse amendementen, uitgebreid zodat het thans van toepassing is op alle misbruiken van de zwakheid van personen. Volgens het Hof heeft deze bepaling dus noch tot doel noch tot gevolg dat een verschil in behandeling wordt ingevoerd tussen leden van zogenaamde sekten en leden van erkende godsdiensten en leidt zij er evenmin toe dat een persoon wordt beschouwd als zijnde in een toestand van zwakte die zijn oordeelsvermogen ernstig verstoort door het enkele feit dat hij tot een religieuze minderheid behoort. Het Hof concludeert bijgevolg dat het invoeren van een sanctie van strafrechtelijke aard teneinde de naleving van het bij de wet bepaalde verbod van bedrieglijk misbruik te waarborgen, geen gevolgen heeft die onevenredig zijn met de nagestreefde doelstellingen aangezien de bescherming van de zwakken in een democratische samenleving een wettig doel is, en een essentiële voorwaarde om eenieder in zijn grondrechten te beschermen; de wetgever vermocht daarom ervan uit te gaan dat het misbruik van zwakken de werking van de samenleving (...) in gevaar kon brengen.*"

<sup>11</sup> Vele jaren later stelde het College van Procureurs-generaal een omzendbrief op, COL 17/2010 genaamd, die een contextveld ‘sekten’ introduceert voor de geïnformatiseerde codering van de strafdossiers (notitie 57A), met het oog op identificatie van het fenomeen, alsook te beschikken over statistische gegevens en de referentiemagistraten de mogelijkheid te bieden dossiers op te volgen die een specifiek sektarisch karakter vertonen.

<sup>12</sup> B.S. 23 januari 2012.

<sup>13</sup> Grondw.H., 7 november 2013, nr. 146/2013; B.S. 28 februari 2014, pp. 17355 e.v.

### III.4. Een zeer duidelijk kader dat ook het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) in herinnering brengt

In het verslag dat de divisie Onderzoek in oktober 2013 opstelde voor het EHRM<sup>14</sup>, wordt ten overstaan van het Hof in Straatsburg gewezen op het belang van de vrijheid van denken, bewustzijn en godsdienst. Deze vrijheid wordt beschouwd als *“een van de grondslagen van de democratische samenleving; in het bijzonder zien de rechters in de vrijheid van godsdienst een vitaal element dat bijdraagt tot het vormen van de identiteit van de gelovigen en hun opvatting van het leven”* (vrije vertaling). Die vrijheid geniet strenge bescherming. De instellingen van het Verdrag zijn niet bevoegd om godsdienst te definiëren, maar ze moet wel worden gezien in een niet-restrictieve betekenis. In verband met minderheidsgodsdiensten en religieuze groepen die op nationaal vlak soms als ‘sekten’ worden gekwalificeerd, blijkt uit de rechtspraak van het Hof dat alle groepen een gelijke garantie genieten ten aanzien van het Verdrag.

De rechtspraak van het Europees Hof is ook naar behoren gestaafd: de vrijheid van godsdienst, zoals gewaarborgd door artikel 9 van het EVRM, staat open voor alle groepen of personen die zich beroepen op een gehechtheid aan onderricht, een credo of een geheel van dogma’s, hoe minimalistisch ook. Het Hof, dat het recht op de vrijheid van godsdienst beschouwt als *“pijler van een democratische samenleving”*, heeft de staten er voortdurend op gewezen dat zij een verplichting van neutraliteit en onpartijdigheid hebben in de uitoefening van hun regelgevende bevoegdheden ter zake alsook in hun relaties met de verschillende godsdiensten, erediensten en geloofsovertuigingen. Vincente FORTIER<sup>15</sup> verklaart: *“Natuurlijk blijft het Hof niet doof voor de bezorgdheid van de staten ten aanzien van zogenaamde sektarische bewegingen, (maar) dit belet het Hof niet om het rechtskader te schetsen van de beperkingen van de vrijheid van godsdienst die staten mogen opleggen”* (vrije vertaling).

### III.5. Eerdere onderzoeken van het Vast Comité I in verband met ‘sekten’

Het Vast Comité I heeft meermaals onderzoek gevoerd naar bepaalde aspecten van deze problematiek.<sup>16</sup>

Over de wettelijkheid van de opdracht van de Staatsveiligheid betreffende 'sekten' kwam het Vast Comité I in 2006<sup>17</sup> tot het volgende besluit: *"Hierbij dient te worden opgemerkt dat de hoofdopdracht van de VSSE voornamelijk preventief is en erin bestaat de bevoegde overheden op de hoogte te brengen van de risico's die de praktijken van de schadelijke*

<sup>14</sup> Divisie Onderzoek, Europees Hof voor de Rechten van de Mens, ‘Aperçu de la jurisprudence de la Cour en matière de liberté de religion’ (overzicht van de rechtspraak van het Hof inzake de vrijheid van godsdienst), oktober 2013, p. 27.

<sup>15</sup> FORTIER, V., *Justice, religions et croyances*, Paris, CNRS Editions, 2000, 191 p.

<sup>16</sup> VAST COMITE I, *Activiteitenverslag 1996*, pp. 88-100 (‘Hoofdstuk 2 Toezichtsonderzoek inzake de doeltreffendheid van de inlichtingendiensten met betrekking tot de activiteit van sekten in België’); VAST COMITE I, *Activiteitenverslag 2006*, pp. 63-65 (‘II.6.2. Schadelijke sektarische organisaties en de bevoegdheid van de Veiligheid van de Staat’); VAST COMITE I, *Activiteitenverslag 2007*, p. 41-42 (‘II.10.9. Schadelijke sektarische organisaties’); VAST COMITE I, *Activiteitenverslag 2010*, pp. 13-24 (‘II.2. De opvolging van schadelijke sektarische organisaties’) en VAST COMITE I, *Activiteitenverslag 2014*, pp. 51-54 (‘II.5. Een klacht van de Scientologykerk tegen de Veiligheid van de Staat’).

<sup>17</sup> Rapport van het toezichtonderzoek naar de manier waarop de Veiligheid van de Staat haar wettelijke opdracht uitoefent zoals die in de artikelen 7 en 8 van de wet van 30 november 1998 wordt beschreven met betrekking tot schadelijke sektarische organisaties, p. 31.

*sektarische organisaties vertegenwoordigen voor de samenleving. In 1995 meende het Vast Comité I al dat deze materie wel degelijk tot de bevoegdheid van de VSSE behoorde." En ook: "De VSSE, in de uitoefening van haar opdracht van toezicht op de schadelijke sektarische organisaties:*

- *doet geen afbreuk aan de rechten die de Grondwet en de wet aan de personen verlenen;*
- *handelt met een maximum aan efficiëntie, rekening houdend met haar beperkte personeelsbezetting;*
- *(en) werkt ook op gewaardeerde wijze samen met de overige instanties en diensten die bij deze materie betrokken zijn."*

Het is nuttig eraan te herinneren dat het Vast Comité I in zijn rapport over de Scientologykerk al het volgende opmerkte: *"Dit rapport handelt over een bijzonder gevoelig en soms controversieel thema, nl. het toezicht door een inlichtingendienst op groeperingen met een levensbeschouwelijk of godsdienstig doel, of die zich als dusdanig voordoen, die als 'schadelijk en sektarisch' worden omschreven. We begeven ons hiermee op het gebied van de uitoefening van fundamentele grondwettelijke rechten zoals de vrijheid van de persoon, de vrijheid van erediensdienst en de vrijheid van vereniging die worden gevrijwaard door het Europees Verdrag voor de bescherming van de rechten van de mens.*

*Waarom en hoe moet de Veiligheid van de Staat (VSSE) inlichtingen verzamelen over groeperingen die personen samenbrengen in de uitoefening van hun fundamentele vrijheden, maar die ervan worden verdacht dat ze, onder het mom van religieuze principes, praktijken te beoefenen die strijdig zijn met de rechten en vrijheden of met bepaalde fundamentele belangen van de Staat? Wat rechtvaardigt dat sommige sekten als 'schadelijk' worden beschouwd en zo onder de aandacht komen van de Veiligheid van de Staat? Is het toezicht op een dergelijke groepering niet in strijd met de uitoefening van die rechten, de religieuze verdraagzaamheid en het ideologisch pluralisme die kenmerkend zijn voor onze democratische samenleving?*

*Sektarische ontsporingen kunnen ertoe leiden dat bepaalde personen, maar ook hun naasten, hun kinderen en hun families, worden blootgesteld aan een 'staat van onderwerping' of aan een gevaar voor de gezondheid. Zijn die praktijken dan een bedreiging waar de Veiligheid van de Staat zich moet over buigen? Terwijl het antwoord op die vraag voor de hand ligt bij spionage, inmenging, terrorisme of extremisme, ligt het iets moeilijker in het geval van sektarische praktijken: zijn ze een bedreiging voor de openbare orde en de samenleving in het algemeen? Die vragen zijn vooral relevant op domeinen zoals volksgezondheid, persoonlijke ontwikkeling en opleiding, d.i. sectoren waarin bepaalde (zogenoemd schadelijke) sektarische organisaties zich begeven, meer bepaald omdat ze hun volgelingen duwen in de richting van alternatieve therapeutische praktijken zonder wetenschappelijke onderbouwing. Sekten rekruteren steeds vaker door genezingsmethoden te promoten die doeltreffender worden geacht dan de conventionele geneeskunde .*

*(...)*

*Net als het Informatie- en Adviescentrum inzake schadelijke sektarische organisaties is het Vast Comité I niet bevoegd om een waardeoordeel te vellen over eender welke geloofsovertuiging en/of levensbeschouwing of om al dan niet een officiële kwalificatie als 'schadelijke sekte' te bevestigen die gegeven wordt aan een organisatie met een levensbeschouwelijk of godsdienstig doel, of die zich als dusdanig voordoet.*

*Het is dan ook niet de bedoeling van het Comité om eender welke erediensdienst of levensfilosofie te stigmatiseren. Enkel de gerechtelijke overheden zijn bevoegd om de oordelen over de*



wettelijkheid van de praktijken en handelingen van een sekte. De bevoegde politieke overheden kunnen het schadelijk karakter niet beoordelen zonder rekening te houden met de vonnissen van de rechtbanken, maar ook met de inlichtingen die de Veiligheid van de Staat verstrekt over eventuele bedreigingen. Omdat de wet aan deze dienst de opdracht heeft gegeven om schadelijke sektarische organisaties op te volgen, acht het Comité het nuttig om enkele beoordelingselementen aan te reiken.

