

JAARVERSLAG 2006 - 2007

VAN DE COMMISSIE VAN TOEZICHT BETREFFENDE
DE INLICHTINGEN- EN VEILIGHEIDSDIENSTEN

Het jaarverslag is afgesloten op 31 maart 2007

Inhoudsopgave

Inleiding	5
Hoofdstuk 1. De Commissie van Toezicht, haar samenstelling, organisatie en wettelijke taken	7
- Samenstelling van de Commissie en de organisatie van haar werkzaamheden	9
Hoofdstuk 2. De werkwijze van de Commissie	11
Hoofdstuk 3. Onderzoeksactiviteiten	15
- Diepte-onderzoeken en toezichtsrapporten	16
- Voltooide onderzoeken die nog niet tot verslaglegging aan de Staten-Generaal hebben geleid	17
- Verdere onderzoeken	17
- Steekproeven	18
- Structurele controle (monitoring)	18
Hoofdstuk 4. Klachtbehandeling	23
- De procedure bij de behandeling van klachten	24
- Behandelde klachten	26
Hoofdstuk 5. Overige werkzaamheden	27
- Invoering van de notificatieplicht	27
- Internationale contacten	27
Hoofdstuk 6. Wetgevingsaangelegenheden	29
- Nieuwe taak bewaken en beveiligen	29
- Post-Madrid maatregelen	30
- Wijziging Wet veiligheidsonderzoeken	31
- Overige relevante wetwijzigingen	31
- Algemene maatregel van bestuur ex artikel 21, zevende lid, van de WIV 2002	32
- Algemene bevoegdheid tot het opvragen van gegevens bij derden	32
Slotopmerking	34

Bijlagen	35
Bijlage I. Voorgeschiedenis en wettelijke bevoegdheden van de Commissie	37
Bijlage II. De toezichtsrapporten	43
TOEZICHTSRAPPORT 8A	44
- Inzake het onderzoek van de Commissie van Toezicht naar de inzet door de MIVD van informanten en agenten, meer in het bijzonder in het buitenland	
TOEZICHTSRAPPORT 8B	72
- Inzake het onderzoek van de Commissie van Toezicht naar de inzet door de AIVD van informanten en agenten, meer in het bijzonder in het buitenland	
TOEZICHTSRAPPORT 9A	96
- Inzake het onderzoek van de Commissie van Toezicht naar de door de AIVD uitgebrachte ambtsberichten in de periode van januari 2004 tot oktober 2005	
TOEZICHTSRAPPORT 9B	122
- Inzake het onderzoek van de Commissie van Toezicht naar de door de MIVD uitgebrachte ambtsberichten in de periode van januari 2004 tot januari 2006	
TOEZICHTSRAPPORT 10	140
- Inzake het onderzoek van de AIVD naar het uitlekken van staatsgeheimen	
TOEZICHTSRAPPORT 11A	166
- Inzake het onderzoek van de Commissie naar de uitvoering van de Wet veiligheidsonderzoeken door de MIVD	
TOEZICHTSRAPPORT 12	197

JAARVERSLAG 2006-2007

Van de Commissie van Toezicht betreffende de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten

Inleiding

In het verslagjaar (het tijdvak van 1 april 2006 tot 1 april 2007) is in de media en de politieke gedachtevorming opnieuw veel aandacht uitgegaan naar het werk en het functioneren van de twee Nederlandse inlichtingendiensten. Deels hangt die belangstelling samen met het wijd verbreid levende besef, dat ook de Nederlandse samenleving doelwit kan zijn van terroristische aanslagen en acties, deels is die interesse ingegeven of versterkt door enkele geruchtmakende kwesties. In dit verband kunnen publicaties in *De Telegraaf* over het uitlekken van staatsgeheimen van de BVD/AIVD, met hun justitiële nasleep, en publicaties in *De Volkskrant* over beweerde misdragingen van medewerkers van de MIVD in Irak worden genoemd. De Commissie van Toezicht betreffende de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (hierna te noemen: de Commissie) heeft in beide gevallen een onderzoek ingesteld naar de feitencomplexen die aan deze publicaties ten grondslag liggen. Behalve deze twee onderzoeken werden verschillende andere onderzoeken door de Commissie in het verstreken verslagjaar voltooid respectievelijk aangevangen. In dit jaarverslag wordt op de activiteiten van de Commissie nader ingegaan.

Hoofdstuk 1

De Commissie van Toezicht, haar samenstelling, organisatie en wettelijke taken

Met ingang van 1 juli 2003 is de Commissie van Toezicht betreffende de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten haar werkzaamheden begonnen. Zij brengt thans haar vierde jaarverslag uit. De instelling van de Commissie is geregeld in de op 29 mei 2002 in werking getreden Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2002 (hierna te noemen: WIV 2002).¹ Onder deze diensten begrijpt artikel 1 van die wet de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD) en de Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (MIVD), die achtereenvolgens vallen onder de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Minister van Defensie. De toezichthoudende taak van de Commissie strekt zich tevens uit tot de onder de Minister-President, Minister van Algemene Zaken, ressorterende coördinator van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten (zie artikel 4). Tevens valt onder de taakomschrijving van de Commissie het toezicht op ambtenaren van de politie, Koninklijke marechaussee en de rijksbelastingdienst, voor zover deze functionarissen werkzaamheden verrichten ten behoeve van de AIVD (zie artikel 60). In voorbereiding is een wetswijziging, waarbij ook ambtenaren van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) onder het bereik van dit artikel worden gebracht (als onderdeel van de in Hoofdstuk 6 van dit jaarverslag besproken zg. Post-Madrid maatregelen).

In hoofdstuk 6 van de WIV 2002 (de artikelen 64-84) zijn de samenstelling, taakuitvoering en andere bijzondere onderwerpen, de Commissie betreffende, opgenomen. Voor haar bevoegdheden wordt overigens ook naar andere bepalingen van deze wet verwezen, in het bijzonder de artikelen 34, tweede lid, en 55, derde lid. De Commissie is krachtens artikel 64, tweede lid, van de WIV 2002 meer specifiek belast met:

¹ Zie Staatsblad (Stb.) 2002, 148 (laatstelijk gewijzigd bij wet van 2 november 2006, Stb. 574).

- a. het toezicht op de rechtmatigheid van de uitvoering van hetgeen bij of krachtens deze wet en de Wet veiligheidsonderzoeken (WVO)² is gesteld;
- b. het gevraagd en ongevraagd inlichten en adviseren van de betrokken bewindspersonen ('Onze Ministers' als bedoeld in artikel 1 van de WIV 2002) aangaande de door de Commissie geconstateerde bevindingen;
- c. het adviseren van de betrokken bewindspersonen terzake van het onderzoeken en beoordelen van klachten;
- d. het ongevraagd adviseren van de betrokken bewindspersonen over de zogenoemde notificatieplicht, die in artikel 34 van de wet is opgenomen, en vijf jaar na de inwerkingtreding van de WIV - dus vanaf 29 mei 2007 - toepassing zal vinden.

Op grond van artikel 80 van de WIV 2002 brengt de Commissie jaarlijks vóór 1 mei een (openbaar) verslag van haar werkzaamheden uit. Het verslag wordt aangeboden aan de beide kamers der Staten-Generaal en aan de betrokken bewindspersonen. In artikel 10 van het reglement van orde van de Commissie is ten behoeve van een zo groot mogelijke inhoudelijke actualiteit bepaald, dat dit verslag de periode van 1 april van het voorafgaande kalenderjaar tot 1 april van het lopende jaar bestrijkt. Het thans voorliggende (vierde) jaarverslag van de Commissie bestrijkt dus het tijdvak van 1 april 2006 tot 1 april 2007. Volgens artikel 8, derde en vierde lid, van de WIV 2002, dat volgens artikel 80 ook van toepassing is op de jaarverslagen van de commissie, blijft in dit openbare verslag vermelding achterwege van gegevens die zicht geven op de door de diensten aangewende middelen in concrete aangelegenheden, op geheime bronnen en op het actuele kennisniveau van deze diensten, maar kan de betrokken minister daarvan vertrouwelijk mededeling doen aan de Staten-Generaal. Dergelijke gegevens zijn niet in of bij dit jaarverslag gevoegd.

Voor de voorgeschiedenis en wettelijke bevoegdheden van de Commissie wordt verwezen naar Bijlage I van het jaarverslag.

Sinds begin 2005 beschikt de Commissie over een eigen *website* (www.ctivd.nl) waarop bezoekers informatie over haar samenstelling, taken en bevoegdheden kunnen vinden. Op de website worden ook de vastgestelde en openbaar gemaakte toezichtsrapporten van de Commissie geplaatst evenals haar jaarverslagen.

² Stb. 1996, 525.

Samenstelling van de Commissie en de organisatie van haar werkzaamheden

De personele samenstelling van de Commissie onderging in het verslagjaar geen wijzigingen. Zij bestaat uit drie, in deeltijd werkzame, leden, van wie één voorzitter is, te weten:

Mr. I.P. Michiels van Kessenich-Hoogendam, lid tevens voorzitter

Mr. C. Fasseur en B.A. Lutken, leden.

Met ingang van 25 augustus 2003 is mevrouw drs. P.W.M. Wieggers aangesteld tot ambtelijk secretaris van de Commissie.

De staf van de Commissie bestond aan het einde van het verslagjaar uit drie (voltijdse) juridische medewerkers, die werkzaam zijn als onderzoeker. Verder zijn er twee administratieve medewerkers. De budgettaire ruimte is aanwezig om dit personeelsbestand met twee à drie onderzoekers uit te breiden. Daartoe is een wervingscampagne gehouden, die op korte termijn tot personeelsuitbreiding zal leiden. De benoeming, schorsing en het ontslag van de tot de staf c.q. het secretariaat van de Commissie behorende ambtenaren tot en met schaal 14 is opgedragen aan de voorzitter van de Commissie.³

Alvorens hun werkzaamheden aan te vangen hebben alle leden en medewerkers van de Commissie een veiligheidsonderzoek van de categorie A ondergaan. De reisbeperkingen die voor ambtenaren van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten bestaan op grond van artikel 10 van de WIV 2002 zijn krachtens artikel 70 van die wet ook van toepassing op de leden en de staf van de Commissie (behoudens ontheffingsmogelijkheid door de Minister-President).

De Commissie heeft, net als het Kabinet der Koningin, een eigen begrotingsstaat in de wet waarbij ook de begroting van het Ministerie van Algemene Zaken wordt vastgesteld. Ook in dit verslagjaar heeft dit ministerie alle gevraagde medewerking voor een zo goed mogelijk functioneren van de organisatie verleend, waarvan de Commissie met dankbaarheid gewag maakt.

³ Zie KB van 14 mei 2003, Stb. 258.

Hoofdstuk 2

De werkwijze van de Commissie

De Commissie heeft in het vorige jaarverslag uitvoerig mededeling gedaan van haar werkwijze. Zij meent dan ook in dit verslag te kunnen volstaan met het aanstippen van enkele hoofdpunten en het signaleren van nieuwe ontwikkelingen. Allereerst zij beklemtoond, dat de Commissie vrij is in de keuze van de onderwerpen voor de door haar uit te brengen toezichtsrapporten. Wel kan zij door elk van beide kamers van de Staten-Generaal worden uitgenodigd een bepaald onderzoek te verrichten (vgl. artikel 78, tweede lid, van de WIV 2002). Zo enigszins mogelijk zal zij daaraan gevolg geven. De Commissie ziet het immers als een van haar belangrijkste taken om de Staten-Generaal door haar rapportages en onderzoeksactiviteiten zo goed mogelijk in staat te stellen de aan de volksvertegenwoordiging eigen controlerende parlementaire taak te vervullen. Tot dat doel pleegt de Commissie ook elk van haar rapporten af te sluiten met een lijst van aanbevelingen, die zowel aan de diensten en de voor die diensten verantwoordelijke bewindspersonen als aan de Staten-Generaal behulpzaam kunnen zijn. In het overleg met de commissies uit de Tweede Kamer, die meer in het bijzonder betrokken zijn bij het functioneren van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten - de Commissie voor de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten, de vaste Commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de vaste Commissie voor Defensie - is het gebruikelijk dat de Commissie desgewenst aanvullende mondelinge informatie op haar rapporten en bevindingen verstrekt. Met de vaste Commissies voor Defensie en Binnenlandse Zaken uit de Eerste Kamer der Staten-Generaal werd eveneens overleg gevoerd.

De Commissie heeft besloten een inventarisatie te maken van de door haar in de verschillende uitgebrachte toezichtsrapporten gedane aanbevelingen en voorstellen,

¹ Zie KB van 14 mei 2003, Stb. 258.

alsmede van eventuele toezeggingen dienaangaande van de betrokken bewindspersonen en van de daaraan daadwerkelijk gegeven uitvoering. Zo wordt tevens voorzien in een nuttige evaluatie van de effecten van het werk van de commissie vanaf haar oprichting medio 2003. Van deze inventarisatie zal in het eerstkomende jaarverslag, dan wel eerder in een afzonderlijke publicatie, voor zover deze zich voor openbaarheid leent, mededeling worden gedaan.

De wetgever heeft zich indertijd beijverd om aan de Commissie een onafhankelijke positie toe te kennen. Zo heeft zij krachtens artikel 73 van de WIV 2002 rechtstreeks toegang tot *alle* in het kader van de uitvoering van die wet en de Wet veiligheidsonderzoeken verwerkte gegevens. Het gaat dus niet alleen om gegevens in stukken die van de dienstleiding uitgaan of door deze geautoriseerd zijn, maar om elk bij de dienst aangetroffen stuk dat naar het oordeel van de Commissie relevant is voor een door haar ingesteld onderzoek en daaraan inherente onderzoeksvragen. Verder dient een ieder die betrokken is bij de uitvoering van deze beide wetten, dus in de eerste plaats de medewerkers van de diensten, desgevraagd aan de Commissie de voor een goede uitoefening van haar taak noodzakelijke gegevens en medewerking te verstrekken of te verlenen. Op deze tweeledige bevoegdheid wordt geen ander voorbehoud gemaakt dan dat, indien daartoe aanleiding bestaat, door de diensten kan worden aangegeven welke inlichtingen in het belang van de nationale veiligheid ter uitsluitende kennisneming van de Commissie dienen te blijven. De gevraagde medewerking, inlichtingen en gegevens zijn steeds door de AIVD en de MIVD tot volle tevredenheid van de Commissie verleend.

De Commissie is zich er terdege van bewust dat haar primaire taak is toezicht te houden op de *rechtmatigheid* van het handelen van de diensten. Zij dient er daarbij acht op te slaan, dat volgens de WIV 2002 bijzondere bevoegdheden of inlichtingenmiddelen (zie de artikelen 20-30) slechts mogen worden uitgeoefend, indien dit noodzakelijk is voor de goede uitvoering van de aan de diensten opgedragen taken (artikel 18). Verder mogen deze bijzondere bevoegdheden of inlichtingenmiddelen slechts worden uitgeoefend met inachtneming van de eis van proportionaliteit en die van subsidiariteit (artikelen 31 en 32), dat wil zeggen dat die uitoefening in een goede verhouding moet staan tot het doel waarvoor de bevoegdheden of inlichtingenmiddelen worden ingezet, terwijl de inzet van minder vergaande, voor de burger en diens persoonlijke levenssfeer minder ingrijpende, bevoegdheden of inlichtingenmiddelen, bijvoorbeeld het gebruik van open bronnen, niet mogelijk is.

Bij de totstandkoming van de WIV 2002 ging de wetgever ervan uit, dat *rechtstreekse* toezending van de door de Commissie geproduceerde toezichtsrapporten aan de beide Kamers van de Staten-Generaal niet wenselijk was, omdat de minister de openbaarmaking van in zulke rapporten voorkomende, van de diensten afkomstige, gegevens moest kunnen toetsen aan het belang van de staat en de nationale veiligheid. Toezending aan de Staten-Generaal geschiedt daarom door tussenkomst van de betrokken bewindspersoon. Verwezen wordt naar de in artikel 79 van de WIV 2002 vastgelegde procedure. Deze gaat er vanuit dat aan de betrokken minister twee maal de gelegenheid wordt geboden zich over het rapport van de Commissie te buigen alvorens het de Staten-Generaal bereikt. De eerste keer is dit nadat de Commissie haar rapport heeft *opgesteld*. De minister heeft dan de gelegenheid binnen een door de Commissie bepaalde redelijke termijn, die door de Commissie op zes weken is gesteld, op het rapport en de daarin opgenomen bevindingen te reageren. Vervolgens *stelt* de Commissie, na kennismening van de opmerkingen van de minister, het rapport, al dan niet in gewijzigde vorm, *vast*, waarna het ten tweeden male aan de minister wordt toegezonden, die het dan met zijn reactie binnen een termijn van zes weken aan de Staten-Generaal dient te zenden.

Het bezwaar van deze procedure is dat zij dus nogal tijdrovend is. In de huidige praktijk, waarbij de gestelde maximum-termijnen van telkens zes weken als minimum-termijnen fungeren, beslaat zij minimaal twee maal zes weken. Het gevolg is dat de rapporten van de Commissie doorgaans pas met een vertraging van circa drie maanden na de voltooiing van het onderzoek de Staten-Generaal bereiken, waardoor zij soms aan actualiteit hebben ingeboet. Daarnaast heeft zich de praktijk ontwikkeld, dat de Commissie alvorens haar rapport voor de eerste keer aan de minister aan te bieden, mede ter voorkoming van mogelijke misverstanden of verzuimen in haar verslaglegging, aan de desbetreffende inlichtingendienst informeel de gelegenheid biedt op de inhoud te reageren. Deze beide overwegingen in aanmerking genomen, meent de Commissie dat de sedert 2003 door haar aangehouden 'redelijke termijn' van zes weken, waarbinnen de minister de eerste keer op het *opgestelde* rapport kan reageren, wel wat korter, namelijk op een termijn van vier weken, kan worden gesteld. Verder dringt zij erop aan de tweede termijn van zes weken die in de wet is vastgelegd, zodra de gelegenheid tot wetswijziging zich voordoet, eveneens tot een termijn van vier weken terug te brengen. De minister is immers na de eerste inzending met (het grootste deel van) de inhoud van het rapport bekend en heeft dus gelegenheid gehad zich voordat het *vastgestelde* rapport hem bereikt op zijn reactie aan de Staten-Generaal te beraden. Met deze voorgestelde verkorting van de termijnen tot twee keer vier weken zullen de rapporten van de commissie aan actualiteit winnen.