Bestaat zijn opdracht er immers niet in om er op toe te zien dat de inlichtingendiensten de rechten respecteren die de Grondwet en de wet aan de personen verlenen? In zijn streven naar een evenwicht tussen de vrijheid van eredienst en de collectieve veiligheid heeft het Vast Comité I beslist om dit onderzoek te openen naar de manier waarop de Veiligheid van de Staat haar wettelijke opdracht uitoefent zoals die in de artikelen 7 en 8 van de wet van 30 november 1998 houdende regeling van de inlichtingen- en veiligheidsdienst wordt beschreven met betrekking tot schadelijke sektarische organisaties."

In 2015 verklaarde het Vast Comité I wat volgt in verband met sekten. Zo "vroeg het Vast Comité I zich af of het toezicht op deze 'sekten' deel moest blijven uitmaken van de opdracht van de Veiligheid van de Staat" en verklaarde het: "Er moet worden onderstreept dat, algemeen, geen enkele andere buitenlandse inlichtingendienst als officiële opdracht heeft om toezicht uit te oefenen op schadelijke sekten" (vrije vertaling).

### III.6. De positie van de VSSE inzake schadelijke sektarische organisaties door de jaren

Op 21 februari 2021 wees de VSSE<sup>18</sup> het Vast Comité I er op dat de dienst in 2013 de volgende medewerkers inzette in het kader van de opvolging en de behandeling van schadelijke sektarische organisaties:

<u>Sectie Analyse</u>	<u>Operationele sectie</u>
1 sectiechef (A2)	1 commissaris
2 niveau A	5 inspecteurs van wie 2 afdelingsinspecteurs
1 niveau B	½ inspecteur in de provincie
1 niveau C	

In de periode daarvoor (1999-2000), was de personeelssterkte voor deze materie bij de VSSE het grootst.

<u>Sectie Analyse</u>	<u>Operationele sectie</u>
3 niveau A	1 commissaris
2 niveau B	8 inspecteurs
1 niveau C	

De VSSE lichtte haar standpunt nog verder toe, ondersteund door de minister van Justitie, en verklaarde dat ze al had opgemerkt "*« ne pas être demanderesse de devoir à nouveau investir cette compétence spécifique, menace d'une autre époque »*"<sup>19</sup>.

<sup>18</sup> E-mail van de adjunct-administrateur-generaal van de VSSE van 21 februari 2021 aan het Vast Comité I.

<sup>19</sup> "geen vragende partij te zijn om deze specifieke bevoegdheid opnieuw te moeten uitoefenen, daar het gaat om een bedreiging die van een andere tijd stamt" (vrije vertaling).

In verband hiermee verklaarde de VSSE tot slot ook nog dat ze *“comprendre évidemment l'intérêt de mettre fin à « des activités illégales dommageables, qui nuisent aux individus ou à la société ou portent atteinte à la dignité humaine » mais souhaiterait pouvoir se concentrer sur d'autres menaces prioritaires: l'espionnage, l'ingérence, le terrorisme, l'extrémisme politique - religieux - philosophique, la prolifération et la protection du potentiel économique et scientifique, ces menaces qui sévissent non seulement dans notre pays mais également désormais dans le monde numérique et qui demandent de grands investissements humains et technologiques pour nos services »*.<sup>20</sup>

### III.7. Prioriteiten formuleren

Het is nuttig te onderlijnen dat het Vast Comité I al in 2012 het advies gaf om haalbare prioriteiten vast te stellen en te formuleren. Zo stelde het Comité in zijn activiteitenverslag: *"Binnen het operationele luik van de actieplannen van de VSSE worden jaarlijks ongeveer 150 problematieken 'actief prioritair' en 'actief' opgevolgd. (...). "Dit doet de VSSE besluiten dat het – rekening houdend met de personele middelen waarover ze beschikt – niet mogelijk is om voor elk van deze problematieken de nodige agenten in te zetten. (...). Deze keuzes worden te vaak ingegeven door pragmatisme, en kunnen te weinig worden geobjectiveerd."*<sup>21</sup>

Het Vast Comité I was toen ook de mening toegedaan dat *"Het opstellen van actieplannen/stuurplannen dient te gebeuren in functie van de beschikbare personele, budgettaire en technische middelen en dit in overeenstemming met de politieke beleidskeuzes. Met andere woorden, indien er onvoldoende resources voorhanden zijn, dient er in de 'prioriteitenlijst' te worden gesnoeid. Zo niet verwordt deze lijst tot een a priori onhaalbare opsomming."*

In de daaropvolgende jaren zorgden de sterke toename van de bedreigingen, de aanslagen op het Joods Museum te Brussel op 24 mei 2014, de vrijdelde aanslag in Verviers op 15 januari 2015 en tot slot de aanslagen op Brussel-Nationaal en in het metrostation Maalbeek op 22 maart 2016 ervoor dat de toestand nog ernstiger werd en de prioriteiten nog belangrijker.

Ten slotte benadrukt het Vast Comité I in 2015<sup>22</sup>, bij de evaluatie van het gevolg dat werd gegeven aan zijn aanbevelingen, *« het wenselijk (te vinden) dat de nieuwe Nationale Veiligheidsraad – mede op aangeven van de twee inlichtingendiensten – zijn sturende rol zou opnemen."*

---

<sup>20</sup> *“natuurlijk begrijpt dat het belangrijk is een einde te maken aan ‘schadelijke illegale activiteiten, die schade berokkenen aan personen of aan de samenleving of afbreuk doen aan de menselijke waardigheid’, maar zich graag zou richten op andere prioritaire bedreigingen zoals spionage, inmenging, terrorisme, politiek – religieus – filosofisch extremisme, proliferatie en de bescherming van het economisch en wetenschappelijk potentieel, i.e. bedreigingen die niet enkel voorkomen in ons land, maar nu ook in de digitale wereld en die grote menselijke en technologische investeringen voor onze diensten vertegenwoordigen” (vrije vertaling)*

<sup>21</sup> VAST COMITÉ I, *Activiteitenverslag 2012*, pp. 20, 21 en 96.

<sup>22</sup> VAST COMITÉ I, *Activiteitenverslag 2015*, p. 2.

### III.8. Herdefiniëring van de prioriteiten in 2015 en parlementaire tussenkomsten

Daar België het hoofd diende te bieden aan een golf van binnen- en buitenlandse aanslagen of pogingen daartoe<sup>23</sup>, beslisten de ministers van Justitie en Defensie om de prioriteit van de opdrachten te herdefiniëren en aanpassingen door te voeren wat betreft de inzet van personeel en materiële middelen van de inlichtingendiensten. Die beslissing werd op 13 juli 2015 goedgekeurd door de Nationale Veiligheidsraad en die beslissingen hebben ook vandaag nog gevolgen, daar de inlichtingendiensten tot op heden nog niet al hun wettelijke opdrachten hebben hervat.

Op 25 augustus 2015 verklaarde minister van Justitie Koen GEENS wat volgt<sup>24</sup>: *“De Staatsveiligheid reorganiseert vanaf 1 september haar buitendienst met een ongeziene focus op het radicalisme en het terrorisme.”* In verband hiermee liet de Veiligheid van de Staat ook nog weten: *“De Nationale Veiligheidsraad heeft het Actieplan 2015 van de Veiligheid van de Staat goedgekeurd. Op basis van dit plan heeft de directie van de Veiligheid van de Staat beslissingen genomen met betrekking tot haar organisatie”* (vrije vertaling), en ook nog: *“Gevolg van deze nieuwe focus: andere bedreigingen zoals sekten en bedrijfsspionage worden op de achtergrond geplaatst”* (vrije vertaling).

De minister van Justitie bevestigde deze koerswijziging opnieuw in zijn antwoord op een parlementaire vraag<sup>25</sup>: *“Als gevolg van de herdefiniëring van haar prioriteiten en de herbestemming van haar middelen, zoals goedgekeurd door de NVR op 13 juli 2015, staat ze niet langer in voor deze opvolging [...]. Een ontwerp van KB tot wijziging wordt momenteel opgesteld en heeft tot doel de Veiligheid van de Staat te ontlasten van deze taak (het secretariaat van de ACC, onze toevoeging) en het toe te vertrouwen aan het secretariaat van het IACSSO<sup>26</sup>”* (vrije vertaling).

In een antwoord op een parlementaire vraag van 2017 in verband met sekten verwees de minister van Binnenlandse Zaken door naar de minister van Justitie en verklaarde hij: *“Het eigenlijke toezicht op de sekten behoort tot de bevoegdheid van de Veiligheid van de Staat en dus gaat het om een bevoegdheid van mijn collega Koen GEENS, minister van Justitie. [...] De toezichtsrol, en bij uitbreiding het luik ‘veiligheid’, is een bevoegdheid van de Veiligheid van de Staat [...]”* (vrije vertaling).

In 2018 werd het vraagstuk betreffende de bevoegdheid opnieuw gesteld<sup>27</sup>, ter gelegenheid van een parlementaire vraag waarin deze problematiek opnieuw aan de orde kwam in volgende bewoordingen: *“Toch zou ik u ook graag willen vragen welke aandacht de Veiligheid van de Staat momenteel besteedt aan schadelijke sektarische organisaties. Er bereiken ons immers geruchten waaruit zou blijken dat dit fenomeen door personeelstekort geen aandacht krijgt”* (vrije vertaling). De minister antwoordde wat volgt: *“Sinds 2015 volgt de Veiligheid de materie inzake schadelijke sektarische organisaties niet langer actief op. Zo de medewerkers van de VSSE zich opnieuw op dit dossier zouden moeten richten, dan zouden*

<sup>23</sup> Meer bepaald de aanslag op het Joods Museum te Brussel op 24 mei 2014 en de vrijdelde aanslag te Verviers op 15 januari 2015.

<sup>24</sup> <https://www.koengeens.be/news/2015/08/25/la-surete-de-l-etat-reorganise-ses-troupes>.

<sup>25</sup> Vraag van K. JADIN aan de minister van Binnenlandse Zaken over ‘het toezicht op sekten’ (I.V., Kamer 2016-2017, 9 november 2016, COM 529, p. 14, V. nr. 14555).

<sup>26</sup> Het is niet duidelijk of een dergelijk koninklijk besluit uiteindelijk werd uitgevaardigd.

<sup>27</sup> Vraag van A. FREDERIC aan de minister van Justitie over ‘de Veiligheid van de Staat en de sekten’ (I.V., Kamer 2017-2018, 28 februari 2018, COM 829, p. 4, V. nr. 23753).

*er lacunes zijn in andere domeinen die een grotere prioriteit vertegenwoordigen. [...] De opvolging van schadelijke sektarische organisaties is evenwel nog opgenomen in de Inlichtingenwet. Als de actualiteit zou vereisen dat er opnieuw op dit punt moet worden gefocust, zal de VSSE dit natuurlijk doen”* (vrije vertaling).

### III.9. De opeenvolgende parlementaire vragen

Ook recentelijk werden er nog parlementaire vragen gesteld in verband met de strijd tegen sektarische uitwassen. Deze vragen zijn louter op de politie gericht en verwijzen nergens naar de Veiligheid van de Staat. Het betreft vragen in verband met manipulatie door sekten als een van de opdrachten van de Federale Politie om deze bedreigingen te bestrijden (...).

In de antwoorden van de minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken lezen we onder meer *“De Algemene Nationale Gegevensbank (ANG) en haar nut, het ontbreken van wanbedrijven die specifiek verband houden met sekten en het ontbreken van politionele statistieken”* (vrije vertaling). Om bovendien te vermelden: *“Niettegenstaande de opvolging van sektarische organisaties niet ingeschreven is als prioriteit binnen het huidige Nationaal Veiligheidsplan, werd beslist om binnen de Federale Politie toch een informatiepositie te behouden met betrekking tot dit fenomeen.”*<sup>28</sup>

Er wordt dus nergens verwezen naar de Veiligheid van de Staat, tenzij – op summiere wijze – in twee vragen van 16 juli 2020 waar werd gesteld dat *“het terrorisme ertoe had geleid dat het thema van de sektarische uitwassen op de achtergrond verzeild was geraakt”* (vrije vertaling). Er werd ook benadrukt dat *“het IACSSO, dat verschillende signalisaties heeft verricht aan de bevoegde diensten bij de Federale Politie en/of de Veiligheid van de Staat”,* betreurt dat er *“een gebrek aan opvolging [is] van de signalisaties evenals politionele moeilijkheden (welke relaties en protocollen bestaan er met de VSSE?) voor een efficiënt toezicht”* (vrije vertalingen). De minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken wees in zijn antwoord *“op de bevoegdheid van de Veiligheid van de Staat in dit domein, waarbij die dienst handelt onder het gezag van de minister van Justitie”* (vrije vertaling).

### III.10. Capaciteiten, keuze van de opdrachten en inzet van de middelen voor de VSSE

In het activiteitenverslag 2017-2018 van de VSSE liet Guy RAPAILLE, erevoorzitter van het Vast Comité I optekenen: *“Bij haar indiensttreding in 2014 heeft de huidige directie van de VSSE, gezien het beschikbaar personeel, aangegeven dat dienst niet in staat was om alle voorziene wettelijke opdrachten in te lossen en dat het noodzakelijk was om prioriteiten te stellen [...] Het was een ‘gedwongen’ keuze die in die omstandigheden te rechtvaardigen was, temeer omdat quasi alle middelen vanaf 2015 besteed werden aan islamitisch contraterroreisme na de bloederige aanslagen in Parijs, Brussel en andere Europese steden... Vanuit mijn standpunt mag deze keuze in die feitelijke omstandigheden niet bekritiseerd worden, maar zij vormt niettemin een probleem. Enkele wettelijke opdrachten voorzien in de wet van 30 november 1998 worden verwaarloosd: met name schadelijke sektarische organisaties en proliferatie van massavernietigingswapens. [...] . In werkelijkheid wordt de organieke wet niet nageleefd, ook al heeft de toezichthoudende minister de beslissing van de directie ‘gedekt’. In werkelijkheid*

<sup>28</sup> Schriftelijke vraag van J. CHANSON aan de Minister van Binnenlandse Zaken, nr. 55-269 met betrekking tot de strijd tegen sektarische uitwassen (7 november 2019).

*wordt de organieke wet niet nageleefd, ook al heeft de toezichhoudende minister de beslissing van de directie 'gedekt'. Door de aangekondigde langzame afname van het islamitisch terrorisme en de eventuele toekenning van nieuwe middelen kan men gaan hopen dat de VSSE al haar taken opnieuw zal kunnen opnemen, voordat zich een 'ramp' voordoet, wat steeds mogelijk is. [...] Het gedeeltelijk of volledig opgeven van bepaalde materies brengt andere ongewenste effecten met zich mee: de expertise van deze materies gaat verloren, de opvolging wordt niet meer verzekerd en de bronnen worden niet meer geactiveerd, wat het verlies aan expertise nog erger maakt. Wanneer opnieuw geïnvesteerd zal moeten worden in deze opgegeven materies, zullen er onvermijdelijk moeilijkheden opduiken en de VSSE zal niet in staat zijn om op korte termijn doelmatig en efficiënt te zijn. De huidige toestand zorgt nog voor een ander negatief gevolg. Een van de functies van een inlichtingendienst is om in een vroegtijdig stadium nieuwe vormen van dreigingen op te sporen. Dit wordt soms predictive intelligence genoemd. Als de dienst niet meer in staat is om te investeren in het opsporen van nieuwe dreigingen, dan zou de veiligheid in het algemeen bedreigd kunnen worden."*

### **III.11. De schadelijke sektarische organisaties in tijden van COVID-19 en standpunten van het IACSSO en de VSSE**

Als gevolg van coronavirus hebben sektarische organisatie in België de aandacht van de overheden getrokken. Zo verklaart de directrice van het IACSSO: *"We stelden met bezorgdheid vast dat sommige spirituele of religieuze organisaties, als gevolg van hun interpretatie van de epidemie, boodschappen verspreidden waarvan de aard aanhangers ertoe kon bewegen de veiligheidsinstructies niet in acht te nemen en de volksgezondheid potentieel in gevaar te brengen.*

*Het IACSSO heeft meerdere seiningen doorgestuurd naar het Crisiscentrum. (...). Die seiningen hebben niet geleid tot enige maatregel, bij gebrek aan personeel en financiële middelen die worden ingezet in het kader van de strijd tegen sekten bij de Veiligheid van de Staat, die enkel nog aandacht heeft voor zaken in verband met terrorisme en radicalisme"*<sup>29</sup> (vrije vertaling).

De adjunct-administrateur-generaal van de VSSE<sup>30</sup> bevestigde: *"We hebben aan het IACSSO officieel en schriftelijk gemeld dat we niet langer toezicht uitoefenen op de sekten, maar we krijgen nog steeds bepaalde vragen of seiningen van het IACSSO. De seiningen die we op officiële wijze ontvangen, worden steeds ingevoerd in onze databank. We beantwoorden hun vragen met de informatie waarover we beschikken en wijzen er daarbij op dat onze inlichtingen al van enige tijd geleden dateren en dat we de sekten niet langer actief volgen. Natuurlijk hebben we oog voor informatie die uitzonderlijk verband zou houden met terrorisme, extremisme of spionage"* (vrije vertaling). Deze verklaring werd in augustus 2020 opnieuw bevestigd in een brief die het Vast Comité I ontving vanwege de adjunct-administrateur-generaal van de VSSE, die verzekerde *"dat, bij toepassing van deze beslissing (de beslissing van de NVR van 2015, onze toevoeging), de actieve opvolging van schadelijke sektarische organisaties is opgeschort, behalve wanneer een bedreiging van inmenging, spionage, proliferatie, extremisme of terrorisme ermee verbonden zou zijn. Gelet op de huidige situatie, en bij gebrek aan nieuwe specifieke instructies van de Nationale Veiligheidsraad, ziet de VSSE*

<sup>29</sup> Brief van het IACSSO aan het Vast Comité I, juni 2020.

<sup>30</sup> Belga, 24 juni 2020 (Sekten: uitwassen in verband met de gezondheids crisis gemeld aan de autoriteiten).

geen reden om haar prioriteiten te wijzigen en de actieve opvolging van schadelijke sektarische organisaties te hervatten”<sup>31</sup> (vrije vertaling).