Hoofdstuk 3

Onderzoeksactiviteiten

Zoals al in haar eerste jaarverslag van 2003-2004 (p. 8) te lezen valt, heeft de Commissie zich van meet af aan op het standpunt gesteld, dat zij de haar opgedragen toezichthoudende en onderzoekstaken het beste kan verwezenlijken door zogenaamde diepte-onderzoeken, waarvan verslag wordt gedaan in toezichtsrapporten, te doen samengaan en af te wisselen met steekproeven. Daarnaast vindt ook structurele monitoring plaats.

Een diepte-onderzoek richt zich op een compleet onderzoeksdossier of een bepaalde activiteit van de AIVD of MIVD over een van tevoren vastgestelde periode, waarbij de door de diensten verrichte handelingen en uitgeoefende bijzondere bevoegdheden worden beoordeeld op grond van criteria als rechtmatigheid, noodzakelijkheid, proportionaliteit en subsidiariteit. Ook onderzoeken die nog niet door een dienst zijn afgesloten kunnen door een diepte-onderzoek worden bestreken.

Een steekproef is een periodiek in te stellen kortlopend onderzoek door één van de leden van de Commissie naar de rechtmatigheid (met inbegrip van de noodzakelijkheid, proportionaliteit en subsidiariteit) van (delen van) onderzoeken bij de AIVD en MIVD zowel ten aanzien van de WIV 2002 als de Wvo. De uitkomst van zo'n steekproef kan leiden tot de formulering van een diepte-onderzoek. Over de bevindingen bij steekproeven pleegt vanwege hun summier karakter niet afzonderlijk aan de Staten-Generaal te worden gerapporteerd op de wijze als dit bij diepte-onderzoeken in de vorm van toezichtsrapporten het geval is (in voorkomende gevallen gebeurt dit wel aan de betrokken bewindslieden en in het jaarverslag).

Van structurele monitoring is sprake, indien op gezette tijden bepaalde categorieën beslissingen of verrichtingen van de diensten worden gecontroleerd op hun rechtmatigheid.

Diepte-onderzoeken en toezichtsrapporten

In de periode van 1 april 2006 tot 1 april 2007 bereikten de volgende toezichtsrapporten de Staten-Generaal. Deze rapporten betreffen de rechtmatigheid van:

1. De inzet door de MIVD van informanten en agenten, meer in het bijzonder in het buitenland; aangeboden aan de Minister van Defensie op 13 april 2006 en door deze ter kennis gebracht van de Staten-Generaal op 24 mei 2006.⁴
2. De inzet door de AIVD van informanten en agenten, meer in het bijzonder in het buitenland; aangeboden aan de Minister van BZK op 4 mei 2006 en door deze ter kennis gebracht van de Staten-Generaal op 12 juni 2006.⁵
3. Door de AIVD uitgebrachte ambtsberichten in de periode van januari 2004 tot oktober 2005; aangeboden aan de Minister van BZK op 1 juni 2006 en door deze ter kennis gebracht van de Staten-Generaal op 5 juli 2006.⁶
4. Door de MIVD uitgebrachte ambtsberichten in de periode van januari 2004 tot januari 2006; aangeboden aan de Minister van Defensie op 31 augustus 2006 en door deze ter kennis gebracht van de Staten-Generaal op 11 oktober 2006.⁷
5. Het onderzoek van de AIVD naar het uitlekken van staatsgeheimen (zg. Telegraaf-onderzoek); aangeboden aan de Minister van BZK op 16 november 2006 en door deze ter kennis gebracht van de Staten-Generaal op 6 december 2006.⁸
6. De rechtmatigheid van de uitvoering van de Wet veiligheidsonderzoeken door de MIVD; aangeboden aan de Minister van Defensie op 31 januari 2007 en door deze ter kennis gebracht van de Staten-Generaal op 23 maart 2007.⁹
7. De Contra Terrorisme (CT) Infobox; aangeboden aan de Minister van BZK op 26 februari 2007 en door deze ter kennis gebracht van de Staten-Generaal op 10 april 2007.¹⁰

Voor de integrale tekst van het openbaar deel van deze aan de Staten-Generaal aangeboden toezichtsrapporten wordt verwezen naar Bijlage II bij het jaarverslag. De geheime bijlage (zo die er is) van de toezichtsrapporten wordt alleen ter kennis gebracht van de Commissie voor de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten van de Tweede Kamer. De openbare rapporten worden ook op de website van de Commissie gepubliceerd (www.ctivd.nl).

⁴ CTIVD nr. 8a, *Kamerstukken II* 2005/06, 29 924, nr. 11.

⁵ CTIVD nr. 8b, *Kamerstukken II* 2005/06, 29 924, nr. 12.

⁶ CTIVD nr. 9a, *Kamerstukken II* 2005/06, 29 924, nr. 13.

⁷ CTIVD nr. 9b, *Kamerstukken II* 2006/07, 29 924, nr. 14.

⁸ CTIVD nr. 10, *Kamerstukken II* 2006/07, 29 876, nr. 19.

⁹ CTIVD nr. 11a, *Kamerstukken II* 2006/07, 29 924, nr. 15.

¹⁰ CTIVD nr. 12, *Kamerstukken II* 2006/07, 29 924, nr. 16.

Voltooide onderzoeken die nog niet tot verslaglegging aan de Staten-Generaal hebben geleid

In het verslagjaar voltooide de Commissie tevens onderzoeken naar de rechtmatigheid van de uitvoering van de Wet veiligheidsonderzoeken door de AIVD, de uitwisseling van gegevens tussen de AIVD en de IND (Immigratie- en Naturalisatiedienst) en de ongewenste inmenging van vreemde mogendheden (waaronder spionage). Deze rapporten zijn inmiddels aangeboden aan de Minister van BZK voor commentaar en/of ter toezending aan de Staten-Generaal. Zodra zij de Staten-Generaal hebben bereikt, zullen zij, vooruitlopend op het volgende jaarverslag, op de website van de Commissie worden geplaatst.

Verdere onderzoeken

1. Het zg. Irak-onderzoek

Naar aanleiding van publicaties in *De Volkskrant* en andere media in november 2006 over beweerde misdragingen van o.a. leden van de MIVD tijdens het verblijf in Irak van Nederlandse troepen in de tweede helft van 2003, heeft de Commissie, gelet op de ernst van deze beschuldigingen, op 7 december 2006 besloten een onderzoek in te stellen naar de rechtmatigheid van het optreden van MIVD-medewerkers in Irak bij het afnemen van verhoren c. q. het voeren van gesprekken in bedoelde periode. Zij kwam tot dit besluit, niet alleen omdat een dergelijk onderzoek, ook al betreft dat het optreden van medewerkers van een Nederlandse inlichtingendienst in het buitenland, binnen haar competentie valt, maar ook omdat zij, zo nodig, in staat zal zijn betrokkenen als getuigen onder ede te horen. Een dergelijke bevoegdheid komt niet toe aan de commissie van onderzoek *ad hoc*, de zg. commissie-Van den Berg, tot de instelling waarvan de Minister van Defensie naar aanleiding van de beschuldigingen in de media het initiatief nam en die overigens een ruimere taakopdracht heeft. Met bedoelde commissie wordt contact onderhouden, opdat de wederzijdse werkzaamheden zo goed mogelijk op elkaar kunnen worden afgestemd, uiteraard met behoud van het eigen zelfstandig karakter van elk van beide commissies. De Commissie streeft naar een publicatie van haar bevindingen in het eerste halfjaar van 2007. Bij het afsluiten van dit jaarverslag was het horen van een groot aantal personen als getuigen en deskundigen door de Commissie voltooid.

2. Het onderzoek naar het afwegingsproces binnen de AIVD met betrekking tot de aandacht voor Mohammed B.

Conform een verzoek van de Tweede Kamer naar aanleiding van het overleg met de Minister van BZK op 18 januari 2007 over diens brief van 18 december 2006 inzake de evaluatie van het overheidsoptreden rondom de moord op de heer Van Gogh¹¹ heeft de Commissie zich op 13 februari 2007 bereid verklaard een onderzoek in te stellen naar het optreden van de AIVD voorafgaande aan die moord en de in het kader van dat optreden door die dienst verzamelde gegevens en hun weging. Het onderzoek richt zich meer in het bijzonder op de verificatie en validatie van de door de toenmalige Minister van BZK richting de Tweede Kamer (inclusief de Commissie voor de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten van die Kamer) gepresenteerde afwegingsprocessen met betrekking tot de mate van aandacht van de AIVD voor Mohammed B. en zijn gedragingen, en van de door de Minister van BZK daaraan verbonden conclusie dat niet in redelijkheid kan worden gesteld, dat de AIVD met betrekking tot Mohammed B. tot andere afwegingen had moeten komen. De Commissie streeft ernaar dit onderzoek na de zomer van dit jaar af te ronden.

Steekproeven

Steekproeven hebben dit jaar niet plaats gehad. De urgentie daarvan is ook minder groot geworden door de verruiming van de structurele controle (monitoring) ten opzichte van voorgaande jaren.

Structurele controle (monitoring)

1. Ministeriële beschikkingen tot het toepassen van bijzondere bevoegdheden.

De Commissie heeft in het verslagjaar 2004-2005 besloten tot een structurele, periodieke, controle van de driemaandelijke beschikkingen, waarbij door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties op aanvraag van het hoofd van de AIVD toestemming wordt verleend tot de inzet van bijzondere bevoegdheden, uit te oefenen door

¹¹ *Kamerstukken II* 2006/07, 29 854, nr. 18.

de AIVD, in de gevallen waarin die toestemming in par. 3.2.2 van de WIV 2002 is omschreven. Hiermede is in het lopende verslagjaar verder gegaan. Deze vorm van *monitoring* vormt een adequaat uitgangspunt voor verder onderzoek, indien de voorschriften ten aanzien van de verlening van toestemming voor de inzet van bepaalde bevoegdheden niet in acht zouden zijn genomen. Ze is nuttig omdat daarmee ook inzicht wordt verkregen in de kwantificering van bepaalde toegepaste bijzondere bevoegdheden of bijzondere problemen die zich daarbij voordoen.

De bevindingen van de structurele controle hebben de Commissie doen besluiten een diepteonderzoek uit te voeren naar de inzet van enkele bijzondere bevoegdheden door de AIVD, in het bijzonder het af luisteren van communicatie en signaalinterceptie. Dit stelt de Commissie in de gelegenheid om een meer diepgravend onderzoek uit te voeren en hierover te rapporteren, zodat ook derden inzicht verkrijgen in de al dan niet rechtmatige c.q. zorgvuldige inzet van deze inlichtingenmiddelen door de AIVD. De Commissie streeft ernaar haar toezichtsrapport in de tweede helft van het jaar 2007 gereed te hebben.

2. Aanvragen tot kennisneming van door of ten behoeve van de diensten verwerkte gegevens.

Volgens artikel 55, derde lid, van de WIV 2002 moet de Commissie in kennis worden gesteld van afwijzingen van aanvragen tot kennisneming van bij de diensten berustende gegevens. De afwijzing van zulke aanvragen kan geschieden op basis van bepaalde, in de wet omschreven, weigeringsgronden. Meestal vindt, tenzij tot algehele afwijzing wordt besloten, de inwilliging van een afwijzingsverzoek partieel plaats, omdat geen informatie wordt verstrekt die inzicht geeft in het actuele kennisniveau van de dienst, maar dit bezwaar geldt in beginsel niet voor gegevens die ouder dan vijf jaar of relevant voor enig lopend onderzoek zijn en wanneer er met betrekking tot de aanvrager sindsdien geen nieuwe gegevens zijn verwerkt in verband met het onderzoek in het kader waarvan de desbetreffende gegevens zijn verwerkt. Ten aanzien van deze categorie gegevens kan zich wel een andere weigeringsgrond voordoen, bijvoorbeeld doordat de te geven informatie gewichtige belangen van de staat, dan wel de werkwijze van de dienst of de persoonlijke levenssfeer van anderen zou kunnen schaden (zie voor een overzicht van mogelijke weigeringsgronden de artikelen 53 en 55).

Om haar taak zo goed mogelijk te kunnen vervullen is door de Commissie met de diensten afgesproken dat zij maandelijks overzichten ontvangt van de ingediende verzoeken tot kennisneming en de daarop genomen beslissingen.

De Commissie heeft op grond van de door haar ontvangen informatie aanbevelingen gedaan aan de AIVD, waar de grote meerderheid van de kennisnemingsverzoeken wordt behandeld. De Commissie heeft aangegeven dat de huidige praktijk in sommige gevallen resulteert in een onvoldoende leesbaar inzagedossier, waarin de summiere gegevens die worden vrijgegeven het zonder een begrijpelijke context moeten stellen. De Commissie stelt zich op het standpunt dat openheid moet worden betracht, voor zover het belang van de nationale veiligheid in de vorm van bronbescherming (bijvoorbeeld de gewezen informatieverstrekkers en andere bronnen van de dienst) en geheimhouding van de werkwijze dit toelaten. Daarbij ligt het in de rede onderscheid te maken tussen verzoeken tot kennisneming die betrekking hebben op informatie ouder dan twintig jaar en gegevens van recentere datum. Gegevens ouder dan twintig jaar zouden naar het oordeel van de Commissie in beginsel moeten worden vrijgegeven, tenzij zwaarwegende gronden van nationale veiligheid zich hiertegen verzetten. Uitzondering vormt informatie die valt onder de bronbescherming ten aanzien van informanten, agenten en (buitenlandse) zusterdiensten, welke door de AIVD met recht wordt aangemerkt als een zwaarwegende weigeringsgrond. Dit laatste op voorwaarde dat de weigeringsgrond bronbescherming slechts wordt gereserveerd voor de bovenstaande categorieën.

Tevens heeft de Commissie de aanbeveling gedaan dat de AIVD met betrekking tot de besluiten ten aanzien van de inzageverzoeken voorziet in een inzichtelijker en toegankelijker, kortom publieksvriendelijker, formulering. Naar het inzicht van de Commissie kon de zeer juridische wijze van formuleren die de AIVD hanteerde onder omstandigheden leiden tot onduidelijkheden.

De opmerkingen van de Commissie hebben ertoe geleid, dat de AIVD nieuwe interne richtlijnen heeft vastgesteld voor de behandeling en afdoening van dergelijke verzoeken en heeft voorzien in een inzichtelijker en toegankelijker formulering van de besluiten.

De Commissie wijst erop dat de bovenstaande problematiek ook van belang is voor de uitvoering van de wettelijke verplichting om te notificeren, hetgeen medio 2007 voor het eerst zal gebeuren. (zie Hoofdstuk 5).

3. Ambtsberichten

In het verslagjaar heeft de Commissie, zoals gemeld, een toezichtsrapport uitgebracht over de door de AIVD uitgebrachte ambtsberichten in de periode van januari 2004 tot oktober 2005. Gelet op het toegenomen gebruik van ambtsberichten die zijn uitgebracht door de AIVD in gerechtelijke procedures en de (stijgende) bewijswaarde van de ambtsberichten heeft de Commissie in het rapport aangekondigd de ambtsberichten van de AIVD met regelmaat steekproefsgewijs te zullen monitoren.

De Commissie is bij afronding van dit jaarverslag druk doende een controle uit te voeren met betrekking tot de ambtsberichten die de AIVD heeft verzonden in de periode van oktober 2005 tot januari 2007. De Commissie acht het nuttig in de loop van 2007 opnieuw een diepteonderzoek in te stellen naar de ambtsberichten, waarover zij aan de beide Kamers der Staten-Generaal zal rapporteren.

Hoofdstuk 4

Klachtbehandeling

Een ieder die een klacht wil indienen over het optreden van de diensten¹², dient zich - alvorens hij (of zij) zich met zijn klacht kan wenden tot de Nationale ombudsman - te richten tot de voor het optreden van de desbetreffende dienst verantwoordelijke Minister. Bij de behandeling van deze klachten door de Minister heeft de Commissie van Toezicht een adviserende rol. Krachtens het bepaalde in artikel 83, derde lid, WIV 2002 dient de Minister alvorens hij een oordeel geeft over de gegrondheid van de klacht advies in te winnen bij de Commissie. De Commissie fungeert aldus als extern adviesorgaan. Op de adviserende taak van de Commissie is afdeling 9.3 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) van toepassing. In afwijking van artikel 9:14, tweede lid, Awb kan de betrokken Minister echter geen instructies geven aan de Commissie. Deze bepaling vloeit rechtstreeks voort uit het onafhankelijke karakter van de Commissie.

De inschakeling van de Commissie als klachtadviescommissie brengt met zich mee dat de Commissie het gehele onderzoek naar de gedraging waarop de klacht zich richt en de gevolgde procedures rond de klacht overneemt, met inbegrip van het horen van betrokkenen, tot het ogenblik waarop zij aan de Minister adviseert. De Commissie bepaalt zelf aan de hand van de schriftelijke stukken en het horen van klager de inhoud en reikwijdte van de klacht, waarover zij advies zal uitbrengen. Zij is daarbij niet gebonden aan de interpretatie van de klacht door de betrokken Minister of diens eventuele zienswijze dat een bepaald deel van het document waarin de klager zijn klacht heeft neergelegd buiten behandeling zou moeten blijven in het advies van de Commissie. Een andere opvatting is in

¹² Onder diensten moet in dit kader worden begrepen de betrokken Ministers (Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Defensie, en Algemene Zaken), de hoofden van de diensten (AIVD en MIVD), de coördinator, en de voor de diensten en coördinator werkzame personen (artikel 83, eerste lid, WIV 2002).

strijd met het bepaalde in artikel 83, derde lid, van de WIV 2002, dat onder meer inhoudt dat de Minister geen instructies kan geven aan de Commissie.