### III.12. Problematiek vastgesteld door het Informatie- en Adviescentrum inzake de schadelijke sektarische organisaties (IACSSO)

In een brief aan het Vast Comité I verklaart het IACSSO dat het tussen 2018 en 2020 meer dan dertig vragen om informatie (*Request For Informations* - RFI) heeft gestuurd naar de VSSE<sup>32</sup>, de ADIV en de ACC en, anderzijds, meer dan 20 seiningen heeft verstuurd naar de VSSE, de ACC, het OCAD en het Vast Comité I in verband met sektarische organisaties.<sup>33</sup> Uit die elementen blijkt dat de dreiging door sekten in België niet verdwenen is, wel integendeel. Bovendien mag men de dreiging door sekten niet herleiden tot enkel het aantal betrokken organisaties, daar men op die manier het feit zou verhullen dat deze dreiging wordt gekenmerkt door het grote aantal mannen en vrouwen die er het slachtoffer van zijn.

Nog in verband hiermee verklaart het IACSSO nog een ‘evolutie’ te hebben vastgesteld in de uitwisselingen tussen het IACSSO en de VSSE. Tussen 1 januari 2018 en 6 oktober 2020 ontving het IACSSO per brief 6 antwoorden van de VSSE op de 26 informatieverzoeken in verband met potentieel sektarische en schadelijke organisaties. Voor dezelfde periode ontving het IACSSO echter geen enkele reactie vanwege de VSSE op de 12 verzonden seiningen.<sup>34</sup> Bovendien merkt het IACSSO op dat de VSSE van haar kant, in haar brieven van 14 mei 2018 en 11 juni 2018, heeft gevraagd “om de briefwisseling niet meer per e-mail te versturen maar enkel nog per post” alsook dat “de analist van de VSSE, die belast is met het secretariaat van de ACC, werd gevrijwaard van deze opdracht” (vrije vertalingen).

<sup>31</sup> Brief van de adjunct-administrateur-generaal aan het Vast Comité I, 20 augustus 2020.

<sup>32</sup> *Request for information* (RFI): 2018: 2 aan de VSSE; 2019: 15 aan de VSSE en 2 aan de ADIV, 14 aan de ACC en 2020: 9 aan de VSSE.

Seiningen: 2018: 5 aan de VSSE, 1 aan de ACC en 1 aan het Vast Comité I; 2019: 4 aan de VSSE; 2 aan de ADIV, 2 aan de ACC, 1 aan de OCAD; en 2020: 3 aan de VSSE, 1 aan de ACC en 1 aan het OCAD.

<sup>33</sup> Overeenkomstig artikel 6 § 4 van de Wet van 2 juni 1998 houdende oprichting van een Informatie- en Adviescentrum inzake de schadelijke sektarische organisaties en van een Administratieve coördinatiefunctie inzake de strijd tegen schadelijke sektarische organisaties mogen de door het IACSSO verstrekte inlichtingen op aanvraag van het publiek niet worden voorgesteld in de vorm van lijsten of systematische overzichten van schadelijke sektarische organisaties. Bijgevolg mogen de onderwerpen van de RFI en de door het IACSSO opgestelde seiningen niet als zodanig worden verspreid in het huidige verslag aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers.

<sup>34</sup> De VSSE maakte daarop volgende kanttekening (14 april 2021): « *La Sûreté de l’Etat, après les avoir étudiés avec soin, en a conclu que les particuliers, groupes, associations, communautés de foi et mouvements concernés ne représentaient pas une menace pour la sûreté intérieure ou extérieure de l’Etat ou le potentiel scientifique ou économique de la Belgique, et que leur suivi ne ressortissait donc pas à sa compétence. Néanmoins, lorsque la VSSE disposaient d’informations récentes, fiables et utiles, ils les ont transmises au CIAOSN. A l’avenir, une réponse sera apportée même s’il n’y a rien à signaler* ».

## IV. Opvolging van criminele organisaties door de Veiligheid van de Staat in België: volledig gestaakt?

### IV.1. Criminele organisaties en de georganiseerde misdaad. Internationale definitie van de Verenigde Naties

De VN<sup>35</sup> stelt dat *“Criminele organisaties doen afbreuk aan het gezag van de Staat en aan de rechtsstaat door corruptie te voeden, verkiezingen te beïnvloeden en schade te berokkenen aan de legitieme economische bedrijvigheid. Hoe dan ook hebben de invloed en het geld van deze groepen een grote impact op de bestaansmiddelen en de levenskwaliteit van de burgers, inzonderheid van armen, vrouwen en kinderen. (...) de Lidstaten hebben benadrukt dat het belangrijk was de internationale samenwerking te versterken om illegale netwerken te ontmantelen en het wereldwijde probleem van drugs en georganiseerde grensoverschrijdende criminaliteit aan te pakken, inzonderheid witwassen, mensenhandel, wapenhandel en andere uitingen van georganiseerde misdaad, stuk voor stuk criminele activiteiten die een onveiligheidsfactor vertegenwoordigen op nationaal niveau, duurzame ontwikkeling bedreigen en ingaan tegen de rechtsstaat”* (vrije vertaling).

### IV.2. Belang van de materie voor de Europese Unie

De Europese Unie beschouwt dit criminele fenomeen al vanaf 2013 als een prioriteit en het Europees Parlement heeft een resolutie aangenomen over georganiseerde misdaad, corruptie en witwassen evenals aanbevelingen inzake de benodigde acties en initiatieven.<sup>36</sup> Ze schat dat het verlies aan belastinginkomsten van de lidstaten en de Europese Unie in totaal meer dan € 670 miljard per jaar bedraagt.

Het Europees netwerk voor criminaliteitspreventie wijdde zijn Europese Monitor 2016<sup>37</sup> aan georganiseerde misdaad. Zo leren we dat er op Europees niveau al sinds 2005 verschillende wetgevende initiatieven en maatregelen zijn genomen. Het Netwerk rondt zijn verslag als volgt af: *“De georganiseerde misdaad vormt een bedreiging voor de Europese burgers, de overheidsinstellingen, de ondernemingen en de economie in het algemeen. Het gaat om een breed, complex en veelvormig fenomeen dat een impact kan hebben op verschillende aspecten van het leven. De georganiseerde misdaad bestrijkt een brede waaier van activiteiten waaronder de handel in verdovende middelen, vuurwapens en zelfs mensen. Georganiseerde criminele groepen exploiteren de menselijke mobiliteit voor het onwettig vervoer van migranten en verzwakken de financiële systemen door witwassen”* (vrije vertaling).

### IV.3. En in België ...

De Senaat<sup>38</sup> richtte in juli 1996 een commissie op die de opdracht kreeg de georganiseerde misdaad in België in kaart te brengen en tegelijkertijd na te gaan met welke wettelijke

---

<sup>35</sup> <https://www.un.org/ruleoflaw/fr/thematic-areas/transnational-threats/transnational-organized-crime/>.

<sup>36</sup> [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-7-2013-0307\\_NL.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-7-2013-0307_NL.html).

<sup>37</sup> [https://eucpn.org/sites/default/files/document/files/monitor\\_organised\\_crime\\_final\\_draft\\_-\\_french.pdf](https://eucpn.org/sites/default/files/document/files/monitor_organised_crime_final_draft_-_french.pdf).

<sup>38</sup> [https://www.senate.be/doc/magazine/1998\\_3/3-98n-09.htm](https://www.senate.be/doc/magazine/1998_3/3-98n-09.htm).

middelen ertegen kan worden opgetreden. De commissie diende in december 1998 een eerste verslag in<sup>39</sup> waarin ze tot de vaststelling kwam dat politionele gegevens het enige analyse-instrument vormden en veeleer een beeld gaven van de manier waarop de politiediensten hun opsporingsinspanningen organiseerden.<sup>40</sup>

Zonder de definitieve conclusies van deze commissie af te wachten, stelde de regering een actieplan op in verband met economische en financiële criminaliteit; ze werkte ook aan de reorganisatie van de politiediensten en diende in de Kamer van Volksvertegenwoordigers een wetsontwerp in met betrekking tot criminele organisaties; dit ontwerp werd aangenomen op 4 juni 1997.

De parlementsleden zetten het aangevatte werk voort en een tweede parlementair verslag in verband met georganiseerde misdaad werd eind maart 2003 ingediend.<sup>41</sup> Hoewel de strijd tegen de georganiseerde misdaad sinds 1998 tot haar wettelijke opdrachten behoorde, was er in dit verslag geen sprake meer van de Veiligheid van de Staat ...

In 2019 werden in het kader van een studie bij de verschillende FGP's niet minder dan 628 criminele organisaties, verenigingen van misdadigers of groepen van daders geteld.<sup>42</sup> Het Vast Comité I wijst er op dat de FGP in deze studie benadrukt dat "*de problematiek van terrorisme of de financiering ervan 20 keer wordt vermeld*"<sup>43</sup> (vrije vertaling).

In haar verslag van 2018<sup>44</sup> meldt de Cel voor Financiële Informatieverwerking (CFI) op haar beurt dat ze in 2018 33.445 meldingen en 933 nieuwe dossiers had ontvangen. De cel verklaart ook dat informatie uit 2.972 meldingen (voor een totaal bedrag van € 1.700,89 miljoen) werd doorgezonden naar en gebruikt door de parketten en het federaal parket.

Uit de analyse van dit verslag van 2018 blijkt ook nog dat een op twee dossiers die naar de genoemde autoriteiten worden doorgestuurd, betrekking heeft op georganiseerde misdaad. Tot slot vertegenwoordigde de financiering van het terrorisme<sup>45</sup> in 2018, voor de CFI, een totaal van 47 dossiers voor een totaal bedrag van € 14 miljoen.

## IV.4. De positie van de VSSE door de jaren

### IV.4.1. Vóór de organieke wet van 1998

In oktober 1996 verklaarde de administrateur-generaal van de VSSE<sup>46</sup>: "*De Staatsveiligheid wil de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit tot een van haar hoofdprioriteiten maken. Het is echter nog te vroeg om in detail te definiëren op welke wijze de Staatsveiligheid in dit domein een bijdrage kan en wil leveren. Op dit ogenblik zijn we een beetje aan het aftasten,*

---

<https://www.senate.be/www/?Mlval=/publications/viewPub.html&COLL=S&LEG=1&NR=326&VOLGNR=9&LANG=nl>

<sup>39</sup> *Parl. Doc.*, Senaat nr. 1-326/9, Eindverslag uitgebracht door de heren Coveliers en Desmedt, Parlementaire commissie van onderzoek naar de georganiseerde criminaliteit in België, 8 december 1998. VAST COMITE I, *Activiteitenverslag 2004*, pp. 15 e.v.

<sup>41</sup> *Parl. Doc.*, Senaat, Sessie 2002 - 2003, 2-452/2.

<sup>42</sup> Belgische federale politie, 'Diagnose - Eerste benadering van criminele organisaties', april 2020, p. 4.

<sup>43</sup> Belgische federale politie, 'Diagnose - Eerste benadering van criminele organisaties', april 2020, p.11.

<sup>44</sup> [https://www.ctif-cfi.be/website/images/NL/annual\\_report/jv2018.pdf](https://www.ctif-cfi.be/website/images/NL/annual_report/jv2018.pdf), pp.10 en 46.

<sup>45</sup> [https://www.ctif-cfi.be/website/images/NL/annual\\_report/jv2018.pdf](https://www.ctif-cfi.be/website/images/NL/annual_report/jv2018.pdf), p.22.

<sup>46</sup> Interview met de administrateur-generaal van de Veiligheid van de Staat, gepubliceerd in het Belgisch politievakblad, *Politeia*, en geciteerd in VAST COMITE I, *Activiteitenverslag 1997*, p.154.



*om te zien wat er op dit vlak beweegt. We zijn pas begin 1995 systematisch op de problematiek van de georganiseerde misdaad beginnen werken”.*

#### IV.4.2. Na de organieke wet van 1998

Zoals boven gesteld, bepaalt de organieke Wet van 30 november 1998 op zeer duidelijke wijze dat de opvolging van criminele organisaties behoort tot de wettelijke opdrachten van de Veiligheid van de Staat.

In het kader van het toezichtonderzoek door het Vast Comité I in 2003 kon een eerste visie van de benadering door de VSSE in verband met georganiseerde misdaad worden geschetst. De bijdrage die de VSSE destijds leverde in het kader van de strijd tegen de georganiseerde misdaad, situeerde zich op twee elkaar aanvullende niveaus.

Eenzijds moest de georganiseerde misdaad worden aangepakt op basis van het Nationaal Inlichtingenplan dat de prioriteiten legde op het niveau van de bescherming van het WEP en van de strijd tegen terrorisme. Het doel bestond erin het concurrentievermogen van Belgische ondernemingen en instituten te beschermen en de financiële stromen te identificeren die afkomstig waren van de activiteiten van de georganiseerde misdaad, inzonderheid op het vlak van terrorisme. Anderzijds moest de VSSE de georganiseerde misdaad bestrijden zonder dat deze dienst in dit verband over enige richtlijnen beschikte. De VSSE probeerde een zo precies mogelijk beeld van de problematiek te geven op basis van de eigen bronnen en een uitgebreid netwerk van informanten. De VSSE benadrukte dat ze bepaalde specifieke aspecten van deze materie behandelde in samenwerking met andere bevoegde diensten in België (meer bepaald politie en justitie) alsook met buitenlandse diensten die actief waren in het domein van de georganiseerde misdaad.<sup>47</sup>

In haar activiteitenverslag 2017-2018 schetste de VSSE de context van haar bevoegdheid in het domein van de georganiseerde misdaad: "(...). *Dat verklaart waarom ook de opvolging van georganiseerde misdaad – in principe nochtans een zuiver politionele en gerechtelijke opdracht – deel uitmaakt van de taken van de VSSE zodra sprake is van een link met een andere bevoegdheid van de VSSE. Dergelijke voorbeelden tonen aan dat een goede samenwerking, zowel binnen de verschillende entiteiten van de VSSE als met de nationale en internationale partnerdiensten van de VSSE, van cruciaal belang is voor een efficiënte inlichtingenwerking.*"<sup>48</sup>

Als gevolg van haar opdracht als inlichtingendienst bestaat de rol van de VSSE erin ondersteuning te bieden aan de politiediensten. Als de VSSE tijdens een onderzoek echter informatie zou ontvangen die van belang kan zijn voor de politiediensten<sup>49</sup>, dan zou ze de bevoegde autoriteiten daarvan onverwijld op de hoogte brengen.<sup>50</sup> Informatie verzamelen over op zichzelf staande criminele feiten behoort dus niet tot de bevoegdheden van de VSSE, wier agenten niet de hoedanigheid van officier van gerechtelijke politie bezitten. De VSSE voert onderzoek naar de structuren en actiemiddelen van sommige criminele groepen en

---

<sup>47</sup> VAST COMITE I, *Activiteitenverslag 2004*, pp. 16 e.v.

<sup>48</sup> Uittreksel uit het hoofdstuk met als titel: "Het werk van de VSSE: meer dan alleen contraterrorisme", *Activiteitenverslag van de Staatsveiligheid 2017-2018*, p. 15.

<sup>49</sup> Hoewel de VSSE niet als taak heeft inbreuken op te sporen, is artikel 29 van het Wetboek van Strafvordering (Sv.) volledig toepasbaar op de agenten van de VSSE binnen het kader van hun opdrachten.

<sup>50</sup> VAST COMITE I, *Activiteitenverslag 2003*, pp. 189-190.

organisaties die een bedreiging kunnen vormen voor de inwendige en uitwendige veiligheid van de Staat.<sup>51</sup>

Nog in dit verband verklaarde de vice-eersteminister en minister van Justitie heel recent in zijn Beleidsverklaring 2.0 Justitie<sup>52</sup> wat volgt: *“Justitie en de FGP zullen georganiseerde criminaliteit krachtiger bestrijden. (...)”* Er wordt nergens verwezen naar de Veiligheid van de Staat ...

#### IV.4.3. De historische verbintenis vanwege de VSSE met betrekking tot criminele organisaties ... en de realiteit van de huidige situatie

De VSSE schetste als volgt de antecedenten<sup>53</sup> van de inzet van haar diensten in het kader van de strijd tegen criminele organisaties tijdens de voorbije decennia: *“De strijd tegen criminele organisaties, zoals opgenomen in de organieke wet van 1998, is een van de 7 materies geworden die onze dienst op officiële wijze volgt. (...). België kreeg immers te maken met meerdere georkestreerde manoeuvres van criminele organisaties die werden aangestuurd door de politieke autoriteiten van deze Staten (ex-Sovjetunie): (...) Georgische maffia in Antwerpen, visumfraude in de Belgische ambassades (...) De strijd tegen criminele organisaties was bijgevolg intrinsiek verbonden met de inwendige veiligheid van het Rijk, de democratische en grondwettelijke orde en het wetenschappelijk en economisch potentieel van ons land.*

*De aanslagen van 11 september 2001 en de financiële crisis van 2008 hebben de macht van deze criminele organisaties nog versterkt en de inmenging door de voormalige Sovjetstaten (Rusland, Kazachstan, Georgië enz.) bleef zich verder ontwikkelen via pogingen tot / handelingen van corruptie, fraude of witwassen. In de praktijk volgden we toen de handelingen van bepaalde oligarchen die, voor rekening van de autoriteiten in hun land, pogingen ondernamen om hun frauduleuze activiteiten in België te ontwikkelen en toenadering te zoeken tot bepaalde bestuursverantwoordelijken of politieke beleidsmakers.*

*We werkten in die tijd nauw samen met buitenlandse offensieve en defensieve diensten die eveneens met deze problematiek werden geconfronteerd.*

*Parallel heeft onze dienst fenomenen gevolgd zoals illegale immigratie (documentfraude), de handel in wapens, drugs of diamanten, zodra die in verband konden worden gebracht met een van de wettelijke bedreigingen (terrorisme, extremisme, inmenging, proliferatie enz.).*

*Concreet bestond de analysesectie die met deze opvolging was belast uit twee analisten. Op operationeel vlak (...) werkten slechts 1 of 2 inspecteurs van deze sectie aan deze taak, daar de operationele directie meende dat er hiervoor niet meer personeel moest worden ingezet.*

*Op nationaal niveau werkten we samen met diensten als Buitenlandse Zaken, de FOD Economie, de FOD Financiën of ook het Centrum voor gelijkheid van kansen. In diezelfde periode is ook het partnerschap met de CFI ontstaan.*

*Bij de herstructurering in 2015 heeft de dienst een einde gemaakt aan de opvolging van criminele organisaties” (vrije vertaling).*

---

<sup>51</sup> Waarbij de VSSE laat optekenen (14 april 2021): « *De même que les informations relatives aux organisations sectaires nuisibles, celles transmises à la VSSE en fait d’organisations criminelles font l’objet du suivi scrupuleux qui s’impose, en particulier lorsque, s’inscrivant dans le cadre d’activités d’ingérence ou de terrorisme (flux de financement, trafic de faux documents d’identité, etc.), elles touchent aux valeurs qu’il appartient à la Sûreté de l’Etat de protéger* ».

<sup>52</sup> [Beleidsverklaring\\_justitie20210205FR.pdf, pp. 54 tot 56.](#)

<sup>53</sup> Interview met de administrateur-generaal van de Veiligheid van de Staat, gepubliceerd in het Belgisch politievakblad, Politeia, en geciteerd in VAST COMITE I, *Activiteitenverslag 1997*, p.154.