De procedure bij de behandeling van klachten

Zodra de Commissie een klacht ontvangt ter advisering, doet zij in de regel eerst onderzoek in de (eventueel) bij de betrokken inlichtingen- en veiligheidsdienst aanwezige dossiers. Daarna gaat de Commissie over tot het horen van klager, tenzij van het horen van klager kan worden afgezien omdat de klacht kennelijk ongegrond is dan wel klager verklaard heeft geen gebruik te willen maken van het recht te worden gehoord (artikel 9:15, derde lid, Awb). Het horen geschiedt in de regel niet door de voltallige Commissie, maar wordt - conform het bepaalde in artikel 9:15, tweede lid, Awb - door de Commissie opgedragen aan de voorzitter of een lid van de Commissie. Na het horen van klager wordt degene op wiens of wier gedraging de klacht betrekking heeft in de gelegenheid gesteld zijn of haar zienswijze te geven op de klacht. De mogelijkheid van het toepassen van repliek en dupliek staat hierbij voor de Commissie open.

Mocht het voor de volledigheid van het onderzoek noodzakelijk zijn getuigen te horen, dan kan de Commissie hiertoe besluiten. Eventueel kan de Commissie, indien zij dit voor de goede uitoefening van haar taak noodzakelijk acht, op grond van artikel 74 WIV 2002 ook deskundigen inschakelen. Overigens laat de wet niet toe dat in een klachtenprocedure getuigen onder ede worden gehoord. Het desbetreffende artikel 75 maakt immers deel uit van par. 6.2.1 van de wet, houdende algemene bepalingen ter zake van het uitoefenen van het toezicht, terwijl de klachtprocedure is geregeld in par. 6.5 van de wet. Een wetswijziging lijkt daarom aangewezen aangezien ook de Nationale Ombudsman de bevoegdheid heeft bij de behandeling van klachten over de diensten getuigen onder ede te horen, terwijl het enigszins wonderlijk zou zijn als de Commissie diezelfde bevoegdheid niet had.

Na het dossieronderzoek en het horen van betrokkenen toetst de Commissie of de dienst, waarop de klacht betrekking heeft, behoorlijk heeft gehandeld jegens de klager en de ter zake geldende of toepasselijk te achten normen in acht heeft genomen. De Commissie heeft in dit kader een ruimer toetsingskader dan bij haar toezichthoudende taak, die zich beperkt

tot rechtmatigheid.¹³ Vervolgens zendt de Commissie een rapport van bevindingen vergezeld van een advies en eventuele aanbevelingen aan de betrokken Minister (artikel 9:15 Awb). Aangezien de Commissie krachtens artikel 82 juncto 15 WIV 2002 is gebonden aan een geheimhoudingsplicht, richt zij haar adviezen zodanig in dat geheimhouding wordt verzekerd.

Alvorens een Minister de Commissie inschakelt voor advies over de gegrondheid van een klacht, stelt hij de betrokken dienst in de gelegenheid om de klacht op informele wijze af te doen. Dit is conform de zienswijze van de wetgever die gemeend heeft dat nodeloze formalisering en bureaucratie vermeden moet worden.¹⁴ Ook de Commissie is van oordeel dat de diensten in beginsel in de gelegenheid dienen te worden gesteld om de klacht op informele wijze zelf af te doen.

De Commissie heeft in haar hoedanigheid als klachtadviescommissie pas een adviserende taak in de zin van artikel 83 WIV 2002, indien een formele klacht bij de Minister ligt. Echter, niet bij alle formele klachten is er een verplichting de Commissie in te schakelen. Is een klacht niet-ontvankelijk op grond van artikel 9:4 Awb of wordt deze niet in behandeling genomen op grond van het bepaalde in artikel 9:8 Awb, dan hoeft geen advies te worden ingewonnen bij de Commissie van Toezicht. Alleen voorzover de beoordeling van de gegrondheid van de klacht een inhoudelijke beoordeling vergt, is haar inschakeling noodzakelijk. Met andere woorden: onthoudt de Minister zich van het geven van een uitspraak over de gedraging, dan kan advisering door de Commissie achterwege blijven. Kennelijk ongegronde klachten zijn daarentegen niet uitgezonderd van de verplichting tot behandeling.¹⁵ De Commissie dient in beginsel over deze klachten wel advies uit te brengen. Artikel 9:10 van de Awb ontslaat de Commissie in zulke gevallen echter van de plicht tot het horen van klager (evenals in die gevallen waarin de klager heeft verklaard geen gebruik te willen maken van het recht te worden gehoord).¹⁶

¹³ De rechtmatigheid maakt wel deel uit van de behoorlijkheidsnormen waaraan bij de klachtbehandeling wordt getoetst. *Kamerstukken II* 1997-1998, 25 837, B, p. 6.

¹⁴ *Kamerstukken II* 1997-1998, 25 837, nr. 3, p. 7.

¹⁵ In tegenstelling tot de Nationale ombudsman (vgl. art. 9:23 aanhef en sub b Awb) is de Minister onder het regime van de Awb verplicht kennelijk ongegronde klachten in behandeling te nemen.

¹⁶ *Kamerstukken II* 1997-1998, 25 837, B, p. 4.as

Behandelende klachten

In het kader van haar adviserende taak heeft de Commissie in de verslagperiode over twee klachten advies uitgebracht aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties respectievelijk de Minister van Defensie. Eén klacht had betrekking op het optreden van (medewerkers van) de AIVD, de andere op die van de MIVD. De Commissie heeft de klagers gehoord en de betrokken medewerkers van de AIVD en MIVD eveneens in de gelegenheid gesteld te worden gehoord, waarvan in beide gevallen gebruik is gemaakt. De Commissie heeft na zorgvuldig onderzoek ten aanzien van de eerste klacht geadviseerd die ongegrond te verklaren, behoudens ten aanzien van een (impliciet) klachtonderdeel waarover de Commissie adviseerde deze ten dele gegrond te verklaren. In het andere geval heeft zij geadviseerd de klacht deels ongegrond te verklaren en voor het overige deel vastgesteld, dat de gegrondheid van de klacht niet is komen vast te staan. In beide gevallen is het advies van de Commissie over de (on-)gegrondheid van de klacht door de betrokken bewindsman gevolgd en is hiervan bericht uitgebracht aan klager. In het geval van de eerste klacht is beroep ingesteld bij de Nationale Ombudsman, op welk beroep nog niet is beslist.

Hoofdstuk 5

Overige werkzaamheden

Invoering van de notificatieplicht

Op 29 mei 2007 - dus precies vijf jaar na de inwerkingtreding van de WIV 2002 - zal de in artikel 34 van die wet neergelegde notificatieplicht in werking treden. Deze notificatieverplichting houdt, kort gezegd, in dat aan betrokkenen mededeling wordt gedaan van bepaalde jegens hen uitgeoefende bijzondere bevoegdheden, als nader omschreven in par. 3.2.2. van de wet, vijf jaar nadat de uitoefening van die bevoegdheid werd beëindigd. Indien deze verslaglegging niet mogelijk is, wordt de Commissie van Toezicht hiervan op grond van het bepaalde in artikel 34, tweede of zevende lid, onder opgave van redenen nader geïnformeerd. Het zal duidelijk zijn dat de invoering van de notificatieplicht een zorgvuldige voorbereiding door de betrokken diensten vergt, terwijl de Commissie er een controlerende taak bij krijgt in de gevallen waarin de uitvoering van deze verplichting achterwege blijft. Zij heeft zich dan ook laten informeren hoe de AIVD aan de uitvoering van deze wettelijke taak nader vorm zal geven. Zij is voornemens in het volgende jaarverslag op de toepassing van artikel 34 uitvoeriger terug te komen.

Internationale contacten

De Nederlandse Commissie van Toezicht betreffende de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten heeft na haar instelling steeds het contact gezocht met buitenlandse instellingen en organisaties, waaraan een vergelijkbare taak is opgedragen. De uitwisseling van ervaringen en de onderlinge vergelijking van bevoegdheden, taken en werkwijze kunnen immers heel inspirerend en stimulerend werken. In oktober van het afgelopen verslagjaar werd deelgenomen aan een internationale conferentie te Kaapstad (Zuid-Afrika) van

Commissies van Toezicht op inlichtingen- en veiligheidsdiensten. Ook vond in die maand een kort bezoek aan Londen plaats waar met leden van de desbetreffende parlementaire commissie uit het Lagerhuis, alsmede met de Intelligence Services Commissioner en de Interception of Communications Commissioner van gedachten werd gewisseld over het toezicht op de Britse inlichtingendiensten.

Zoals reeds werd aangekondigd in het vorige jaarverslag zal op 7 en 8 juni 2007 in Den Haag een door de Commissie in samenwerking met de Faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Radboud Universiteit te Nijmegen georganiseerd, internationaal symposium plaatsvinden over de aard en functie van het toezicht op het werk van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten in het kader van het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens (EVRM) en andere relevante verdragen. Aan de rol van het parlement, de media en de academische wereld in deze context zal op de conferentie eveneens aandacht worden besteed.

Hoofdstuk 6

Wetgevingsaangelegenheden

De verschillende, in voorbereiding zijnde, aanpassingen en wijzigingen van de WIV 2002 en de Wvo worden door de Commissie steeds met belangstelling gevolgd. Zo nodig maakt zij daarbij in het overleg met de betrokken diensten en departementsambtenaren gebruik van haar adviserende bevoegdheid. Hieronder volgt een beknopt overzicht van de in het verslagjaar gerealiseerde wetswijzigingen en aanhangige wetsvoorstellen, alsmede legislatieve desiderata, voor zover deze voor het werk van de Commissie relevant zijn.

Nieuwe taak bewaken en beveiligen

Sinds 29 december 2006 hebben de AIVD en de MIVD de wettelijke taak om in het kader van het stelsel bewaken en beveiligen dreigings- en risicoanalyses op te stellen (e-taak AIVD en f-taak MIVD) op verzoek van de betrokken Minister en de Minister van Justitie gezamenlijk ten behoeve van de beveiliging van personen en de bewaking en beveiliging van objecten en diensten.¹⁷ Deze wetswijziging regelt dat de diensten in het kader van deze taak gegevens kunnen verwerken die niet onder het bereik van de traditionele taken vallen, omdat er nog geen sprake is van een concrete dreiging. Blijkens de Memorie van Toelichting zal het onderzoek dat plaatsvindt op basis van deze taak uitsluitend bestaan uit het raadplegen van open en gesloten bronnen en het horen van informanten. Het inzetten van bijzondere bevoegdheden is in dit kader uitdrukkelijk niet toegestaan.¹⁸

¹⁷ *Stb.* 2006, 574, 719.

¹⁸ *Kamerstukken II* 2004/05, 30 070, nr. 3 (MvT), p. 5.

Post-Madrid maatregelen

De voor de Commissie voornaamste wetswijziging betreft het op 9 mei 2006 aan de Tweede Kamer aangeboden voorstel inzake de zogenoemde post-Madrid maatregelen, voluit geheten de wijziging van de WIV 2002 in verband met de verbetering van de mogelijkheden van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten om onderzoek te doen naar en maatregelen te nemen tegen terroristische en andere gevaren met betrekking tot de nationale veiligheid alsmede enkele andere wijzigingen.¹⁹ Achtergrond van dit voorstel tot wijziging vormt de wens om een effectievere en efficiëntere werkwijze van de diensten te bevorderen, onder meer in het licht van de opmerkingen die destijds gemaakt zijn door de Commissie bestuurlijke evaluatie AIVD (Commissie Havermans).²⁰ Het voorstel dankt zijn naam aan de aanvulling en prioritering die heeft plaatsgevonden naar aanleiding van de aanslagen in Madrid van 11 maart 2004.

Een hoofdonderdeel van het wijzigingsvoorstel is de verplichte gegevensverstrekking door bestuursorganen alsmede door personen en instanties die beroeps- of bedrijfsmatig werkzaam zijn in de financiële sector of in de sector vervoer. Terwijl in de huidige situatie de verstrekking van gegevens aan de diensten voornamelijk plaatsvindt op basis van vrijwilligheid, zullen voortaan bij algemene maatregel van bestuur bestuursorganen en organisaties in de financiële sector en de sector vervoer kunnen worden aangewezen teneinde te worden verplicht om gegevens te verstrekken. Tevens kunnen bovenbedoelde bestuursorganen en organisaties verplicht worden om (delen van) geautomatiseerde gegevensbestanden ten behoeve van data-analyse aan te leveren, hetgeen als een nieuwe bijzondere bevoegdheid wordt geïntroduceerd. Het nieuwe begrip data-analyse is in het wetsvoorstel opgenomen in een apart artikel in het hoofdstuk betreffende gegevensverwerking. Dit verzamelbegrip heeft onder meer betrekking op het doorzoeken van gegevens aan de hand van profielen of het vergelijken van gegevens met het oog op patronen. Mede vanwege de groeiende technische mogelijkheden op dit vlak wordt deze vorm van gegevensverwerking nu expliciet neergelegd in de wet. Ook ten aanzien van een ander vlak, namelijk dat van de (internet-)communicatie, worden de reeds bestaande regelingen in de wet aangepast aan recente technologische ontwikkelingen opdat de aanbieders van deze diensten eveneens een verplichting tot medewerking kan worden opgelegd.

¹⁹ Kamerstukken zijn te vinden onder volgnummer 30 553.

²⁰ *Kamerstukken II* 2003/04, 29 200 VII, nr. 61, p. 3-4.

Overige onderdelen van het wijzigingsvoorstel betreffen enkele aanpassingen betreffende de bijzondere bevoegdheden tot oprichting en inzet van rechtspersonen en het bevorderen of treffen van maatregelen. Ten slotte wordt voorgesteld de benoemingsprocedure voor de leden van de Commissie te bekorten door de aanbevelingslijst die wordt opgesteld door de vice-president van de Raad van State, de president van de Hoge Raad der Nederlanden en de Nationale ombudsman van rechtswege aan te merken als een voordracht aan de regering, nadat deze zes weken ter inzage heeft gelegen bij de Tweede Kamer.

Wijziging Wet veiligheidsonderzoeken

Op 20 september 2006 is een voorstel tot wijziging van de Wet veiligheidsonderzoeken (Wvo) aangeboden aan de Tweede Kamer.²¹ Naast de aanpassingen van de wet naar aanleiding van een onderzoek naar de uitvoerbaarheid van de Wvo²² is in dit voorstel tevens een aanbeveling verwerkt van de commissie-Oord betreffende de dynamisering van de veiligheidsonderzoeken ten behoeve van de burgerluchtvaart.²³ Met dit laatste wordt beoogd dat de AIVD stelselmatig justitiële en strafvorderlijke gegevens en gegevens uit politieregisters kan opvragen om te bezien of er niet een tussentijds hernieuwd veiligheidsonderzoek naar betrokkene dient te worden uitgevoerd. Voor het overige is er in het voorstel een aantal wijzigingen opgenomen ter precisering of verduidelijking van de wettekst.

Overige relevante wetswijzigingen

De AIVD en de MIVD zijn in het afgelopen verslagjaar niet alleen in de behandeling van bovengenoemde wijzigingen van de WIV 2002 en de Wvo ter sprake gekomen, doch ook in verschillende andere wetswijzigingstrajecten. Zo vormde de inmiddels aangenomen Wet afgeschermd getuigen, waarin de mogelijkheden werden verruimd om informatie van de AIVD in het strafproces te gebruiken, onderwerp van uitgebreid debat.²⁴ Ook in het kader

²¹ *Kamerstukken II* 2006/07, 30 805, nr. 1.

²² *Kamerstukken II* 2004/05, 29 843, nr. 1.

²³ Zie de brief van de Minister van Justitie, mede namens de Minister van Defensie en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, van 1 juli 2005 inzake het Veiligheidsbeleid burgerluchtvaart. *Kamerstukken II* 2004/05, 24 804, nr. 30, p. 3.

²⁴ Voluit het wetsvoorstel wijziging van het Wetboek van Strafvordering in verband met het treffen van een regeling inzake het verhoor van afgeschermd getuigen en enkele andere onderwerpen. *Kamerstukken* te vinden onder volgnummer 29 743.

van de behandeling van de Wet politiegegevens²⁵, de Wet bestuurlijke maatregelen nationale veiligheid²⁶ en het reeds aangenomen Wetsvoorstel wijziging van het Wetboek van Strafvordering, Wetboek van Strafrecht en enige andere wetten ter verruiming van de mogelijkheden tot opsporing en vervolging van terroristische misdrijven²⁷ is de betrokkenheid van de diensten bij deze wettelijke regelingen meermaals aan bod gekomen.

Algemene maatregel van bestuur ex artikel 21, zevende lid, van de WIV 2002

De Commissie heeft bij herhaling erop aangedrongen om, conform het bepaalde in artikel 21, zevende lid, van de WIV 2002, bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels vast te stellen met betrekking tot de inzet van agenten, voor zover door hen mogelijk handelingen zouden worden verricht die tot gevolg kunnen hebben dat medewerking wordt verleend aan het plegen van een strafbaar feit dan wel een strafbaar feit wordt gepleegd (zie p. 28 van het vorige jaarverslag). De toenmalige Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft op 1 februari 2007 medegedeeld, dat de bedoelde algemene maatregel van bestuur naar verwachting in de loop van dit jaar zal verschijnen en in het kader van de post-Madrid maatregelen zal worden behandeld.²⁸

Algemene bevoegdheid tot het opvragen van gegevens bij derden

In de thans aanhangige wetsvoorstellen en gerealiseerde wetswijzigingen wordt de algemene bevoegdheid van de AIVD en de MIVD om gegevens bij derden op te vragen op verschillende manieren uitgebreid. Ten eerste kunnen bestuursorganen worden aangewezen die verplicht zijn op verzoek van een van de diensten gegevens te verstrekken (voorgestelde art. 17a in het wetsontwerp houdende Post-Madrid maatregelen). Daarnaast wordt beoogd een wettelijke mogelijkheid te creëren voor een rechtstreekse geautomatiseerde toegang in gegevensbestanden van derden (voorgestelde artikelen 17, derde lid en 62, derde lid). Voorts kan voor de nieuwe taak ‘bewaken en beveiligen’ (de zgn.

²⁵ Kamerstukken te vinden onder volgnummer 30 327.

²⁶ Kamerstukken te vinden onder volgnummer 30 566.

²⁷ Kamerstukken te vinden onder volgnummer 30 164.

²⁸ Zie *Kamerstukken II* 2006/07, 30 800 VII/ 29 876, nr. 39, p. 8-9.

e-taak voor de AIVD en de zgn. f-taak voor de MIVD) gebruik gemaakt worden van de algemene bevoegdheid om gegevens bij derden op te vragen, waardoor de mogelijkheid om gegevens op te vragen ook in de breedte toeneemt.

Het opvragen van gegevens bij derden is een algemene bevoegdheid van de AIVD en de MIVD, die zij bij het uitvoeren van hun taak kunnen uitoefenen. Het is een vorm van gegevensverwerking (artikel 1 sub f), waarop de algemene bepalingen uit de WIV 2002, in het bijzonder de artikelen 12 en 13, van toepassing zijn. Dit betekent dat het opvragen van gegevens slechts mag plaatsvinden voor een bepaald doel en slechts voor zover dat noodzakelijk is voor een goede taakuitvoering (artikel 12, tweede lid). Het opvragen van de gegevens dient daarnaast in overeenstemming met de wet en op behoorlijke en zorgvuldige wijze plaats te vinden (artikel 12, tweede lid). Artikel 13 beperkt de kring van personen waarover de AIVD en de MIVD gegevens mogen verwerken.

Buiten de algemene bepalingen zijn er aan het opvragen van gegevens bij derden geen (bijzondere) voorschriften en restricties verbonden. Zo geldt er geen toestemmingsprocedure en is geen schriftelijke verslaglegging vereist, zoals wel bij de inzet van een bijzondere bevoegdheid - bijvoorbeeld het aftappen van (tele-)communicatie - het geval is (artikelen 19 en 33).

Door de steeds ruimer wordende mogelijkheden om gegevens bij derden op te vragen dienen de AIVD en de MIVD er alert op te zijn dat geen ongewenste situaties ontstaan, waarbij de vereiste proportionaliteit onder druk komt te staan. De inlichtingendiensten zouden bijvoorbeeld al te grote 'bestellingen' kunnen plaatsen bij derden of zouden - hypothetisch gezien - zelfs aanwijzingen kunnen geven over de manier waarop derden de informatie dienen in te winnen ('sturing'). Dit kan er toe leiden dat het opvragen van informatie in de richting gaat van het uitoefenen van een eigen bijzondere bevoegdheid door middel van de (technische) ondersteuning van een andere instantie. De Commissie heeft vooralsnog in haar onderzoeken een dergelijke situatie niet aangetroffen. Gelet op de steeds uitgebreidere mogelijkheden om gegevens bij derden op te vragen, acht de Commissie waakzaamheid geboden.

Slotopmerking

Het deed de Commissie genoeg te constateren dat in het verstreken verslagjaar zowel van de zijde van de betrokken bewindspersonen als van de Staten-Generaal blijkens diverse, ook in het openbaar gedane, uitlatingen vertrouwen werd gesteld in het werk van de Commissie en in de kwaliteit van de door haar uitgebrachte rapporten. Voor de Tweede Kamer was dit aanleiding om in een enkel geval erop aan te dringen dat de Commissie zich ook zou belasten met onderzoeken die niet onmiddellijk verband houden met of voortvloeien uit de wettelijke taakomschrijving van de Commissie. De Commissie is uiteraard erkentelijk voor het uit dergelijke verzoeken sprekende vertrouwen in haar werkzaamheden. Mogen dergelijke verzoeken zich in de toekomst frequenter gaan voordoen dan zal wel een zorgvuldige afweging van de uit de aard der zaak schaarse menskracht en middelen, waarover de Commissie beschikt, dienen plaats te vinden, opdat een juiste balans wordt getroffen. De erkentelijkheid van de Commissie strekt zich ook uit tot de zonder voorbehoud verleende medewerking die zij in het afgelopen jaar, evenals dit in voorgaande jaren het geval was, van de zijde van de AIVD en MIVD heeft ondervonden.

De Commissie van Toezicht betreffende de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten,

Mr. I.P. Michiels van Kessenich-Hoogendam (voorzitter)

B.A. Lutken

Mr. C. Fasseur

Bijlagen

Bijlage I

Voorgeschiedenis en wettelijke bevoegdheden van de Commissie

Voorgeschiedenis

Aanleiding voor het wetsvoorstel dat aan de WIV 2002 ten grondslag ligt was een tweetal uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State uit 1994.¹ Daarin concludeerde dit college dat de toen vigerende Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten uit 1987 (Stb. 635) niet voldeed aan de eisen die daaraan mede krachtens de artikelen 8 en 13 van het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden (EVRM) alsmede de daarop gebaseerde jurisprudentie van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) mogen worden gesteld. De uitspraken van de Raad van State hadden in het bijzonder betrekking op de verenigbaarheid van de artikelen 8 en 16 van de toenmalige wet met de genoemde verdragsbepalingen en de daarop gebaseerde jurisprudentie van het EHRM. Artikel 8 van het EVRM garandeert onder meer het recht op eerbiediging van de privacy. Hierop mag slechts onder bepaalde voorwaarden inbreuk worden gemaakt. Een inbreuk moet in overeenstemming met de wet zijn en noodzakelijk in een democratische samenleving, alsmede worden vereist op grond van een van de in dat artikel genoemde belangen, waaronder het belang van de nationale veiligheid (*national security*). Dit impliceert, aldus de Afdeling bestuursrechtspraak, dat er sprake moet zijn van een voldoende nauwkeurig geformuleerde wettelijke regeling (waaraan de toenmalige wet niet voldeed) opdat de burger in staat is zijn gedrag daarop af te stemmen en tevens in staat is redelijkerwijs te voorzien welke gevolgen uit een bepaalde handelwijze kunnen voortvloeien.

¹ Zie Raad van State 16 juni 1994, AB 1995, 238 (Van Baggum).

- Het vorenstaande heeft tot gevolg dat in de WIV duidelijkheid dient te bestaan omtrent :
- de categorieën van personen ten aanzien waarvan het verzamelen van inlichtingen is toegestaan;
 - de omstandigheden waaronder dit mag plaatsvinden, alsmede
 - de middelen die daarbij mogen worden ingezet en
 - de verslaglegging daarvan.

Volgens artikel 13 van het EVRM dient verder in een effectieve controlemogelijkheid te zijn voorzien. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State kwam tot de conclusie dat de indertijd bestaande controlemogelijkheden ontoereikend waren.

Voor de verdere voorgeschiedenis moge hier korthedshalve worden verwezen naar de relevante kamerstukken op de WIV 2002, in het bijzonder de memorie van toelichting en de nota naar aanleiding van het verslag.²

Een en ander heeft geleid tot een volledige herschrijving van de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten en tot uitbreiding van de controlemogelijkheden door de instelling van een onafhankelijke Commissie van Toezicht betreffende de inlichtingen- en veiligheidsdiensten.

Bevoegdheden van de Commissie van Toezicht ter uitvoering van haar taak

Ter uitvoering van haar taak heeft de Commissie enkele bevoegdheden toebedeeld gekregen die 'ten behoeve van een adequate taakuitvoering van essentiële betekenis zijn'.³ Deze bevoegdheden, die voor het grootste gedeelte in hoofdstuk 6, paragraaf 6.2, van de WIV 2002 zijn opgenomen, worden hieronder toegelicht.

a. Plicht tot het geven van inlichtingen en verlenen van medewerking

De Commissie heeft de wettelijke waarborg dat zij over alle relevante gegevens de beschikking kan krijgen. Artikel 73 WIV 2002 verplicht namelijk de betrokken ministers, de

² Zie *Kamerstukken II* 1997/98, 25 877, nr. 3, pp. 1-3 en *Kamerstukken II* 1999/00, 25 877, nr. 8, pp. 2-3.

³ *Kamerstukken II* 1997/98, 25 877, nr. 3, p. 83 (MvT).

hoofden van de diensten, de coördinator en verder een ieder die betrokken is bij de uitvoering van de WIV 2002 en de WVO om de Commissie alle inlichtingen te verstrekken en haar alle medewerking te verlenen die zij voor een goede uitoefening van haar taak noodzakelijk acht. Bovendien wordt de Commissie rechtstreekse toegang verleend tot de door de diensten verwerkte gegevens. Uiteraard zijn de gegevens die de betrokken personen aan de Commissie hebben verstrekt niet openbaar, zoals nog eens in art. 81, eerste lid, WIV 2002 wordt bevestigd. Verzoeken om kennisneming of openbaarmaking van deze gegevens worden dan ook geweigerd.

Aan het verkrijgen van de noodzakelijke inlichtingen en gegevens worden geen beperkingen gesteld. Wel bepaalt artikel 73, tweede lid, WIV 2002 dat bij de verstrekking van inlichtingen kan worden aangegeven welke inlichtingen in het belang van de nationale veiligheid ter uitsluitende kennisneming van de Commissie dienen te blijven.

b. De rol van getuigen en deskundigen

De Commissie is, indien zij dat voor een goede taakuitoefening noodzakelijk acht, bevoegd getuigen en deskundigen om inlichtingen te verzoeken en hen op te roepen om voor haar te verschijnen (artikel 74, eerste lid, WIV 2002). De bedoelde getuigen en deskundigen zijn in de eerste plaats de al in artikel 73, eerste lid, genoemde personen, te weten de betrokken ministers, de hoofden van de diensten, de coördinator en voorts een ieder die betrokken is bij de uitvoering van de WIV 2002 en de WVO. Ook andere personen kunnen echter worden verzocht om inlichtingen te verstrekken en in dat verband worden opgeroepen. In het vierde lid van artikel 74 worden overigens de betrokken ministers ontheven van de plicht om zelf voor de Commissie te verschijnen. Wanneer een minister niet verschijnt, dient hij zich wel te laten vertegenwoordigen.

Voor alle genoemde personen bestaat een verplichting om de relevante inlichtingen te verschaffen (artikel 74, derde lid). Voor ambtenaren die betrokken zijn bij de uitvoering van de WIV geldt dan ook niet de bepaling van artikel 86, tweede lid, WIV 2002, die inhoudt dat de ambtenaar slechts inlichtingen kan verschaffen die vallen onder zijn geheimhoudingsverplichting, wanneer de betrokken minister en de Minister van Justitie hem daarvoor van zijn geheimhoudingsverplichting hebben ontheven (zie artikel 74, vijfde lid jo. artikel 86, tweede lid). Voor de overige bepalingen inzake het getuigen- en deskundigenverhoor wordt verwezen naar de artikelen 74-76 van de WIV 2002. Zo is de Commissie bevoegd getuigen indien nodig onder ede te horen. Voorts kan ten aanzien van getuigen en deskundigen die weigerachtig zijn te verschijnen desnoods een bevel tot medebrenging worden gegeven (artikel 74, zesde lid). De Commissie heeft de bevoegdheid

werkzaamheden aan deskundigen op te dragen, indien een goede taakuitvoering dat noodzakelijk maakt (artikel 76, eerste lid). De deskundige is verplicht zijn taak onpartijdig en naar beste weten te verrichten (artikel 75, tweede lid en artikel 76, tweede lid).

c. Bevoegdheid tot binnentreden

De Commissie of een daartoe door haar aangewezen lid is bevoegd tot het betreden van alle plaatsen, met uitzondering van een woning zonder toestemming van de bewoner, indien dat voor de vervulling van haar taak redelijkerwijs nodig is. Daarbij kan zij zich doen vergezellen door personen van het secretariaat (stafmedewerkers), die daarvoor door de voorzitter zijn aangewezen (artikel 77).

d. Bevoegdheden in het kader van klachtbehandeling

De Commissie heeft een rol als extern onafhankelijk adviseur gekregen bij de klachtbehandeling door de betrokken minister voorafgaand aan een eventuele klachtbehandeling door de Nationale ombudsman. Blijkens artikel 83, derde lid, van de WIV 2002 dient de betrokken minister omtrent een klacht het advies in te winnen van de Commissie. Afdeling 9.3 van de Algemene Wet Bestuursrecht (Awb) wordt hierbij van toepassing verklaard. In artikel 9:15, tweede lid, Awb wordt bepaald dat de adviserende Commissie de klager hoort, waarbij de Commissie het horen kan opdragen aan de voorzitter of een lid van de Commissie. Tevens is bepaald dat van het horen van de klager kan worden afgezien, indien de klacht kennelijk ongegrond is dan wel indien de klager heeft verklaard geen gebruik te willen maken van het recht te worden gehoord (artikel 9:15, derde lid, Awb). In artikel 83, derde lid, valt nog te lezen dat in afwijking van artikel 9:14, tweede lid, Awb de betrokken minister geen instructies kan geven aan de Commissie. Deze bepaling vloeit rechtstreeks voort uit het onafhankelijke karakter van de Commissie.

Nadere taakafbakening van de Commissie

Zoals hiervoor reeds opgemerkt, heeft de Commissie als hoofdtaak om de *rechtmatigheid* van de werkwijze en het handelen van de AIVD en MIVD te toetsen. De bevoegdheden van beide diensten zijn daarbij nauwkeurig in de WIV 2002 omschreven. De Commissie heeft dus een controlerende taak in het juridische vlak; die taak strekt zich niet uit tot het toetsen van de *doelmatigheid* van het optreden van de diensten. Wel valt de juridische toetsing van de vraag of de verwerking van gegevens onderscheidenlijk de uitoefening van een

bijzondere bevoegdheid door de diensten *noodzakelijk* is voor een goede uitvoering van de WIV 2002 en de WVO dan wel van de aan de diensten in de artikelen 6 en 7 van de WIV 2002 opgedragen taken onder de competentie van de Commissie (zie voor dit noodzakelijkheids criterium de artikelen 12, tweede lid, 14, eerste lid, en 18 van de WIV 2002). Hetzelfde geldt voor de toetsing van de subsidiariteit en de proportionaliteit van het optreden van de diensten door hun inbedding in de wet binnen de door de Commissie aan te leggen rechtmatigheidstoets. Dit laatste houdt dus in (conform artikel 31 van de WIV 2002) dat de Commissie elk optreden van de diensten kan toetsen aan de vraag of door de betrokken dienst niet met de uitoefening van een minder vergaande bevoegdheid had kunnen worden volstaan, ja zelfs daarvan wellicht geheel had kunnen worden afgezien door raadpleging van voor een ieder toegankelijke of aan de dienst uit anderen hoofde ter beschikking staande informatiebronnen (beginsel van subsidiariteit), alsmede aan de vraag of de uitoefening van zulk een bevoegdheid evenredig is aan het daarmee beoogde doel en niet onevenredig nadeel toebrengt aan degene ten aanzien van wie deze bevoegdheidsuitoefening plaats heeft (beginsel van proportionaliteit). Voor verdere mogelijke toetsingsgronden kan nog worden gewezen op de artikelen 15 en 16 van de wet die enkele in algemene bewoordingen gestelde zorgverplichtingen tot het treffen van voorzieningen voor bepaalde in die artikelen omschreven doeleinden aan de hoofden van de diensten opleggen. Overigens werd het bij de parlementaire behandeling van de wet van de zijde van de regering zonder meer logisch geacht dat de Commissie, wanneer zij bij de uitoefening van haar taak enigerlei observatie zou doen over de doelmatigheid van het inlichtingenwerk, haar bevindingen, indien daartoe aanleiding bestond, aan de verantwoordelijke minister zou meedelen.⁴

⁴ Zie Kamerstukken II 2000/01, 25 877, nr. 58, p. 40.

Bijlage II

De toezichtsrapporten

Inhoudsopgave toezichtsrapport 8A

1.	Inleiding	45
2.	Afbakening van het onderwerp en onderzoeksopzet	45
3.	Het wettelijk kader	47
4.	De uitwerking door de MIVD van de wettelijke regeling inzake de inzet van informanten en agenten in het algemeen	50
5.	Bijzondere regelingen ter zake van de inzet en het optreden van informanten en agenten in het buitenland	53
5.1	Wetsgeschiedenis	53
5.2	De wettelijke regeling (WIV 2002)	56
5.3	Nadere uitwerking door de MIVD	57
5.4	Samenwerking tussen de MIVD en de AIVD	57
6.	De praktijk van de inzet van informanten en agenten in het buitenland	58
6.1	Inleiding	58
6.2	Informanten en agenten	58
6.2.1	Subbronnen en contactpersonen	58
6.2.2	Agent zonder ministeriële toestemming	60
6.3	Verzoeken om toestemming	62
6.4	Inzet	63
6.4.1	Benadering en afbouw	63
6.4.2	Instructie en verslaglegging	63
6.4.3	Beloning	64
6.4.4	Veiligheid	64
6.4.5	Strafbare feiten	66
6.5	Noodzakelijkheid, proportionaliteit en subsidiariteit	66
6.6	Samenwerking	67
6.6.1	Samenwerking met de AIVD	67
6.6.2	Samenwerking met buitenlandse diensten	68
7.	Conclusies en aanbevelingen	69

TOEZICHTSRAPPORT 8A

Inzake het onderzoek van de Commissie van Toezicht naar de inzet door de MIVD van informanten en agenten, meer in het bijzonder in het buitenland

1. Inleiding

Op grond van haar toezichthoudende taak ex artikel 64 van de Wet op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten 2002 (WIV 2002) heeft de Commissie van Toezicht betreffende de inlichtingen- en veiligheidsdiensten (verder: de Commissie) een onderzoek verricht naar de inzet door de MIVD (Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst) van informanten en agenten, meer in het bijzonder in het buitenland. Een overeenkomstig onderzoek is verricht naar de inzet van informanten en agenten door de AIVD (Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst). Naar aanleiding van dit onderzoek bij de AIVD verschijnt een afzonderlijk toezichtsrapport. Van het voornemen tot het instellen van onderhavig onderzoek is door de Commissie conform artikel 78, derde lid, WIV 2002 op 9 mei 2005 mededeling gedaan aan de Minister van Defensie respectievelijk de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en aan de Voorzitters van de Tweede en Eerste Kamer van de Staten-Generaal.