#### IV.5. Aanbevelingen van het Vast Comité I (1997-2001)

Al in 1997 legde het Vast Comité I, in de context van de problematiek van criminele organisaties en de inzet van informanten, de nadruk op het feit dat er bijzondere aandacht diende te worden besteed aan de samenwerking tussen politie- en inlichtingendiensten aangaande thema's zoals de georganiseerde misdaad of ook terrorisme<sup>54</sup>. In het kader van dezelfde problematiek en gelet op het feit dat een groot aantal gegevens in het bezit van de inlichtingendiensten afkomstig was van informanten, meende het Vast Comité I dat de inzet van informanten<sup>55</sup> moest worden geregeld door een wet die rekening zou houden met de subsidiariteit- en proportionaliteitsbeginsels.

In 1999, in het kader van de commentaar bij Aanbeveling 1402 van de Raad van Europa van 26 april 1999 betreffende het toezicht op de binnenlandse veiligheidsdiensten in de lidstaten, vermeldde het Vast Comité I dat criminele organisaties wel degelijk een gevaar betekenden voor de democratische orde en de integriteit van de Staat en dat het bijgevolg paste de samenwerking tussen de veiligheidsdiensten en de politiediensten te bevorderen om deze vorm van criminaliteit te voorkomen en te bestrijden. Het Vast Comité I stelde dat de opdracht van de inlichtingendiensten erin bestond na te gaan of de georganiseerde misdaad werkelijk een bedreiging vormde voor de nationale veiligheid of de democratische orde<sup>56</sup>.

In het kader van de strijd tegen bepaalde vormen van georganiseerde misdaad meende het Vast Comité I in 2001 dat de VSSE meer aandacht zou moeten besteden aan de handel in Belgische visa, paspoorten of andere identiteitspapieren. Ze diende ook oog te hebben voor de eventuele invloeden die criminele netwerken of buitenlandse inlichtingendiensten konden uitoefenen op diplomatieke personeelsleden. In dat opzicht moest de dienst onderzoek voeren in de Belgische ambassades en andere diplomatieke posten in landen die het vertrekpunt zijn van circuits van mensensmokkel. Het Comité beval ook nog aan om een samenwerkingsakkoord te sluiten tussen de VSSE en de Algemene Dienst Inlichting en Veiligheid (ADIV), daar het fenomeen van georganiseerde misdaad ook tot de bevoegdheid van deze laatste dienst behoorde wanneer het een bedreiging vormde voor de veiligheid en de integriteit van de strijdkrachten.<sup>57</sup>

#### IV.6. Onderzoeken van het Vast Comité I (2001-2006)

Het Vast Comité I heeft maar weinig specifieke onderzoeken gevoerd naar de problematiek van de georganiseerde misdaad<sup>58</sup>; het laatste onderzoek dateert van 2006.

In 2001 besliste het Comité om uit eigen beweging een onderzoek te openen naar "*de inlichtingen waarover de Veiligheid van de Staat beschikt inzake een affaire van visumfraude die werd aangehaald in de Senaat in de context van de behandeling van de problematiek van de mensenhandel*".

In 2003 was er ook een "*toezichtsonderzoek naar de wijze waarop de Belgische inlichtingendiensten functioneren en samenwerken in het kader van hun nieuwe wettelijke*

<sup>54</sup> VAST COMITE I, *Activiteitenverslag 1997*, p. 173.

<sup>55</sup> VAST COMITE I, *Activiteitenverslag 2006*, p. 6.

<sup>56</sup> VAST COMITE I, *Aanvullend activiteitenverslag 1999*, pp. 180-181.

<sup>57</sup> VAST COMITE I, *Activiteitenverslag 2006*, p. 10.

<sup>58</sup> Tijdens zijn eerste activiteitenjaren heeft het Comité een onderzoek gevoerd naar de manier waarop de inlichtingendiensten de problematiek van de maffieuze activiteiten afkomstig uit de landen in het Oosten behandelden.

*opdracht betreffende de dreigingen van criminele organisaties*". In het kader van dit onderzoek stelde het Vast Comité I in de eerste plaats vast dat er sprake was van een teruggetrokken houding vanwege de VSSE en de ADIV ten opzichte van een strategische analyse van de dreiging door criminele organisaties met betrekking tot de nationale veiligheid<sup>59</sup>. Het gebrek aan strategische visie kon in dit domein leiden tot een gebrek aan communicatie van relevante inlichtingen aan de politieke autoriteiten. Ten tweede stelt het Vast Comité I vast dat er zo goed als geen samenwerking was in dit domein tussen beide inlichtingendiensten.<sup>60</sup> Nochtans hadden deze diensten in mei 1997 een protocolakkoord gesloten waarin de fundamentele principes werden gelegd van een samenwerking op het vlak van schadelijke sekten, spionage, ideologisch extremisme, georganiseerde misdaad, terrorisme en proliferatie.<sup>61</sup>

Tot slot voerde het Comité in 2006 een toezichtonderzoek als gevolg van een klacht van een particulier tegen de Veiligheid van de Staat die de betrokkene ervan verdacht banden te onderhouden met georganiseerde misdaad en mensensmokkel.

#### IV.7. Recente parlementaire vragen in verband met criminele organisaties

In verband met de problematiek van criminele organisaties werden er tussen begin november 2020 en eind januari 2021 zeven parlementaire vragen gesteld; daaruit blijkt de belangstelling van de parlementsleden voor deze kwesties die een zeer breed spectrum bestrijken (onwettige economie (drugshandel, mensenhandel, verkoop van illegale wapens, namaak van geneesmiddelen enz.), de georganiseerde subversieve criminaliteit, de strijd tegen de criminele industrie (met bedreigingen, intimidaties en 'liquidaties')) ...

### V. Het regeerakkoord van 30 september 2020 en de initiatieven van de regering

In het regeerakkoord van de regering-DE CROO staat over het veiligheidsbeleid en de veiligheids- en inlichtingendiensten dat "*De informatiepositie van inlichtingendiensten en het OCAD wordt versterkt.*" En ook: "*We creëren een kruispuntbank veiligheid voor informatiedeling op geïntegreerde en veilige wijze (politie, justitie, OCAD, inlichtingendiensten, cel Financiële Informatie, enz.) zonder de bestaande en lopende investeringen en projecten (zoals I-police wat de geïntegreerde politie betreft) in gevaar te brengen.*" En tot slot over het budget: "*Om de veiligheid en de rechtsorde te garanderen, zullen veiligheids-, inlichtingendiensten en justitie worden geherfinancierd en gemoderniseerd via investeringen in personeel, informatisering en gebouwen.*"

Enkele weken later, op 22 december 2020, nam de regering het koninklijk besluit aan<sup>62</sup> tot oprichting van de Nationale Veiligheidsraad, het Strategisch Comité Inlichtingen en Veiligheid en het Coördinatiecomité Inlichtingen en Veiligheid.

In het verslag aan de Koning staat vermeld dat de Nationale Veiligheidsraad onder meer tot taak heeft: *de bepaling van de beleidscoördinatie van de strijd tegen het terrorisme, het*

<sup>59</sup> De Morgen, 21 juni 2004, onder '*Inlichtingendienst krijgt pak voor de broek van parlementair controleorgaan*'.

<sup>60</sup> VAST COMITÉ I, *Activiteitenverslag 2004*, p. 20.

<sup>61</sup> VAST COMITÉ I, *Activiteitenverslag 2004*, p. 17.

<sup>62</sup> B.S. 29 december 2020.

*extremisme dat tot terrorisme kan leiden, de verspreiding van massavernietigingswapens en de financiering van deze fenomenen. Andere veiligheidsfenomenen die een verregaande impact op de samenleving hebben of kunnen hebben, zoals de strijd tegen de georganiseerde misdaad, kunnen ter sprake worden gebracht. Dit dient evenwel steeds te gebeuren met inachtneming van de bevoegdheid van de betrokken minister en met respect voor de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht."*

## **VI. Huidige positie van de VSSE met betrekking tot haar middelen op het vlak van personeel en financiën**

In het kader van het huidige verslag dient het Comité de aandacht te vestigen op de dringende vraag vanwege de VSSE om haar middelen op het vlak van personeel en financiën te verhogen en haar wettelijke opdrachten nauwkeurig vast te stellen.

In haar jaarverslag 2019<sup>63</sup> stelde de VSSE het als volgt: "*Als we de VSSE qua budget en medewerkers naast vergelijkbare Europese inlichtingendiensten plaatsen, blijkt snel dat we een van de kleinere diensten zijn. (...) De benchmark die we hebben uitgevoerd, geeft duidelijk aan dat een inhaalbeweging noodzakelijk is. Daarom pleit de VSSE sinds een aantal jaar consequent voor een verdrievoudiging van het budget en een verdubbeling van het personeelsaantal. In de eerste plaats is dat noodzakelijk om aan onze wettelijke verplichtingen tegemoet te komen. Door een gebrek aan middelen kunnen sommige dreigingen immers onvoldoende worden opgevolgd – een conclusie die we reeds door de Nationale Veiligheidsraad hebben laten vaststellen."*

Ter gelegenheid van het bezoek van het Vast Comité I aan de VSSE, op 9 februari 2021, en vervolgens bij een gedetailleerde voorstelling van het nieuwe onderzoeksmodel (NOM), kon er alleen maar – opnieuw – worden vastgesteld dat de VSSE in 2021 slechts een laag aantal van de geopende dossiers kon opvolgen, waardoor deze administratie, die kampt met een personeelstekort, onbetwistbaar keuzes moet maken.