2. Afbakening van het onderwerp en onderzoeksopzet

De MIVD kan op grond van zijn wettelijke taakomschrijving inlichtingenwerk verrichten in het buitenland. Krachtens de zogenoemde *a*-taak kan de MIVD in het belang van de nationale veiligheid onderzoek doen naar het potentieel en de strijdkrachten van andere

mogendheden ten behoeve van een juiste opbouw en een doeltreffend gebruik van de krijgsmacht (artikel 7, tweede lid, sub *a*, onder 1) en naar factoren die van invloed zijn of kunnen zijn op de handhaving en bevordering van de internationale rechtsorde voor zover de krijgsmacht daarbij is betrokken of naar verwachting betrokken kan worden (artikel 7, tweede lid, sub *a*, onder 2). Daarnaast kan de dienst ingevolge artikel 7, tweede lid, onder *c* van de WIV 2002 onderzoek doen in het buitenland in het kader van de zogenoemde Contra-Inlichtingentaak¹. Tot slot verricht de MIVD onderzoek ten aanzien van onderwerpen met een militaire relevantie die door de Minister-President, tevens Minister van Algemene Zaken, in overeenstemming met de betrokken ministers, zijn aangewezen (artikel 7, tweede lid, sub *e*). Dit is het jaarlijks vast te stellen besluit *Aanwijzing onderwerpen Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2002*.² In de laatste versie van dit besluit worden de volgende onderwerpen aangewezen:

- a. ontwikkelingen op het gebied van internationaal terrorisme;
- b. ontwikkelingen in landen die relevant zijn in het kader van de proliferatie van massavernietigingswapens en hun overbrengingsmiddelen;
- c. politieke, etnische of religieuze spanningen of geschillen in specifieke landen of regio's, ongeacht of zij binnen of tussen landen optreden, die kunnen leiden tot een bedreiging voor de internationale stabiliteit of de internationale rechtsorde;
- d. ontwikkelingen die de Nederlandse en Europese energievoorzieningszekerheid in gevaar kunnen brengen.

Eerst zal een overzicht worden gegeven van de bestaande wettelijke regels omtrent de benadering en inzet van informanten en agenten in het algemeen (onderdeel 3), alsmede van de nadere uitwerking die daaraan door de MIVD is gegeven (onderdeel 4). Vervolgens wordt, na een overzicht van de wetsgeschiedenis, ingegaan op de regels die van toepassing zijn op de benadering en inzet van Nederlandse (en buitenlandse) informanten en agenten in het buitenland door de MIVD (onderdeel 5). Daarop volgt een rapportage over een aantal

¹ Hieronder valt volgens artikel 7, tweede lid, onder *c* van de WIV 2002 het onderzoek dat nodig is voor het treffen van maatregelen ter voorkoming van activiteiten die ten doel hebben de veiligheid of paraatheid van de krijgsmacht te schaden, ter bevordering van een juist verloop van mobilisatie en concentratie der strijdkrachten en ten behoeve van een ongestoorde voorbereiding en inzet van de krijgsmacht in het kader van de internationale rechtsorde.

² Het laatste Besluit dateert van 13 januari 2006, *Stcrt.* 2006, 15, p. 11. Dit aanwijzingsbesluit heeft betrekking op het werkkterrein van beide diensten die immers op het terrein van het aanwijzingsbesluit geacht worden in sterke onderlinge samenhang samen te werken. Tot 2004 golden afzonderlijke ministeriële aanwijzingen voor het onderzoeksterrein van de AIVD en dat van de MIVD.

door de Commissie onderzochte praktijksituaties, waarbij informanten en agenten in het buitenland zijn ingezet (onderdeel 6). Het rapport wordt afgesloten met een aantal conclusies en aanbevelingen door de Commissie (onderdeel 7).

De Commissie heeft ervoor gekozen de samenwerking tussen de MIVD en de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) niet in dit toezichtsrapport te behandelen, maar in een nog te verschijnen toezichtsrapport dat deze samenwerking tot onderwerp zal hebben.

3. Het wettelijk kader

Bij het verzamelen van inlichtingen door middel van menselijke bronnen wordt in de WIV 2002 onderscheid gemaakt tussen *informanten en agenten*. Onder *informant* wordt verstaan: de natuurlijke persoon die door de positie waarin hij verkeert dan wel de hoedanigheid die hij heeft, over gegevens beschikt of kan beschikken die voor een goede taakuitvoering van de dienst van belang kunnen zijn.³ Het benaderen van informanten valt onder artikel 17, eerste lid, sub a, WIV 2002. De inzet van agenten valt onder artikel 21, eerste lid, onder a, sub 1 en 2, WIV 2002. In laatstbedoeld artikel wordt een agent - voor zover hier van belang - omschreven als: de natuurlijke persoon, die, al dan niet onder dekmantel van een aangenomen identiteit of hoedanigheid, onder instructie en verantwoordelijkheid van de dienst is belast met: het gericht gegevens verzamelen omtrent personen en organisaties die voor de taakuitvoering van de dienst van belang kunnen zijn.⁴ De memorie van toelichting op dit artikel zegt het nog iets pregnanter: de agent is een natuurlijke persoon die doelbewust door een dienst wordt ingezet om gericht gegevens te verzamelen die voor de taakuitvoering van de dienst van belang kunnen zijn.⁵ Volledigheidshalve wordt nog verwezen naar artikel 21, eerste lid, onder a, sub 2 van de WIV 2002, waarin de agent de bevoegdheid om maatregelen te bevorderen of te treffen ter bescherming van door een dienst te behartigen belangen is toegekend, de zogenoemde verstoringsbevoegdheid.

³ Vgl. memorie van toelichting op de WIV 2002, *Kamerstukken II 1997/98*, 25 877, nr. 3, p. 31.

⁴ In voorbereiding is thans een herziening van de WIV 2002 waarbij ook artikel 21 wordt herschreven. Het hier aangehaalde tekstgedeelte ondergaat echter geen wijziging.

⁵ *Kamerstukken II 1997/98*, 25 877, nr. 3, p. 31.

Voor zowel de informant als de agent geldt dat de wet veronderstelt dat de beslissing om hem te benaderen, respectievelijk in te zetten, van de dienst uitgaat. Voor de informant vloeit dit voort uit artikel 17, eerste lid, welke bepaling inhoudt dat de dienst *zich kan wenden* tot een ieder die de benodigde gegevens kan verstrekken; voor de agent uit de wettelijke terminologie dat hij wordt *ingezet*. Uiteraard sluit dit niet uit dat derden zich zelfstandig tot de MIVD kunnen wenden met een aanbod van informatie. Van de reactie van de dienst hangt dan af of zij als informant of agent worden benaderd dan wel van het aanbod geen gebruik wordt gemaakt.

Voor de benadering van een informant geldt geen voorafgaand wettelijk toestemmingsvereiste. Voor de inzet van een agent moet wel toestemming worden gegeven. Dit verschil valt hierop terug te voeren, dat in het geval van een informant niet sprake is van de uitoefening van een bijzondere bevoegdheid; bij de inzet van een agent is dit wel het geval. De toestemming wordt volgens artikel 19 van de WIV 2002 door de Minister van Defensie gegeven, maar kan naar de dienstleiding worden doorgemandateerd en door deze weer verder. Bij de MIVD wordt de toestemming de eerste keer gegeven door de Minister, bij verlenging door de Directeur (zijnde het hoofd van de dienst).⁶ De mandaatverlening is daarmee beperkter dan bij de AIVD. Bij deze laatste dienst is ook bij de eerste inzet van de agent, behoudens uitzonderingsgevallen, de verlening van toestemming gemandateerd aan de directeur (zijnde het hoofd van een directie) en bij verlenging meestal aan het teamhoofd. Van het ondermandaat wordt bij de MIVD daarentegen geen gebruik gemaakt. De toestemming tot de inzet van een agent wordt volgens artikel 19 van de WIV 2002 verleend voor een periode van ten hoogste drie maanden, welke termijn een onbepaald aantal keren telkens met maximaal drie maanden kan worden verlengd. In het kader van de zogenoemde post-Madrid-maatregelen wordt thans een verlenging van deze termijnen overwogen; daartoe wordt verwezen naar het onlangs door de Commissie vastgestelde toezichtsrapport inzake de rechtmatigheid van de uitvoering van een contra-terrorisme operatie van de AIVD.⁷

⁶ Ingevolge artikel 4, onder a, sub 2 van de Mandaatregeling Defensie wordt de toestemming tot inzet van een agent ook bij verlenging gegeven door de Minister wanneer er sprake is van een principieel beleidsmatig of politiek gevoelig karakter.

⁷ Toezichtsrapport CTIVD nr. 7 betreffende het onderzoek van de Commissie naar de rechtmatigheid van de uitvoering van een contra-terrorisme operatie van de AIVD, 16 februari 2006, p. 1-3. *Kamerstukken II* 2005/06, 29 924, nr. 10 (bijlage). Zie tevens www.ctivd.nl.

De agent onderhoudt het contact met de dienst via een medewerker van de dienst, de *opérateur*. De intensiteit van het contact tussen opérateur en agent hangt uiteraard sterk af van de feitelijke situatie. De informant kan behalve met de opérateur ook met andere medewerkers van de MIVD contact onderhouden. Over het algemeen zal het contact met een agent veel intensiever zijn dan met een informant. Het wezenlijke verschil tussen informant en agent is immers, zowel blijkens de wet als de wetsgeschiedenis, dat een agent wordt ‘gestuurd’; hij werkt in opdracht en onder supervisie van de dienst.

Ook eigen medewerkers van de dienst kunnen als agent in de zin van artikel 21 worden aangesteld en aangemerkt. Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties De Vries benadrukte indertijd in de Kamerstukken dat slechts in ‘zeer uitzonderlijke gevallen’ het eigen personeel van de dienst als agent optreedt.⁸ In zulke gevallen wordt meestal gewerkt met een aangenomen identiteit en is er sprake van een *natural cover agent (nca)*. Doorgaans is echter de agent iemand van buiten de dienst met een goede informatiepositie, die werkzaam is op basis van een afspraak met de dienst om al dan niet tegen een zekere vergoeding of beloning inlichtingen te verzamelen. Ter wille van de duidelijkheid beveelt de Commissie aan de aanstelling van medewerkers van de dienst als agent tot de hierboven beschreven uitzonderlijke gevallen beperkt te houden.

De dienst is verplicht een instructie voor de agent vast te stellen (zie artikel 21, eerste lid onder a, en zesde lid van de WIV 2002). Die *instructieverplichting* (de memorie van toelichting spreekt ten onrechte van ‘bevoegdheid’) dient ertoe om de verantwoordelijkheid voor de inzet van een agent daadwerkelijk waar te kunnen maken. De agent dient zich dan ook aan de hem gegeven instructie te houden. De instructie wordt in de regel mondeling gegeven, maar in artikel 21, zesde lid, is bepaald dat de mondeling gegeven instructie door de dienst schriftelijk wordt vastgelegd. Dit gebeurt doorgaans in het operatieverslag. Het ligt voor de hand dat deze schriftelijke vastlegging zo snel mogelijk geschiedt. Ze dient immers een tweeledig doel. Niet alleen is ze vanuit intern-beheersmatig oogpunt wenselijk (sturing en verantwoording van operationele activiteiten) maar ook om het optreden van de agent achteraf te kunnen toetsen en te evalueren.⁹

De agent kan krachtens artikel 21, derde en vijfde lid, van de WIV 2002 ook zelf onder strikte voorwaarden, gesteld door de dienst, handelingen verrichten die tot gevolg kunnen

⁸ *Handelingen I* 2001/02, p. 943.

⁹ *Kamerstukken II* 1997/98, 25 877, nr. 3, p. 31-32 (MvT).

hebben dat medewerking wordt verleend aan het plegen van een strafbaar feit, dan wel dat een strafbaar feit wordt gepleegd. Ter zake wordt verwezen naar het toezichtsrapport van de Commissie inzake de rechtmatigheid van de uitvoering van een contra-terrorisme operatie van de AIVD.¹⁰

De (hoofden van de) diensten hebben een zorgplicht voor de veiligheid van personen - hetzij informant hetzij agent - met wier medewerking gegevens worden verzameld. Deze zorgplicht is vastgelegd in artikel 15 onder c van de WIV 2002. Tevens omschrijft artikel 15 onder b een zorgplicht voor de geheimhouding van daarvoor in aanmerking komende bronnen waaruit gegevens afkomstig zijn. Op die zorgplicht zal bij het leggen en onderhouden van contacten met zulke personen door de diensten en bij het exploiteren van met hun medewerking verzamelde gegevens acht moeten worden geslagen. Anders gezegd: een gegevensverstrekking aan derden zal onder zodanige voorwaarden dienen te geschieden dat de identiteit van de informant of agent niet bekend wordt en hij daardoor geen gevaar loopt. Een bepaalde mate van belangenafweging is steeds vereist.

4. De uitwerking door de MIVD van de wettelijke regeling inzake de inzet van informanten en agenten in het algemeen

De inzet van informanten en agenten door de MIVD voor het verzamelen van inlichtingen is tot nu toe in het bijzonder voorbehouden aan de Afdeling Human Intelligence (AHM of HUMINT). Om deze inzet zo goed mogelijk te doen verlopen heeft AHM in september 2002 een lijvige en soms uiterst gedetailleerde werkinstructie (hierna aangeduid als de werkinstructie) opgesteld, die, losbladig van opzet, regelmatig wordt aangepast.¹¹ Deze instructie heeft dus betrekking op het exploiteren van menselijke bronnen en de uitoefening van daarmee samenhangende bijzondere bevoegdheden, mede om de veiligheid van deze bronnen, die in sommige gevallen een hoog (politiek) afbreukrisico kennen, zo goed mogelijk te waarborgen zowel in Nederland als in het buitenland. Tot dat doel houdt AHM een netwerk van bronnen en potentiële bronnen alsmede een overzicht van targets in stand. De Afdeling Contra-Inlichtingen en Veiligheid heeft eind 2005 de

¹⁰ Toezichtsrapport CTIVD nr. 7 betreffende het onderzoek van de Commissie naar de rechtmatigheid van de uitvoering van een contra-terrorisme operatie van de AIVD, 16 februari 2006, p. 3-7. *Kamerstukken II 2005/06*, p. 29 924, nr. 10 (bijlage). Zie www.ctivd.nl

¹¹ De Commissie maakte gebruik van de in maart 2005 vastgestelde versie.

bevoegdheid gekregen van de dienstleiding van de MIVD om zelfstandig agenten in te zetten, naast de Afdeling Humint, vanzelfsprekend met toestemming van de Minister en aan de hand van dezelfde regeling als de Afdeling Humint.

In de bovenbedoelde instructie wordt een aantal kernbegrippen geïntroduceerd die voor een beter begrip van het werk van de inlichtingendiensten onmisbaar zijn. Met name wordt in deze instructie onderscheid gemaakt tussen *bronnen*, *informanten*, *agenten* en *targets*.

Een *bron* is een binnen de MIVD gebruikte algemene aanduiding voor een persoon die formeel door de dienst is benaderd met het verzoek om op basis van vertrouwelijkheid en vrijwilligheid medewerking te verlenen door het geven van inlichtingen dan wel door het verlenen van operationele ondersteuning, welke ondersteuning bij wijze van voorbeeld kan bestaan in het huren van een auto, het legen van een postbus enzovoort. Een bron die alleen operationele ondersteuning verleent wordt ook wel aangeduid als *supportbron*. In de instructie wordt het begrip bron nader ontleed door het hanteren van de begrippen informant en agent, waarbij wordt gerefereerd aan het hierboven reeds besproken wettelijk kader, zij het met enkele afwijkingen.

Een *informant* is een binnen de MIVD gebruikte algemene aanduiding voor een persoon die door de positie waarin hij verkeert dan wel de hoedanigheid die hij heeft over gegevens beschikt of kan beschikken die voor een goede taakuitvoering van de dienst van belang kunnen zijn. Een informant is in de zienswijze van de dienst vaak slechts bereid die informatie te verstrekken waarover hij zonder al te veel inspanning en risico kan beschikken. Het gevolg is dat hij zich moeilijk laat sturen. In dit verband maakt de MIVD nog onderscheid tussen 'actieve' en 'passieve' informanten. Actieve informanten leveren op reguliere basis meestal niet vrij toegankelijke informatie. Passieve informanten leveren alleen informatie naar aanleiding van een bepaalde reis of een specifieke, door de dienst geformuleerde, vraagstelling. Verder zijn er volgens de instructie incidentele informanten. Deze worden eenmaal 'bevraagd' vanwege hun kennis van een specifiek onderwerp.

Agenten worden binnen de MIVD in het algemeen aangeduid als personen die doelbewust worden ingezet om gericht gegevens te verzamelen onder instructie en verantwoordelijkheid van de dienst. Agenten worden door de dienst ook wel aangeduid als 'gemanipuleerde' bronnen, omdat zij een hoge mate van aansturing kennen. Het aansturen door de operateur of 'opereren' wordt door de MIVD omschreven als het rekruteren en begeleiden van bronnen of agenten met het doel niet vrij toegankelijke informatie te

verzamelen. Het begrip agent wordt door de MIVD ruim gehanteerd. Zo worden ook ambtelijke medewerkers van de dienst die als operateur in het buitenland contacten leggen en onderhouden met informanten en agenten zelf ook weer voor het vervullen van hun taak als agent aangemerkt en aangesteld.

Een *target* ten slotte is een drager van zeer specifieke hoogwaardige (geheime) en unieke informatie aan wie, omdat een directe benadering vaak niet mogelijk is, zonder zijn medeweten met behulp van een operateur, bron of agent, informatie wordt onttrokken. Daarbij blijft de mogelijkheid open dat een target uiteindelijk zelf informant, bron of agent wordt.

Tot zover de binnen de MIVD gehanteerde terminologie ten aanzien van bronnen, informanten, agenten en targets. Het valt te waarderen dat deze dienst niet alleen een gemakkelijk te raadplegen en te actualiseren werkinstructie voor zijn personeel heeft vastgesteld, maar daarin ook een poging heeft gedaan de in een geheime dienst gangbare terminologie nader te benoemen. De Commissie tekent hierbij echter aan, dat op een belangrijk onderdeel deze definiëring niet in overeenstemming is met de WIV 2002.

Het cruciale verschil tussen informant en agent is, zoals reeds werd aangegeven, dat de laatste handelt onder instructie, dus op aanwijzing, van de dienst (doorgaans in de persoon van een operateur die hem aanstuurt) en de eerste niet. Dit verschil is niet alleen van terminologisch of theoretisch belang. Voor het inzetten van een agent is toestemming nodig van de verantwoordelijke Minister, terwijl dit voor het benaderen van een informant niet is vereist (zie artikel 19 van de WIV 2002). Er kan dus geen sprake van zijn dat een informant enigermate wordt 'gestuurd', zoals de bovenbedoelde instructie suggereert. Is dit het geval dan houdt hij op informant te zijn en wordt hij in het systeem van de WIV 2002 een agent.

Verder kan de vraag rijzen of de ruime definitie van agent die de MIVD hanteert, waarbij ook ambtelijke medewerkers van de dienst ten behoeve van hun werkzaamheden als operateur of analist in het buitenland als agent worden aangesteld, wel noodzakelijk is. De Commissie meent dat de wet niet voor zulke gevallen geschreven of bedoeld is en dat aan eigen dienstmedewerkers, behoudens uitzonderlijke gevallen, niet de agentenstatus hoeft te worden verleend.

De interne regelgeving van de MIVD bevat ook enige algemene aanwijzingen over het, aan ethische normen te toetsen, optreden van het MIVD-personeel. Deze ethische normen

hebben betrekking op het contact met de informant of agent. Ook komt de beloning van de informant of agent door de dienst aan de orde. Extra zorg gaat uit naar de opbouw- en afbouwfase van het contact, welke met de nodige zorgvuldigheid dienen te worden omgeven.

Ten slotte wordt er binnen de dienst op gewezen dat buitenlandse partnerdiensten soms procedures en methoden bezigen die niet passen in de Nederlandse cultuur. Voorbeelden zijn het gebruik van verplichte leugendetector testen voor agenten en het in vergaande mate onwetend houden van een agent (waardoor diens veiligheid ernstig in gevaar kan komen). De MIVD acht het zijn verantwoordelijkheid deze buitenlandse diensten bewust te maken van nationale regelgeving, gewoonten en gebruiken en het positieve effect daarvan op de inzet van de agent te benadrukken. De veiligheid en de motivatie van de agent nemen in deze benadering een centrale plaats in. Indien de buitenlandse partnerdienst op grond van de eigen wetgeving verplicht is de identiteit van de in dat land opererende agent te kennen, moet deze laatste toestemmen in het prijsgeven van zijn identiteit.

De Commissie is van oordeel dat de hier vermelde gedragsaanwijzingen voor de werkrelatie van operateurs met informanten en agenten een nuttige toetssteen zijn om daaraan het optreden van MIVD-medewerkers te toetsen zowel bij operaties binnen als buiten de landsgrenzen. Het lijkt haar verder in het streven naar een nauwere onderlinge afstemming van het werk en de werkwijze van beide diensten voor zowel de AIVD als de MIVD een nuttige exercitie de beide gedragscodes eens naast elkaar te leggen om te bezien of uit die vergelijking over en weer lering kan worden getrokken.

5. Bijzondere regelingen ter zake van de inzet en het optreden van informanten en agenten in het buitenland

5.1 Wetsgeschiedenis

De inzet en het optreden van informanten en agenten ten behoeve van de Nederlandse inlichtingendiensten in het buitenland heeft bij de totstandkoming van Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten (WIV 2002) veel aandacht van de Staten-Generaal gekregen. Dit is uiteraard niet zo vreemd. Het (veelal heimelijk) verzamelen van inlichtingen bij personen en organisaties door de inzet van, door Nederlandse diensten ingeschakelde

c.q aangestuurde, informanten en agenten zal al spoedig door het betrokken land, indien het hiervan op de hoogte komt, als een inbreuk op zijn rechtsorde en soevereiniteit worden gezien, nog daargelaten dat een dergelijke activiteit daar te lande strafbaar kan zijn gesteld als een vorm van schending van staatsgeheimen.

In het parlementaire debat rees in het bijzonder de vraag welke grenzen en beperkingen aan het opereren van informanten en agenten in het buitenland moesten worden gesteld. Was bijvoorbeeld het Nederlandse recht op hen van toepassing of het recht van het land waar de agent werd ingezet dan wel in het geheel geen recht?¹² De nota naar aanleiding van het verslag merkte hierover het volgende op.

‘De grenzen van wat het optreden van Nederlandse agenten in het buitenland betreft, worden in beginsel bepaald door ter plaatse geldende wet- en regelgeving; de Nederlandse wetgever kan immers niet eenzijdig bevoegdheden in andere landen creëren. In dergelijke gevallen zal echter ook hetgeen de Nederlandse wetgever voor het opereren binnen de eigen jurisdictie aan voorwaarden heeft gesteld een rol spelen. Bevoegdheden die binnen de eigen jurisdictie niet aan de diensten zijn toegekend, zullen niet via het opereren in het buitenland en in samenwerking met buitenlandse collega’s alsnog gecreëerd worden.’¹³

Naar aanleiding van nadere Kamervragen betoogde de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, mr. K. G. de Vries:

‘De diensten moeten bij het uitoefenen van bijzondere bevoegdheden in het buitenland in de eerste plaats de grenzen in acht nemen die voor de uitoefening van die bevoegdheden in ons eigen land gelden. Het kan uiteraard niet zo zijn dat de diensten in het buitenland meer zouden mogen dan hen binnen de eigen landgrenzen is toegestaan. Tegelijkertijd is het natuurlijk niet zo dat de diensten in het buitenland alles mogen doen wat hen binnenlands is toegestaan. Nederland bezit slechts rechtsmacht op het eigen territorium en ons land kan niet eenzijdig bevoegdheden in andere landen creëren. De grenzen aan de mogelijkheden van de diensten om hun bijzondere bevoegdheden in het

¹² *Kamerstukken II* 2000/01, 25 877, nr. 58, p. 4, 8-9, 21 en 27.

¹³ *Kamerstukken II* 2000/01, 25 877, nr. 14, p. 21.

buitenland uit te oefenen worden dan ook in beginsel bepaald door de ter plaatse geldende wetgeving.’¹⁴

De bewindsman achtte het toegestaan dat agenten onder voorwaarden in het buitenland strafbare feiten zouden plegen, waarbij hij in het midden liet welke feiten dat zouden kunnen zijn:

‘In beginsel, omdat agenten in het buitenland, evenals dat in Nederland onder stringente voorwaarden het geval is, strafbare feiten moeten kunnen plegen. Te denken valt aan het schenden van een geheimhoudingsplicht. Anders dan in Nederland zal er dan echter geen sprake zijn van een strafuitsluitingsgrond voor de betrokken agent, zodat deze als hij wordt ontdekt zich voor de buitenlandse rechter zal moeten verantwoorden.’¹⁵

In antwoord op de hem uit de Tweede Kamer gedane suggestie dat een ethische gedragscode in dit verband wenselijk was, verklaarde de bewindsman:

‘Het spreekt voor zich dat de diensten op dit terrein uiterst terughoudend en behoedzaam te werk zullen gaan. Het ontwikkelen van een ethisch kader waarbinnen de diensten bij hun activiteiten moeten blijven, vinden wij in dit verband een interessante gedachte die overigens niet uitsluitend van belang is voor het opereren van de diensten in het buitenland. Ook bij hun binnenlandse activiteiten komen de diensten voor (in beginsel dezelfde) ethische problemen te staan. Wij willen dan ook graag tegemoet komen aan het voorstel (...) om met de commissie voor de inlichtingen- en veiligheidsdiensten te bezien of er een ethische gedragscode kan worden opgesteld. Uiteraard kan hierbij ook de commissie van toezicht worden betrokken.’¹⁶

De regering zag dus een taak weggelegd voor de Commissie bij de opstelling van een ethische gedragscode, hetgeen een reden te meer is voor de Commissie om aan deze materie aandacht te besteden.

¹⁴ Kamerstukken II 2000/01, 25 877, nr. 59, p. 10.

¹⁵ Kamerstukken II 2000/01, 25 877, nr. 59, p. 10.

¹⁶ Kamerstukken II 2000/01, 25 877, nr. 59, p. 10.

5.2 De wettelijke regeling (WIV 2002)

Zoals reeds onder 2 is vermeld, draagt artikel 7, tweede lid, onder e, van de WIV 2002 aan de MIVD als taak op het verrichten van onderzoek betreffende andere landen ten aanzien van onderwerpen die in het besluit *Aanwijzing onderwerpen Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2002* door de Minister-President zijn aangewezen. Het belang van de nationale veiligheid, zoals expliciet verwoord in de aanhef van artikel 7, tweede lid, van de wet, is daarbij uitgangspunt. In de toelichting op het Aanwijzingsbesluit wordt over de invulling van deze e-taak onder meer gezegd, dat de MIVD Nederland de informatie moet verschaffen bij het bepalen van standpunten over het buitenlandse beleid en bij het voeren van internationale onderhandelingen die via andere, bijvoorbeeld diplomatieke, kanalen niet of moeilijk te verkrijgen is. Gedacht is aan het inwinnen van ontbrekende maar met het oog op de nationale veiligheid van belang zijnde gegevens die uitsluitend bij buitenlandse inlichtingen- en veiligheidsdiensten voorhanden zijn of alleen maar met eigen inspanningen van één of beide diensten verkregen kunnen worden. Deze activiteiten zijn derhalve complementair aan de bestaande taken van het Ministerie van Buitenlandse Zaken en zijn vertegenwoordigingen in het buitenland. Daarnaast richt de e-taak zich op het verzamelen van inlichtingen betreffende andere landen die de MIVD in staat stellen latente dreigingen voor de nationale veiligheid eerder te onderkennen (dat wil zeggen voordat deze zich op Nederlands grondgebied gemanifesteerd hebben) en bestaande dreigingen beter te doorgronden. Bij een en ander zal niet alleen acht mogen worden geslagen op het onmiddellijk nut voor Nederland in enge zin, maar dienen volgens de toelichting op het Aanwijzingsbesluit gezamenlijke Europese en bondgenootschappelijk inspanningen eveneens mee te wegen bij de beantwoording van de vraag of en in hoeverre met de inlichtingenvergaring het nationale belang is gediend.

De WIV 2002 is uiteraard alleen van toepassing op het Nederlandse grondgebied. Dat sluit niet uit dat een informant of agent in de zin van deze wet met hetzij de Nederlandse hetzij een andere nationaliteit ook zal kunnen worden ingezet in het buitenland op basis van de hem door de Nederlandse inlichtingen- en veiligheidsdiensten gegeven instructies en aanwijzingen, zoals ook andere bijzondere bevoegdheden op Nederlands territorium kunnen worden uitgeoefend ten behoeve van op het buitenland gerichte inlichtingentaken. De informant of agent zal zich in dat verband echter dienen te realiseren dat hij, eenmaal werkzaam in het buitenland, in beginsel valt onder de jurisdictie van een andere staat en hij zal rekening moeten houden met de in het desbetreffende land ook voor hem geldende

regels die sterk van de Nederlandse kunnen verschillen. Hij zal zich verder, indien Nederlander, gebonden weten aan de Nederlandse strafwetgeving voor zover die ex artikel 5 van het Wetboek van Strafrecht ook op Nederlanders in het buitenland van toepassing is.

De WIV 2002 bevat geen specifieke regels omtrent de inzet en het optreden van informanten en agenten in het buitenland. Wel zullen de algemene uitgangspunten van deze wet en de beginselen die aan de wet ten grondslag liggen zoveel mogelijk dienen te gelden voor operaties en situaties in het buitenland. Zo blijft ook ten aanzien van de inzet van informanten en agenten in het buitenland de bijzondere zorgplicht van de dienstleiding, omschreven in artikel 15 van de WIV 2002, van toepassing, welke zorgplicht onder meer de veiligheid van de personen met wier medewerking gegevens worden verzameld omvat, terwijl hun rekrutering als informant of agent geschiedt overeenkomstig de in Nederland toepasselijke regelgeving. Voor de gegevensverzameling in het buitenland zal voorts gelden dat de beginselen van noodzakelijkheid, proportionaliteit en subsidiariteit van toepassing zijn.

5.3 Nadere uitwerking door de MIVD

Aangezien een groot deel van de taak van de MIVD voor de inwerkingtreding van de WIV in 2002 al was gericht op het in het buitenland verzamelen en verwerken van inlichtingen bestond anders dan bij de AIVD het geval was niet de behoefte aan het oprichten van een aparte directie buitenland. Om diezelfde reden heeft de MIVD zich onthouden van een nadere uitwerking van specifieke regels voor de inzet van informanten en agenten in het buitenland. De algemene interne regelgeving, waarvan hierboven sprake was, wordt kennelijk toereikend geacht. De Commissie heeft hier begrip voor, maar acht het niettemin gewenst dat dit onderwerp en de modaliteiten die daaruit voor het inlichtingenwerk voortvloeien meer nadruk krijgen in de interne regelgeving voor deze dienst.

5.4 Samenwerking tussen de MIVD en de AIVD

Aangezien het door de Minister-President vastgestelde Aanwijzingsbesluit zowel voor de MIVD als de AIVD geldt, is een zekere mate van afstemming van activiteiten tussen beide diensten noodzakelijk. Dat geldt niet alleen voor de verdeling van landen en onderwerpen genoemd in (de geheime bijlage van) het Aanwijzingsbesluit, maar ook in het gebruik dat

van de verzamelde inlichtingen wordt gemaakt. Door onderling overleg zal zo een doelmatiger inzet van schaarse middelen kunnen worden bewerkstelligd, maar ook onderling tegenstrijdige rapportage kunnen worden vermeden. Een op 8 juli 2005 tot stand gekomen convenant regelt thans de samenwerking tussen beide diensten.¹⁷

Om te voorkomen dat de diensten dezelfde bronnen en/of agenten inzetten zonder dat de diensten dit van elkaar weten, dienen de MIVD en de AIVD krachtens dit convenant periodiek met elkaar overleg te plegen. Als uitvloeisel van deze zogenaamde *look-up-regeling* is afgesproken dat de diensten elkaar wederzijds raadplegen over de inzet van potentiële bronnen.

6. De praktijk van de inzet van informanten en agenten in het buitenland

6.1 Inleiding

Het onderzoek naar de praktijk van de inzet van informanten en agenten in het buitenland heeft bestaan uit dossieronderzoek en gesprekken met medewerkers van de dienst. Het onderzoek beperkt zich niet tot de inzet van *Nederlandse* informanten en agenten in het buitenland, maar richt zich tevens op de inzet in het buitenland van uit de regio zelf afkomstige (buitenlandse) informanten en agenten. De Commissie constateert dat de onderzochte operaties passen binnen de taakstelling van de MIVD zoals beschreven in artikel 7, tweede lid, sub a, c en e, WIV 2002.

6.2 Informanten en agenten

6.2.1 Subbronnen en contactpersonen

Ingevolge artikel 3, vierde lid, onder a, sub 1, van de Mandaatregeling Defensie is mandaatverlening aan de Directeur van de MIVD uitgesloten indien de toestemming voor de uitoefening van de bevoegdheid van artikel 21 WIV 2002 in het concrete geval voor de

¹⁷ *Kamerstukken II* 2004/05, 30 070, nr. 6 (bijlage).

eerste keer wordt gegeven. Dit betekent dat voor de initiële inzet van een agent de toestemming van de Minister is benodigd. Om te kunnen beoordelen of een persoon voldoende betrouwbaar en stuurbaar is om ingezet te kunnen worden als agent, hanteert de MIVD de Humint Verwervings Cyclus.¹⁸ Pas wanneer deze cyclus is doorlopen, kan toestemming worden gevraagd aan de Minister om de persoon als agent te kunnen inzetten. Deze handelwijze strookt in beginsel met de bedoelingen van de wetgever, die de betrouwbaarheid ziet als een algemene eis die behoort te gelden voor alle agenten.¹⁹

De regeling van de MIVD levert in de praktijk echter problemen op. In het kader van één van de operaties maakte de MIVD intensief gebruik van het uitgebreide netwerk van een agent. In een aantal gevallen onderhield de MIVD in afwezigheid van de agent maar met diens toestemming direct contact met personen uit dit netwerk. Aan deze personen werd door de MIVD instructie gegeven in de zin van artikel 21, eerste lid, onder a, WIV 2002. Desondanks werd de Minister in deze gevallen niet verzocht om toestemming tot inzet van agenten. De MIVD stelt dat de situatie in het desbetreffende land dusdanig was dat de betrouwbaarheid en stuurbaarheid van de bedoelde personen niet kon worden vastgesteld, een bevinding die de Commissie overigens kan onderschrijven. Volgens de MIVD kon de Minister niet worden gevraagd verantwoordelijkheid te nemen voor een persoon waarvoor niet kon worden ingestaan. Dientengevolge merkte de MIVD deze contacten aan als subbronnen of contactpersonen, kwalificaties die geen wettelijke status hebben.

Overigens komt de kwalificatie subbron wel voor in de werkinstructie. De subbron wordt daar omschreven als de gesprekspartner van een bron die er meestal niet van op de hoogte is dat zijn informatie door de bron wordt doorgespeeld.²⁰ Het mag duidelijk zijn dat hiermee een andere categorie wordt aangeduid dan de personen waarmee de MIVD verdere contacten onderhoudt buiten de agent om. Ook laat deze term zich niet oprekken tot personen die door de operateur in het bijzijn van de bron worden aangestuurd. Naar het oordeel van de Commissie handelt de MIVD niet overeenkomstig de wettelijke vereisten wanneer de dienst dergelijke personen slechts aanmerkt als contactpersoon en niet als agent. Ook is er geen sprake van informanten, daar de genoemde personen nadrukkelijk

¹⁸ Zie de Brief van de Minister van Defensie van 3 oktober 2005, *Kamerstukken II* 2005/06, 29 924, nr. 4.

¹⁹ *Kamerstukken II* 1999/00, 25 877, nr. 8, p. 58.