De VSSE beschrijft<sup>64</sup> de vooruitzichten voor de volgende jaren als volgt: "*We herinneren eraan dat de VSSE in 2021 over de capaciteit zou moeten beschikken om 60 inspecteurs op te leiden, te begeleiden (stage) en een plaats aan te bieden. Die inspecteurs moeten het vertrek opvangen van medewerkers die met pensioen gaan (...) en onze capaciteit verhogen inzake het beheer van menselijke bronnen (...) maar ook inzake verwerking van digitale gegevens (...).*

*De inzet van deze capaciteiten zal bij voorrang worden gericht op spionage, contraradicalisme<sup>65</sup> (religieus maar ook politiek – vraag van het parlement) en contraterrorisme. Die opdrachten zijn prioritair als gevolg van het (dodelijk) risico voor onze medeburgers, maar ook in de context van een gezondheids- en economische crisis, en het is absoluut noodzakelijk toe te zien op de bescherming en de goede werking van onze democratische instellingen die kwetsbaar worden als gevolg van bovenvermelde dreigingen. Deze toename van personeel en natuurlijk van budget (werking, investeringen, ICT, infrastructuur) zijn momenteel het voorwerp van besprekingen met het kabinet Justitie (maar op algemenere wijze ook binnen het CCIV / SCIV wat betreft dossiers zoals de veiligheid van de*

<sup>63</sup> <https://www.vsse.be/sites/default/files/paragraphs/1-ra2020-nl-version10-single-light.pdf>.

<sup>64</sup> E-mail van de adjunct-administrateur-generaal van de VSSE van 21 februari 2021.

<sup>65</sup> Met andere woorden, de nadruk zal worden gelegd op CT (contraterrorisme), CE (contra-extremisme) en CI (contra-inmenging). Er is binnen dit trio niet de minste plaats voor schadelijke sektarische organisaties en criminele organisaties.

ICT-netwerken, de gevolgen voor de diensten van de uitrol van 5G of de aanpassing van de strategie inzake cyberveiligheid), die wenst tegemoet te komen aan het regeerakkoord.

Op langere termijn mikken we op een uitbreiding met ca. 130 VTE per jaar om langzaam toe te groeien naar de grootte (verhoudingsgewijs) van de diensten in onze buurlanden. Eerst moet er dus duidelijkheid komen over de budgettaire inbreng in globo voor de VSSE, over waar haar personeel kan worden ondergebracht en hoe ze kan tegemoetkomen aan de digitale en technologische uitdaging” (vrije vertaling).

De VSSE zal haar behoeften aan personeel als volgt voorstellen:

Jaar	Inspecteurs	Analyse	Ondersteuning	Totaal (VTE)	Gecumuleerd (VTE)
2020	0	7	26	33	598
2021	60	20	25	105	703
2022	90	26	23	139	842
2023	90	30	15	135	977
2024	90	30	15	135	1112

## VII. Besluiten inzake de opvolging van schadelijke sektarische organisaties en criminele organisaties: wettelijke taakstelling, beleidsruimte en inrichting

### VII.1. De schadelijke sekten en criminele organisaties als nationale veiligheidsdreiging – de materiële bevoegdheid

De taakstelling van de VSSE binnen de opvolging van schadelijke sekten en criminele organisaties situeert zich binnen haar inlichtingenopdracht. Krachtens artikel 7, 1° W.I&V wordt deze omschreven als *‘het inwinnen, analyseren en verwerken van inlichtingen die betrekking hebben op elke activiteit die de inwendige veiligheid van de Staat en het voortbestaan van de democratische en grondwettelijke orde, de uitwendige veiligheid van de Staat en de internationale betrekkingen, het wetenschappelijk of economisch potentieel, zoals gedefinieerd door de Nationale Veiligheidsraad, of elk ander fundamenteel belang van het land, zoals gedefinieerd door de Koning op voorstel van de Nationale Veiligheidsraad, bedreigt of zou kunnen bedreigen’*.

De wetgever heeft hierbij geopteerd om een limitatieve lijst op te stellen van veiligheidsdreigingen die behoren tot het bevoegdheidsdomein van de VSSE (m.n. terrorisme, extremisme, spionage, inmenging, proliferatie, schadelijke sektarische organisaties en criminele organisaties).

De *‘schadelijke sektarische organisaties’* worden daarbij omschreven als *‘elke groep met filosofische of religieuze inslag of die voorwendt dat te zijn en die qua organisatie of in haar praktijk schadelijke onwettige activiteiten uitoefent, individuen of de maatschappij nadeel berokkent of de menselijke waardigheid schendt’* (art. 8, 1°, tweede lid, e W.I&V).

Ook *‘criminele organisaties’* werden door de wetgever omschreven als een nationale veiligheidsdreiging die onder de interessesfeer van de VSSE dient te vallen. Dit begrip wordt in de Inlichtingenwet omschreven als *‘iedere gestructureerde vereniging van meer dan twee personen die duurt in de tijd, met als oogmerk het in onderling overleg plegen van misdaden*

*en wanbedrijven, om direct of indirect vermogensvoordelen te verkrijgen, waarbij gebruik gemaakt wordt van intimidatie, dreiging, geweld, listige kunstgrepen of corruptie, of waarbij commerciële of andere structuren worden aangewend om het plegen van misdrijven te verbergen of te vergemakkelijken.*’ (art. 8, 1°, tweede lid, f W.I&V). De wetgever heeft een onderscheid willen maken tussen een criminele organisatie als nationale veiligheidsdreiging en een criminele organisatie als strafrechtelijk feit (art. 324bis Sw.). Vandaar dat de VSSE slechts bevoegd is voor de opvolging van criminele organisaties indien de criminele organisaties *‘wezenlijk betrekking hebben op de activiteiten bedoeld in artikel 8, 1°, a) tot e) en g)’*- zijnde de activiteiten inzake terrorisme, extremisme, spionage, inmenging, proliferatie en schadelijke sekten – *‘of die destabiliserende gevolgen kunnen hebben op het politieke of sociaal-economische vlak’*.

Niet alle schadelijke sektarische en criminele organisaties behoren zodoende tot de wettelijke interessesfeer van de VSSE. Daarnaast schrijft de Inlichtingenwet voor dat deze pas tot de bevoegdheid van de VSSE behoren, wanneer de activiteiten ervan een dreiging kunnen betekenen voor de inwendige of uitwendige veiligheid van de Staat en/of voor het wetenschappelijk of economisch potentieel van het land.

## VII.2. De inlichtingenactiviteiten i.v.m. schadelijke sekten en criminele organisaties – de procedurele bevoegdheid

De procedurele bevoegdheid binnen de inlichtingenopdracht laat zich, in eerste instantie, bepalen door de in artikel 7, 1° W.I&V opgesomde activiteiten: *‘het inwinnen, analyseren en verwerken van inlichtingen’*. Hieruit blijkt dat de VSSE schadelijke sekten en criminele organisaties gaat bestrijden via informatiegaring en inlichtingenanalyse en het vervolgens doorgeven van de bekomen inlichtingen (m.n. de verrijkte informatie) aan andere instanties (bijv. politionele of gerechtelijke overheden). Laatstgenoemden nemen uiteindelijk de nodige tegenmaatregelen ter bescherming van de nationale veiligheid.

## VII.3. De beleidsprioriteiten

Artikel 7, 1° W.I&V vestigt een wettelijke verplichting tot handelen in hoofde van de VSSE. Er bestaat m.a.w. een plicht tot *‘het inwinnen, analyseren en verwerken van inlichtingen’*. Dit wil evenwel niet zeggen dat er geen prioriteiten gelegd kunnen worden binnen de werkzaamheden van de VSSE. De dienst heeft immers onvoldoende capaciteit en middelen ter beschikking om alle tot haar bevoegdheid behorende nationale veiligheidsdreigingen te detecteren, op te volgen en te beheersen (noch zou ze deze ooit kunnen hebben). Het leggen van prioriteiten is daarom een noodzaak, zelfs een plicht.

Een dergelijke lezing wordt bevestigd in diverse wettelijke en reglementaire bepalingen. Vooreerst bepaalt artikel 4 W.I&V dat de VSSE haar opdrachten verricht door tussenkomst van de minister van Justitie, doch *‘overeenkomstig de richtlijnen van de Nationale Veiligheidsraad’*.

De opdracht van de Nationale Veiligheidsraad (NVR) is vastgelegd in artikel 3 van het Koninklijk besluit van 22 december 2020 *‘tot oprichting van de Nationale Veiligheidsraad, het Strategisch Comité Inlichtingen en Veiligheid en het Coördinatiecomité Inlichtingen en Veiligheid’*. Deze stelt dat de NVR, *‘(a)ls coördinerend beleidsorgaan’, ‘belast (is) met (...) de bepaling van de prioriteiten van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten’*.

In juli 2015 heeft diezelfde Nationale Veiligheidsraad beslist dat de VSSE de schadelijke sectaire organisaties niet langer actief (onze onderlijning) opvolgt. Dit werd in 2020 ook zo

bevestigd aan het Comité door de VSSE: *“en application de cette décision (la décision du CNS de 2015, nous rajoutons), le suivi actif des organisations sectaires nuisibles a été mis en suspens, sauf au cas où une menace d’ingérence, d’espionnage, de prolifération, d’extrémisme ou de terrorisme y serait liée. Au vu de la situation actuelle, et en l’absence de nouvelles consignes spécifiques du Conseil National de Sécurité, la VSSE ne voit pas de raison de modifier ses priorités et de reprendre le suivi actif des organisations sectaires nuisibles »*

Tot slot bepaalt artikel 2 van het Koninklijk besluit van 5 december 2006 ‘betreffende het algemeen bestuur en de ondersteuningscel van de Veiligheid van de Staat’ dat de directiegeneraal van de VSSE (m.n. de administrateur-generaal en de adjunct-administrateur-generaal) ‘verantwoordelijk (zijn) voor de uitwerking en de uitvoering van een vierjaarlijks strategisch plan dat de prioriteiten bepaalt van de Veiligheid van de Staat en de operationele strategieën om deze prioriteiten uit te voeren’. Artikel 3 schrijft voor dat de VSSE jaarlijks een actieplan dient voor te leggen aan de minister van Justitie en dit ter realisatie van het strategisch plan. Dit actieplan bevat, onder meer, de strategische doelstellingen en de middelen om deze te verwezenlijken.