²⁰ De Commissie acht deze definitie uit de Humint Werkinstructie niet geheel adequaat. Zij constateert dat in veel gevallen de subbron wel degelijk op de hoogte is van het feit dat de informatie door de bron wordt doorgespeeld.

worden aangestuurd door de dienst en dus opereren onder de instructie van artikel 21, eerste lid, onder a, WIV 2002.

Weliswaar voldoet de MIVD aan zijn verplichting zorg te dragen voor de vaststelling van de betrouwbaarheid van zijn agenten, doch de hierboven beschreven handelwijze van de MIVD is niet in overeenstemming met de bedoelingen van de wetgever. Deze heeft immers beoogd de door de dienst te benaderen personen ofwel onder artikel 21 WIV 2002 ofwel onder artikel 17 WIV 2002 te laten vallen. Daar waar de dienst actief personen aanstuurt is volgens de wet sprake van een agent in de zin van artikel 21 WIV 2002. De inzet van een dergelijke persoon geschiedt onder verantwoordelijkheid en instructie van de dienst en daarmee onder ministeriële verantwoordelijkheid.²¹

6.2.2 Agent zonder ministeriële toestemming

Ten aanzien van één van de informanten van de MIVD weigerde de Minister van Defensie zijn toestemming te geven voor de inzet van deze persoon als agent wegens het meer dan beperkte afbreukrisico. De weigering van de Minister verplichtte de MIVD alle voorbereidingen ten behoeve van de daadwerkelijke inzet van de potentiële agent af te breken. Het contact met betrokkene werd echter ook na de ministeriële beslissing onderhouden. Na enige tijd werd het contact intensiever en op een gegeven moment ging de dienst zelfs over tot aansturing van betrokkene, onder meer door het beschikbaar stellen van beeldapparatuur voor het maken van opnamen. Naar het inzicht van de Commissie moet betrokkene vanaf dat moment als agent worden aangemerkt. Deze handelwijze van de MIVD kan dan ook niet worden aangemerkt als zijnde in overeenstemming met de beslissing van de Minister en is tevens in strijd met de wet.

De Commissie constateert dat het hier besproken geval sterk samenhangt met de wijze waarop de MIVD een eigen definitie hanteert van het begrip ‘informant’ die botst met artikel 17 juncto artikel 21 WIV 2002. De suggestie dat een informant in enigermate zou kunnen worden gestuurd - de ‘actieve informant’ uit de interne regelgeving van de dienst - kan ertoe leiden dat een persoon langer wordt aangehouden als informant dan wettelijk is toegestaan. Deze praktijk wordt bovendien gestimuleerd door de strenge eisen die de MIVD

²¹ *Kamerstukken II 2000/01, 25 877, nr. 14, p. 42.*

stelt aan de betrouwbaarheid van een agent. De dienst merkt een persoon immers pas aan als agent als de betrouwbaarheid van betrokkene vast is komen te staan. Deze benadering ten aanzien van de betrouwbaarheid van agenten acht de Commissie in beginsel alleszins te prijzen, doch zorgt er in voorkomend geval voor dat de MIVD in het kader van het voortraject van de Humint Verwervings Cyclus een persoon reeds feitelijk heeft ingezet als agent voordat de Minister om toestemming is verzocht.

Overigens is bovengenoemd geval niet het enige waarin de benadering van de MIVD botst met de wettelijke begrippen uit de WIV 2002. De Commissie heeft ten aanzien van meerdere operaties geconstateerd dat personen al enige tijd werkzaam waren als agent voor de MIVD voordat de Minister om toestemming werd verzocht. Hoewel de Commissie begrijpt dat de feitelijke inzet en de verkregen toestemming niet in alle gevallen (en vooral niet in het buitenland) naadloos op elkaar zijn af te stemmen, herinnert zij de MIVD eraan dat de wet inzet van agenten zonder voorafgaande toestemming niet toestaat. De Commissie acht deze gevallen dan ook in strijd met de WIV 2002.

Zoals al eerder in dit hoofdstuk ter sprake gekomen, legt artikel 3, vierde lid, onder a, sub 1, van de Mandaatregeling Defensie het toestemmingsniveau voor de initiële inzet van een agent bij de Minister van Defensie. Hiermee plaatst de MIVD het niveau hoger dan de AIVD, die het verzoek tot inzet van een agent de eerste keer neerlegt bij de directeur (zijnde hoofd van de directie). De Commissie constateert dat dit in combinatie met de definiëring die de MIVD hanteert ten aanzien van het wettelijke begrip 'agent' problemen oplevert ten aanzien van agenten in het buitenland, die immers op het vlak van betrouwbaarheid moeilijk zijn in te schatten. De drempel om te verzoeken om de inzet van een agent is voor de MIVD vooral ten aanzien van de buitenlandoperaties een stuk hoger dan voor de AIVD. Wanneer men pas een verzoek tot toestemming indient wanneer de betrouwbaarheid vaststaat, is het in veel gevallen te laat: de agent heeft dan al in de hoedanigheid van agent werkzaamheden verricht. Ook in het bovenstaande geval, waar de voorbereidingen voor de operatie zich reeds in een vergevorderd stadium bevonden, was betrokkene feitelijk werkzaam voor de MIVD als agent.

De Commissie beveelt aan dat de MIVD zijn interne regeling ten aanzien van het aanmelden van een persoon als 'agent' in overeenstemming brengt met de vereisten van artikel 21 van de WIV 2002. Deze interne regeling dient naar het inzicht van de Commissie zodanig te worden gewijzigd dat de MIVD voortaan op een eerder moment een verzoek tot

toestemming inzake inzet van een agent indient bij de Minister. Te overwegen valt een vorm van verdergaande mandatering aan de dienst zoals ook bij de AIVD bestaat, eventueel met daaraan te stellen voorwaarden, waarbij tevens de door de MIVD gehanteerde vereisten om een persoon aan te merken als ‘agent’ opnieuw dienen te worden bezien.

6.3 Verzoeken om toestemming

Waar de initiële toestemming tot de inzet van een agent wordt gegeven door de Minister, is voor de daaropvolgende toestemmingen tot verlenging van de inzet de handtekening van de Directeur van de dienst voldoende. De Commissie heeft geconstateerd dat de MIVD - behoudens enige problemen in verband met de invoering van de WIV 2002 die hebben voortgeduurd tot aan eind 2003 - bij het verkrijgen van deze toestemmingen tot verlenging van de bevoegdheid van artikel 21 WIV 2002 binnen de termijn van drie maanden blijft.

Tevens acht de Commissie de bijbehorende motivering, hoewel ten aanzien van de verlengingen van de inzet van de bevoegdheid soms nogal minimaal, voldoende inzichtelijk. De Commissie onderschrijft op dit punt het belang van een hernieuwd opgestelde motivering bij iedere aanvraag tot verlenging van de bevoegdheid. Op deze wijze bestaat er op een strategisch niveau in de dienst een goed beeld van wat een operatie de afgelopen periode heeft opgeleverd.

Tot slot merkt de Commissie op dat de MIVD zich in sommige gevallen heeft bediend van een zogenoemd verzamelverzoek: in één verzoek wordt gevraagd om toestemming tot de inzet van meerdere agenten. De Commissie heeft zich hiertegen reeds in een eerder toezichtsrapport uitgesproken.²² Zij volstaat dan ook met de opmerking dat de MIVD, behoudens een enkele uitzondering, inmiddels geen gebruik meer maakt van verzamelverzoeken.

De Commissie acht het wenselijk dat de MIVD zoveel mogelijk voor iedere agent apart toestemming aanvraagt. Op deze manier wordt de dienst gedwongen voor iedere agent

²² Toezichtsrapport nr. 5A betreffende het onderzoek van de Commissie van Toezicht naar de rechtmatigheid van het MIVD-onderzoek naar proliferatie van massavernietigingswapens en overbrengingsmiddelen, 13 oktober 2005, p. 8. Zie www.ctivd.nl.

apart te motiveren waarom inzet gewenst wordt geacht. De Commissie acht het van groot belang dat de inzet van iedere agent los van de anderen op zijn eigen merites wordt beoordeeld.

6.4 Inzet

6.4.1 Benadering en afbouw

Zoals in de interne regeling van de Afdeling Humint wordt aangegeven is geen enkele benadering dezelfde. Een uitputtende regeling kan dus niet worden gegeven, er worden slechts enkele basisregels geformuleerd.

Uit de bestudeerde dossiers maakt de Commissie op dat de MIVD zich houdt aan de Humint Werkinstructie. Aan het benaderingsgesprek gaat in alle gevallen een zorgvuldige voorbereiding vooraf. In de gevallen dat de MIVD reden heeft aan te nemen dat extra veiligheidsmaatregelen ten behoeve van de agent of informant en operateur benodigd zijn, neemt de dienst die ook.

De Humint Werkinstructie beschrijft het belang van een gedegen afbouw van de relatie van de dienst met de agent of informant. Er is immers gedurende de operatie een vertrouwensrelatie opgebouwd met de agent of informant. Vermeden moet worden dat de agent of informant zich in de steek gelaten voelt. Aandacht moet worden besteed aan timing, zorgvuldigheid, aflopende beloning, duidelijkheid en eventueel psychologische nazorg. Uit de bestudeerde dossiers blijkt dat de MIVD voldoende aandacht schenkt aan de verschillende aspecten van de afbouw. De Commissie constateert dan ook dat de afbouw voldoende zorgvuldig plaatsvindt.

6.4.2 Instructie en verslaglegging

De Commissie heeft geconstateerd dat de MIVD in het kader van de agentenoperaties in het buitenland heeft voldaan aan het vereiste van artikel 21, zesde lid, WIV 2002. De instructie die in de concrete operaties aan de agent wordt meegegeven wordt door de betrokken operateur beschreven in het dossier.

Wel wil de Commissie opmerken dat de kwaliteit van de weergave van de instructie vanwege deze manier van vastleggen van operatie tot operatie verschilt. Soms is de instructie zeer gedetailleerd vastgelegd, andere keren is er slechts sprake van een instructie op hoofdlijnen. In het laatste geval is controle op de kwaliteit van de instructie problematisch, niet alleen voor de Commissie maar ook voor de MIVD zelf. De Commissie is van oordeel dat meer eenheid zou moeten worden betracht in de wijze van verslagleggen. De Commissie beveelt de MIVD dan ook aan ten aanzien van dit onderwerp interne richtlijnen te ontwikkelen.

6.4.3 Beloning

Ten aanzien van de beloning van agenten merkt de Commissie op dat hieromtrent moeilijk algemene uitspraken zijn te doen. De motieven waaruit agenten handelen kunnen immers zeer verschillend zijn. Zowel ideële als materialistische overwegingen kunnen een rol spelen. Zo nu en dan komt het voor dat een agent voor een bepaalde periode een min of meer vast bedrag betaald krijgt. Het gaat in deze gevallen steeds om intensieve operaties die veel tijd en inspanning vragen van de agent. In de meeste gevallen wordt er echter gewerkt op basis van onkostenvergoedingen.

6.4.4 Veiligheid

Ingevolge artikel 15, onder c, WIV 2002 draagt de Directeur van de MIVD (zijnde het hoofd van de dienst) zorg voor de veiligheid van de personen met wier medewerking gegevens worden verzameld. Deze bepaling geeft uitdrukking aan de zorgverplichting die op de dienst rust en wordt nader uitgewerkt in de Humint Werkinstructie. Zo dient de dienst oog te hebben voor het veiligheidsbewustzijn bij de agent of informant en tevens te letten op diens privé-situatie. De Commissie constateert dat de MIVD voldoet aan de zorgverplichting van artikel 15, onder c, WIV 2002.

Het is de Commissie opgevallen dat de MIVD de observatie van een ontmoeting tussen een medewerker van de dienst en een informant of agent niet langer aanmerkt als bijzondere bevoegdheid in de zin van artikel 20, eerste lid, van de WIV 2002 wanneer van deze

observatie van tevoren mededeling is gedaan aan de betrokken informant of agent. De dienst is van oordeel dat de bevoegdheid tot een dergelijke observatie voortvloeit uit de algemene taakstelling van de dienst zoals verwoord in artikel 7 van de WIV 2002. De MIVD stelt dat er met het in kennis stellen van de betrokken informant of agent niet langer sprake is van de inzet van een bevoegdheid die een (grote) inbreuk betekent op de persoonlijke levenssfeer.

De Commissie onderschrijft deze zienswijze niet. Naar analogie van wat de Commissie eerder heeft opgemerkt in een toezichtsrapport ten aanzien van de AIVD²³ stelt zij dat voor observatie puur uit een oogpunt van beveiliging van een ontmoeting tussen een medewerker van de dienst en een informant of agent een expliciete wettelijke basis ontbreekt.²⁴ Verdedigbaar is om analoog aan het strafrecht niet-stelselmatige observatie door de MIVD als (geringe) inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van burgers te billijken. Dit zou betekenen dat alleen voor stelselmatige vormen van observatie toestemming dient te worden gevraagd. Beperkte inbreuken op de persoonlijke levenssfeer kunnen dan worden gebaseerd op de algemene taakstelling van de MIVD (artikel 7, tweede lid, WIV 2002), eventueel in combinatie met de zorgverplichting van artikel 15, onder c, van de WIV 2002. De Commissie overweegt daarbij dat niet het al dan niet in kennis stellen van de betrokken informant of agent, maar de indringendheid van de observatie doorslaggevend is. Bij de vraag wanneer er sprake is van stelselmatige observatie kan tevens aansluiting worden gezocht bij de in het strafrecht geformuleerde criteria, te weten: de duur van de observatie, de plaats, de intensiteit, de frequentie of het toepassen van een technisch hulpmiddel dat meer biedt dan alleen versterking van zintuigen.

De Commissie beveelt aan dat de MIVD het hierboven door de Commissie aangegeven onderscheid tussen stelselmatige en niet-stelselmatige observatie uitwerkt in de interne regelgeving van de dienst.

²³ Toezichtsrapport nr. 4 van de Commissie van Toezicht betreffende onderzoek naar ontwikkelingen binnen de Molukse gemeenschap van 26 januari 2005, Jaarverslag CTIVD 2004-2005, p. 57. Zie www.ctivd.nl. In zijn begeleidende brief van 22 maart 2005 aan de Tweede Kamer heeft de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aangegeven de aanbevelingen van de Commissie op dit punt over te zullen nemen. *Kamerstukken II* 2004/05, 29 924, nr. 2.

²⁴ De beveiligingstaak van de MIVD (artikel 6, tweede lid, onder d, WIV 2002) wordt niet genoemd in artikel 18 van de WIV 2002, hetgeen met zich meebrengt dat het de MIVD niet is toegestaan bijzondere bevoegdheden uit te oefenen in het kader van deze taak.

6.4.5 Strafbare feiten

Uit het onderzoek van de Commissie is gebleken dat de agenten van de MIVD zich niet bedienen van de wettelijke mogelijkheid om onder bepaalde voorwaarden strafbare feiten te plegen, voor zover uit artikel 5 van het Wetboek van Strafrecht een band zou worden gelegd met de Nederlandse rechtsorde.

De vraag zou kunnen rijzen of eventuele aan spionage gerelateerde werkzaamheden in het buitenland zijn aan te merken als strafbare feiten in de zin van artikel 21, derde lid, van de WIV 2002. De Commissie komt tot de conclusie dat deze werkzaamheden niet als zodanig kunnen worden gezien. Dat spionage een inbreuk betekent van het strafrecht van het land waar wordt gespioneerd, mag als gegeven worden verondersteld. De Nederlandse strafwet is echter niet van toepassing op aan spionage gerelateerde werkzaamheden in het buitenland, voor zover die spionage niet is gericht op Nederlandse staatsgeheimen en schending van het Nederlandse staatsbelang. Artikel 5, lid 1, sub 2, van het Wetboek van Strafrecht stelt immers de eis van de dubbele strafbaarheid. De Nederlandse strafwet is slechts van toepassing wanneer het feit in ons land een misdrijf is, terwijl het in het land waar het is begaan strafbaar is gesteld. De misdrijven tegen de veiligheid van de staat (genoemd in titel I van het tweede boek van het Wetboek van Strafrecht), waartoe spionage wordt gerekend, bevatten echter typisch-nationale bestanddelen. Deze bestanddelen zien uitsluitend op spionage gericht tegen de Nederlandse staat. Derhalve wordt niet voldaan aan de eis van dubbele strafbaarheid.²⁵

6.5 Noodzakelijkheid, proportionaliteit en subsidiariteit

Volgens artikel 18 WIV 2002 mag de bevoegdheid van artikel 21 WIV 2002 slechts worden uitgeoefend voor zover dat noodzakelijk is voor de goede uitvoering van de taken, bedoeld in artikel 7, tweede lid, onder a, c en e, van de WIV 2002. Zoals al eerder aangegeven geschiedt de inzet van agenten in het licht van de taakstelling gegeven in artikel 7, tweede lid, onder a en e, van de WIV 2002. Het is de Commissie gebleken dat de inzet van agenten in het buitenland door de MIVD geschiedt in overeenstemming met het noodzakelijkheidsvereiste.

²⁵ Zie voor een uitgebreide beschrijving van het leerstuk van dubbele strafbaarheid C.P.M. Cleiren & J.F. Nijboer, *Strafrecht. Tekst & commentaar*, Deventer: Kluwer 2004, p. 18-23.

Ingevolge artikel 31, vierde lid, WIV 2002 dient de uitoefening van een bevoegdheid evenredig te zijn aan het daarmee beoogde doel. Uit de bestudeerde operaties blijkt dat de intensiviteit van het middel om via informanten en agenten inlichtingen te verzamelen de dienst ertoe dwingt zorgvuldig om te gaan met de bestaande menskracht en capaciteit. Als gevolg hiervan vinden de echte agentenoperaties vooral plaats in de gebieden waarbij Nederland militair direct is betrokken. In de overige gebieden wordt gewerkt met agenten of informanten die vooral strategische informatie verzamelen en intensiever kunnen worden ingezet wanneer politieke ontwikkelingen daarom vragen. In het kader van de buitenlandoperaties wordt er voorts slechts beperkt gebruik gemaakt van de overige bijzondere bevoegdheden. Niet is gebleken dat de inzet van deze bevoegdheden en de inzet van artikel 21 WIV 2002 onevenredig geschiedt aan het beoogde doel. De Commissie constateert dan ook dat de bestudeerde operaties voldoen aan het proportionaliteitsvereiste.