Uit deze plannen moet blijken dat, sinds de aanslagen in Verviers (januari 2015), Parijs (november 2015) en Brussel (maart 2016) terrorisme en (islamitisch-, rechts- en links)extremisme, samen met spionage, de drie grote speerpunten vormen in het beleid van de VSSE en alsdusdanig als belangrijkste dreigingen worden beschouwd. Zowel schadelijke sektarische organisaties als criminele organisaties komen niet voor in de prioriteitenlijst.

#### VII.4. De toegelaten beleidsruimte

Bij het vastleggen van beleidsprioriteiten worden de Nationale Veiligheidsraad en de minister van Justitie juridisch begrensd. Prioriteiten moeten zich vooreerst situeren binnen het door de wetgever vastgelegde bevoegdheidsdomein, zijnde binnen de te beschermen belangen en de bestrijden veiligheidsdreigingen.

Daarnaast zijn noch de Nationale Veiligheidsraad, noch de minister van Justitie, noch de VSSE bevoegd om een veiligheidsdreiging in zijn geheel, voor alle soorten inlichtingenactiviteiten en ten alle tijde, als niet op te volgen te kwalificeren. Een dergelijke maatregel komt neer op een door de uitvoerende macht gedane schorsing van artikel 7, 1° i.o. artikel 8, 1° W.I&V. We herinneren eraan dat artikel 7, 1° W.I&V een wettelijke verplichting vestigt tot ‘het inwinnen, analyseren en verwerken van inlichtingen’. Het leggen van prioriteiten binnen de inlichtingenopdrachten van de VSSE heeft betrekking op het bepalen van de aangelegenheden waarbij actief door de inlichtingendienst een informatiepositie dient opgebouwd te worden. Dit bepaalt op zijn beurt binnen welke domeinen en materies bijvoorbeeld een informantennetwerk moet (verder) uitgebouwd worden, en met welke externe diensten (buitenlands én binnenlands) partnerschappen moeten aangaan/uitgediept worden. Het betekent geenszins dat, indien de VSSE passief informatie van een derde verkrijgt waarin concrete aanwijzingen (“leads”) besloten liggen van mogelijke problematische activiteiten<sup>66</sup>, de VSSE geen plicht zou hebben om deze aanwijzingen nader te beoordelen en desgevallend actief te onderzoeken. De VSSE heeft weliswaar de bevoegdheid om een opportuniteitsoordeel te nemen binnen haar onderzoeken, maar heeft eveneens een onderzoeksplicht t.a.v. de door de wetgever opgesomde veiligheidsdreigingen. Het zorgvuldigheidsbeginsel indachtig zal de beoordeling van leads, en de daaropvolgende

<sup>66</sup> Van bijv. schadelijke sektarische organisaties of criminele organisaties zoals wettelijk omschreven.



beslissing om een *lead* al dan niet verder actief te onderzoeken, dienen te gebeuren a.h.v. vooraf bepaalde objectieve criteria. Het wettigheidsbeginsel indachtig mogen dergelijke criteria er niet toe leiden dat in de praktijk een wettelijk bepaalde veiligheidsdreiging nooit verder wordt onderzocht.

## VII.5. De organisatorische vertaling van de beleidsprioriteiten

Aanvullend moet de vraag gesteld worden op welke wijze deze juridisch begrensde beleidsruimte gevolgen heeft voor de organisatorische vertaling van de beleidsprioriteiten? Anders gesteld: wat kan en wat kan niet binnen de creatie en de opheffing van diensten en secties? En dient er een gereserveerde capaciteit te worden voorzien?

De minister van Justitie (*cf.* art. 5, §3 W.I&V) en, in subsidiaire orde, de directie-generaal van de VSSE (*cf.* art. 2 KB 5 december 2006) zijn binnen de door de wetgever en de Koning bepaalde regels verantwoordelijk voor het bepalen van de organisatiestructuur van de VSSE.

Op regeringsniveau werd in het Koninklijk besluit van 5 december 2006 (*supra*) bepaald dat de VSSE bestaat uit een directie Operaties, een directie Analyse en een Stafdirectie. Op wetgevend niveau werd bijvoorbeeld in de Classificatiewet bepaald dat de VSSE dient te beschikken over een veiligheidsofficier. In de Gegevensbeschermingswet werd dan weer vastgelegd dat de dienst een functionaris voor gegevensbescherming dient te hebben.

Binnen dit wetgevend en reglementair kader behoort het tot de discretionaire bevoegdheid van de uitvoerende macht om al dan niet een (analyse)dienst of (operationele) sectie voor een bepaalde veiligheidsdreiging in te richten. De in de VSSE gedane opheffing van de analysedienst Sekten en, eerder, van de operationele sectie Sekten behoort dan ook tot de autonomie van vernoemde beleidsverantwoordelijken.

Wel dient de VSSE zich op een manier te organiseren dat ze kan voldoen aan de wettelijke plicht tot handelen wanneer ze passief informatie verkrijgt van een derde waarin concrete aanwijzingen besloten liggen van mogelijke problematische activiteiten van schadelijke sekten of van criminele organisaties. Er kan bijvoorbeeld voorzien worden in een gereserveerde capaciteit (bijv. x aantal analisten én x aantal collecte-agenten) die verantwoordelijk zijn om dergelijk passief verkregen informatie te onderzoeken en om desgevallend bijkomende informatie erbij in te winnen.<sup>67</sup>

Dergelijke VSSE-agenten kunnen nog belast zijn met andere door het VSSE-hoofd bepaalde taken, doch oefenen een eerstelijnsrol uit wanneer problematische informatie over sekten of criminele organisaties aan de VSSE werd overgemaakt. Indachtig dat sommige activiteiten van schadelijke sektarische organisatie eveneens gekwalificeerd kunnen worden als extremistische en/of inmengingsactiviteiten, kan desgevallend geopteerd worden om dergelijke gereserveerde capaciteit in te richten bij de voor deze dreigingen bevoegde diensten en secties. Gelet op het transversaal karakter van de dreiging 'criminele organisaties' zou dit tot het additioneel takenpakket van andere diensten en secties kunnen behoren.

<sup>67</sup> Waarbij de VSSE laat optekenen (14 april 2021): *“La Sûreté de l’Etat applique déjà la recommandation de constituer une ‘capacité réservée’, à la fois opérationnelle et d’analyse, mobilisable le cas échéant pour assurer un traitement adéquat aux informations reçues relatives aux organisations sectaires nuisibles et aux organisations criminelles, au cas où elles intéresseraient la sûreté de l’Etat ou le potentiel scientifique ou économique de la Belgique”*. (De Veiligheid van de Staat past reeds de aanbeveling toe om een "gereserveerde capaciteit" op te zetten, zowel operationeel als voor analyse, die indien nodig kan worden gemobiliseerd om een passende behandeling te garanderen van ontvangen informatie met betrekking tot schadelijke sektarische organisaties en criminele organisaties, indien deze van belang zouden zijn voor de veiligheid van de Staat of voor het wetenschappelijk of economisch potentieel van België" (vrije vertaling)

## VII.6. Een breder maatschappelijk debat

Een breder maatschappelijk (lees parlementair?<sup>68</sup>) debat over het in de Inlichtingenwet van 1998 voorziene takenpakket van de civiele inlichtingendienst en de hieraan gekoppelde prioriteitenstelling, dringt zich op. Dit vereist vervolgens noodzakelijkerwijs een wetenschappelijk onderbouwde discussie over de toekenning van voldoende capaciteit en middelen om alle tot bevoegdheid van de dienst behorende nationale veiligheidsdreigingen naar behoren te detecteren, op te volgen en te beheersen.

---

<sup>68</sup> De VSSE denkt in dezelfde richting (14 april 2021): *“C’est au Parlement, tant dans sa fonction de législation que de contrôle du pouvoir exécutif, qu’il appartiendra d’apprécier si (considérant les moyens humains et matériels limités dont elle dispose et la gravité parfois extrême des nombreuses menaces liées à l’extrémisme, au terrorisme, à l’ingérence, à l’espionnage et à la prolifération auxquelles elle est confrontée in concreto) il est opportun ou bien d’exiger de la Sûreté de l’Etat qu’elle assure à nouveau le suivi actif des organisations sectaires nuisibles, ou bien de l’en décharger, ou bien de valider la décision du Conseil nationale de sécurité du 13 juillet 2015 approuvant la mise en suspens du suivi actif des organisations sectaires nuisibles.”* Het is aan het Parlement om, zowel in zijn wetgevende functie als in zijn controle op de uitvoerende macht, te beoordelen of (gelet op de beperkte personele en materiële middelen waarover het beschikt en de soms extreme ernst van de vele dreigingen in verband met extremisme, terrorisme, inmenging, spionage en proliferatie waarmee het in concreto wordt geconfronteerd) het al dan niet passend is de Veiligheid van de Staat of te verplichten de actieve opvolging op schadelijke sektarische organisaties te hervatten, ofwel haar van deze taak te ontheffen, ofwel het besluit van de Nationale Veiligheidsraad van 13 juli 2015 tot goedkeuring van de opschorting van de actieve monitoring van schadelijke sektarische organisaties te bekrachtigen (vrije vertaling).