Wanneer kan worden gekozen uit verschillende bevoegdheden, heeft de dienst de verplichting te kiezen voor de bevoegdheid die voor de betrokkene het minste nadeel oplevert, aldus artikel 31, tweede lid, WIV 2002. Dit subsidiariteitsvereiste kan in samenhang worden gelezen met het eerste lid van datzelfde artikel, dat opmerkt dat een bijzondere bevoegdheid slechts kan worden ingezet wanneer de daarmee beoogde inlichtingenvergaring niet of niet tijdig kan geschieden door raadpleging van open bronnen. Uit de bestudeerde operaties blijkt dat de soort inlichtingen die de MIVD vergaart met behulp van agenten en informanten in het buitenland niet kan worden verkregen aan de hand van open bronnen. De combinatie van de inzet van agenten en het ongericht ontvangen en opnemen van niet-kabelgebonden telecommunicatie in de zin van artikel 27 WIV 2002 levert een aanzienlijke meerwaarde op. De agenten komen op plekken en spreken met personen die niet via open bronnen toegankelijk zijn. De operaties van de MIVD voldoen naar het oordeel van de Commissie aan het subsidiariteitsvereiste.

6.6 Samenwerking

6.6.1 Samenwerking met de AIVD

Krachtens artikel 58, eerste lid, WIV 2002 bestaat er een wettelijke verplichting voor beide diensten elkaar zoveel mogelijk medewerking te verlenen. Die medewerking bestaat in

ieder geval uit gegevensverstrekking en het verlenen van technische en andere vormen van ondersteuning in het kader van de toepassing van bijzondere bevoegdheden als bedoeld in par. 3.2.2 van de wet.

Een bijzondere vorm van samenwerking vindt plaats in het kader van de inlichtingentaak buitenland. Naast de reeds vermelde *Aanwijzing onderwerpen Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2002*, die beide diensten regardeert, is er een nadere uitwerking naar aspecten, landen en regio's, vastgelegd in een geheime bijlage, die op elke dienst afzonderlijk is afgestemd, met inachtneming van gezamenlijke operationele aspecten, bijvoorbeeld de strijd tegen het internationale terrorisme. Bovendien zijn omwille van een goede coördinatie tussen de diensten afspraken gemaakt betreffende de in de *Aanwijzing* van de Minister President opgenomen aandachtsgebieden.

De Commissie constateert dat de samenwerking tussen de MIVD en de AIVD op het gebied van de buitenlandtaak over het algemeen goed verloopt. In het kader van de samenwerking tussen de Afdeling Humint en de AIVD vindt frequent overleg plaats. Voorts geeft de MIVD inzicht in de dagelijkse activiteiten door toezending van zijn dagrapportages.

Juist omdat in het kader van de buitenlandtaak de diensten gemakkelijk in elkaars vaarwater kunnen komen is voortdurend overleg en afstemmen van acties noodzakelijk. Het op 8 juli 2005 tussen beide diensten afgesloten convenant over de samenwerking²⁶ kan in dit verband goede diensten bewijzen.

6.6.2 Samenwerking met buitenlandse diensten

In een aantal operaties wordt samengewerkt met een buitenlandse inlichtingen- en veiligheidsdienst. De samenwerking met buitenlandse diensten is geregeld in artikel 59 WIV 2002. Twee vormen van samenwerking worden in dit artikel beschreven, beide ten behoeve van door de buitenlandse instanties te behartigen belangen: het verstrekken van gegevens (artikel 59, tweede lid, WIV 2002) en het verlenen van technische en andere vormen van ondersteuning (artikel 59, vierde lid, WIV 2002). Voor beide vormen van samenwerking geldt dat de belangen van de buitenlandse dienst niet onverenigbaar mogen zijn met de

²⁶ *Kamerstukken II 2004/05, 30 070, nr. 6 (bijlage).*

belangen die de Nederlandse diensten hebben te behartigen²⁷ en dat een goede taakuitvoering door de Nederlandse diensten zich niet tegen de samenwerking verzet.

Ten aanzien van het in samenwerking met een buitenlandse dienst aansturen van een agent in het buitenland kan worden gezegd dat het beide bovenstaande vormen van samenwerking omvat. Zo wisselt de MIVD bij dergelijke operaties spontaan of op verzoek inlichtingen uit met de buitenlandse dienst. Ook komt het geregeld voor dat de operateur van de MIVD samen met een buitenlandse collega spreekt met de agent. Deze laatstgenoemde vorm van samenwerking kan worden begrepen als ondersteuning in de zin van artikel 59, vierde lid, WIV 2002. Uit het onderzoek van de Commissie is gebleken dat de samenwerking met buitenlandse diensten voldoet aan de wettelijke vereisten van artikel 59, tweede lid, onder a en b, en vierde lid, onder a en b, van de WIV 2002.

7. Conclusies en aanbevelingen

7.1 De Commissie is van oordeel dat ambtelijke medewerkers van de MIVD, behoudens uitzonderlijke gevallen, niet behoeven te worden aangemeld als agent ten behoeve van de artikel 21 procedure. De Commissie meent dat de wet niet voor zulke gevallen is geschreven of bedoeld.

7.2 De Commissie acht het nuttig dat de MIVD en de AIVD de interne gedragscodes van de diensten omtrent de benadering en inzet van informanten en agenten ter vergelijking naast elkaar leggen om te bezien of uit die vergelijking over en weer lering kan worden getrokken.

7.3 De Commissie acht het gewenst dat de MIVD nadere specifieke regels uitwerkt voor de inzet van informanten en agenten in het buitenland.

7.4 De Commissie constateert dat de onderzochte operaties in het buitenland pasten binnen de taakstelling van de MIVD.

²⁷ Of hiervan sprake is, wordt mede beoordeeld aan de hand van het Nederlandse buitenlandse beleid, waaronder dat op het gebied van de mensenrechten. *Kamerstukken II 1997/98*, 25 877, nr. 3, p. 74 (MvT).

- 7.5 De Commissie constateert dat de MIVD in een aantal gevallen gebruik heeft gemaakt van personen die feitelijk werkzaam waren als agent, terwijl de dienst hier nog geen toestemming voor had verkregen van de Minister. Oorzaak hiervan acht de Commissie de binnen de MIVD geldende definiëring van informanten en agenten, welke niet in overeenstemming is met de WIV 2002. De Commissie beveelt aan dat de MIVD zijn interne regeling op dit punt in overeenstemming brengt met de wettelijke vereisten, en wel op zodanige wijze dat de MIVD voortaan tijdig toestemming verkrijgt van de Minister. Te overwegen valt een vorm van verdergaande mandatering aan de dienst zoals ook bij de AIVD bestaat, eventueel met daaraan te stellen voorwaarden, waarbij tevens de door de MIVD gehanteerde vereisten om een persoon aan te merken als 'agent' opnieuw dienen te worden gezien.
- 7.6 De Commissie constateert dat de MIVD onverminderd het vorenstaande in het algemeen binnen de wettelijke termijnen blijft. Tevens acht de Commissie de bijbehorende motivering voldoende inzichtelijk. Wel acht de Commissie het wenselijk dat de MIVD zoveel mogelijk voor de inzet van iedere agent apart toestemming vraagt aan de Minister in plaats van gebruik te maken van zogenoemde verzamelbeschikkingen.
- 7.7 De Commissie constateert dat de MIVD voldoet aan zijn verplichting om de instructie aan de agent schriftelijk vast te leggen. In het kader van de duidelijkheid en volledigheid beveelt de Commissie de MIVD aan ten aanzien van dit onderwerp interne richtlijnen te ontwikkelen.
- 7.8 De Commissie constateert dat de MIVD voldoet aan zijn zorgverplichting ten opzichte van de door de dienst ingezette of ingeschakelde informanten en agenten.
- 7.9 De Commissie beveelt aan dat de MIVD het door de Commissie aangegeven onderscheid tussen stelselmatige en niet-stelselmatige observatie uitwerkt in de interne regelgeving van de dienst.
- 7.10 De Commissie constateert dat de afbouw van de contacten met agenten van de MIVD voldoende zorgvuldig plaatsvindt.

7.11 Uit de door de Commissie onderzochte operaties in het buitenland is gebleken dat de agenten van de MIVD zich niet bedienen van de in de wet voorziene mogelijkheid om onder bepaalde voorwaarden strafbare feiten te plegen die een inbreuk opleveren van de Nederlandse rechtsorde.

7.12 De Commissie stelt vast dat de samenwerking met de AIVD bij het verrichten van de zogenoemde buitenlandtaak van beide diensten over het algemeen goed verloopt.

7.13 De Commissie stelt vast dat de samenwerking met de buitenlandse inlichtingen- en veiligheidsdiensten voldoet aan de vereisten van de WIV 2002.

Aldus vastgesteld in de vergadering van de Commissie d.d. 12 april 2006

Inhoudsopgave toezichtsrapport 8B

1.	Inleiding	73
2.	Afbakening van het onderwerp en onderzoeksopzet	73
3.	Het wettelijk kader	75
4.	De uitwerking door de AIVD van de wettelijke regeling inzake benadering en inzet van informanten en agenten in het algemeen	78
5.	Bijzondere regelingen inzake de inzet en het optreden van informanten en agenten in het buitenland	81
5.1	Wetsgeschiedenis	81
5.2	De wettelijke regeling (WIV 2002)	83
5.3	Nadere uitwerking door de AIVD	85
5.4	Samenwerking tussen de AIVD en de MIVD	86
6.	De praktijk van de inzet van informanten en agenten in het buitenland	87
6.1	Inleiding	87
6.2	De inzet van informanten en agenten	88
6.2.1	Verzoeken om toestemming	88
6.2.2	Veiligheid en afbouw	89
6.2.3	Instructie en verslaglegging	90
6.2.4	Beloning	90
6.2.5	Strafbare feiten	91
6.3	Noodzakelijkheid, proportionaliteit en subsidiariteit	92
6.4	Samenwerking	92
6.4.1	Samenwerking met de MIVD	92
6.4.2	Samenwerking met buitenlandse diensten	93
7.	Conclusies en aanbevelingen	94

TOEZICHTSRAPPORT 8B

Inzake het onderzoek van de Commissie van Toezicht naar de inzet door de AIVD van informanten en agenten, meer in het bijzonder in het buitenland

1. Inleiding

Op grond van haar toezichthoudende taak ex artikel 64 van de Wet op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten 2002 (WIV 2002) heeft de Commissie van Toezicht betreffende de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (verder: de Commissie) een onderzoek verricht naar de inzet door de AIVD (Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst) van informanten en agenten, meer in het bijzonder in het buitenland. Een overeenkomstig onderzoek is verricht naar de inzet van informanten en agenten door de MIVD (Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst). Naar aanleiding van dit onderzoek bij de MIVD verschijnt een afzonderlijk toezichtsrapport. Van het voornemen tot het instellen van onderhavig onderzoek is door de Commissie conform artikel 78, derde lid, WIV 2002 op 9 mei 2005 mededeling gedaan aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties respectievelijk de Minister van Defensie en aan de Voorzitters van de Eerste en de Tweede Kamer van de Staten-Generaal.

2. Afbakening van het onderwerp en onderzoekopzet

De AIVD kan op grond van haar wettelijke taakomschrijving in het belang van de nationale veiligheid inlichtingenwerk verrichten in het buitenland. In artikel 6, tweede lid, onder d, van de WIV 2002 wordt als taak van de AIVD (de zogenaamde *d*-taak) genoemd: het

verrichten van onderzoek betreffende andere landen ten aanzien van onderwerpen die door de Minister-President, Minister van Algemene Zaken, in overeenstemming met de Ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Defensie in het jaarlijks vast te stellen besluit *Aanwijzingen onderwerpen Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2002* zijn aangewezen.¹ In de laatste versie van dit besluit zijn de volgende onderwerpen aangewezen:

- a. ontwikkelingen op het gebied van internationaal terrorisme;
- b. ontwikkelingen in landen die relevant zijn in het kader van de proliferatie van massavernietigingswapens en hun overbrengingsmiddelen;
- c. politieke, etnische of religieuze spanningen of geschillen in specifieke landen of regio's, ongeacht of zij binnen of tussen landen optreden, die kunnen leiden tot een bedreiging voor de internationale stabiliteit of de internationale rechtsorde;
- d. ontwikkelingen die de Nederlandse en Europese energievoorzieningszekerheid in gevaar kunnen brengen.

Op grond van de a-taak kunnen eveneens informanten en agenten in het buitenland worden ingezet.² Het onderzoek van de Commissie beperkt zich tot de d-taak.

Eerst zal een overzicht worden gegeven van de bestaande wettelijke regels omtrent de benadering en de inzet van informanten en agenten *in het algemeen* (paragraaf 3), alsmede van de nadere uitwerking die daaraan door de AIVD is gegeven (paragraaf 4). Vervolgens wordt, na een overzicht van de wetsgeschiedenis, ingegaan op de regels die van toepassing zijn op de benadering en de inzet van Nederlandse (en buitenlandse) informanten en agenten *in het buitenland* door de AIVD (paragraaf 5). Daarop volgt een rapportage over een aantal door de Commissie onderzochte praktijksituaties, waarbij informanten en agenten in het buitenland zijn ingezet (paragraaf 6). Het rapport wordt afgesloten met een aantal conclusies en aanbevelingen door de Commissie (paragraaf 7).

¹ Het laatste besluit dateert van 29 november 2005, *Staatscourant (Stcrt.)* 20 januari 2006, nr. 15, p. 11. Dit aanwijzingsbesluit heeft betrekking op het werkerrein van beide diensten die immers op het terrein van het aanwijzingsbesluit geacht worden in sterke onderlinge samenhang samen te werken. Tot 2004 golden afzonderlijke ministeriële aanwijzingen voor het werkerrein van de AIVD en dat van de MIVD.

² Zie artikel 6, tweede lid, onder *a*, van de WIV 2002 dat (verkort weergegeven) als taak van de AIVD omschrijft: het verrichten van onderzoek naar personen en organisaties die aanleiding geven tot het ernstige vermoeden dat zij een gevaar vormen voor de democratische rechtsorde dan wel voor de veiligheid of andere gewichtige belangen van de staat. Voor de in dit artikel onder *b* en *c* omschreven (veiligheids- en beveiligings)taken kunnen deze bijzondere bevoegdheden niet worden ingezet.

3. Het wettelijk kader

Bij het verzamelen van inlichtingen door middel van menselijke bronnen wordt in de WIV 2002 onderscheid gemaakt tussen *informanten* en *agenten*. Onder *informant* wordt verstaan: de natuurlijke persoon die door de positie waarin hij verkeert dan wel de hoedanigheid die hij heeft over gegevens beschikt of kan beschikken die voor een goede taakuitvoering van de dienst van belang kunnen zijn.³ Het benaderen van informanten valt onder artikel 17, eerste lid, onder a. De inzet van agenten valt onder artikel 21, eerste lid, onder a, sub 1 en 2. In laatstbedoeld artikel wordt een agent - voor zover hier van belang - omschreven als: de natuurlijke persoon, die, al dan niet onder dekmantel van een aangenomen identiteit of hoedanigheid, onder verantwoordelijkheid en instructie van de dienst is belast met het gericht gegevens verzamelen omtrent personen en organisaties die voor de taakuitvoering van de dienst van belang kunnen zijn.⁴ De memorie van toelichting op dit artikel zegt het nog iets pregnanter: de agent is een natuurlijke persoon die doelbewust door een dienst wordt ingezet om gericht gegevens te verzamelen die voor de taakuitvoering van de dienst van belang kunnen zijn.⁵ Volledigheidshalve wordt nog verwezen naar artikel 21, eerste lid, onder a, sub 2 van de WIV 2002, waarin de agent de bevoegdheid om maatregelen te bevorderen of te treffen ter bescherming van door een dienst te behartigen belangen is toegekend.

Voor zowel de informant als de agent geldt dat de wet veronderstelt dat de beslissing om hem te benaderen, respectievelijk in te zetten, van de dienst uitgaat. Voor de informant vloeit dit voort uit artikel 17, eerste lid, welke bepaling inhoudt dat de dienst *zich kan wenden* tot een ieder die de benodigde gegevens kan verstrekken; voor de agent uit de wettelijke terminologie dat hij wordt *ingezet*. Uiteraard sluit dit niet uit dat derden zich zelfstandig tot de AIVD kunnen wenden met een aanbod van informatie. Van de reactie van de dienst hangt dan af of zij als informant of agent worden benaderd dan wel van het aanbod geen gebruik wordt gemaakt.

Voor de benadering van een informant geldt geen voorafgaand wettelijk toestemmingsvereiste. Voor de inzet van een agent moet wel toestemming worden gegeven.

³ *Kamerstukken II* 1997/98, 25 877, nr. 3, p. 31 (MvT).

⁴ In voorbereiding is thans een herziening van de WIV 2002 waarbij ook artikel 21 wordt herschreven. Het hier aangehaalde tekstgedeelte ondergaat echter geen wijziging.

⁵ *Kamerstukken II* 1997/98, 25 877, nr. 3, p. 31 (MvT).

Dit verschil valt hierop terug te voeren, dat in het geval van een informant niet sprake is van de uitoefening van een bijzondere bevoegdheid; bij de inzet van een agent is dit wel het geval. In de praktijk hanteert de AIVD echter ook bij de inzet van informanten *de eerste keer* (dus niet bij verlenging) het toestemmingsvereiste om een goed overzicht te hebben van alle menselijke bronnen die voor de dienst werkzaam zijn.⁶ De toestemming tot de inzet van een agent wordt volgens artikel 19 van de WIV 2002 verleend voor een maximumperiode van drie maanden, welke termijn een onbepaald aantal keren telkens met maximaal drie maanden kan worden verlengd. In het kader van de zg. post-Madrid-maatregelen wordt thans een verlenging van deze termijnen overwogen; daartoe wordt verwezen naar het onlangs door de Commissie vastgestelde toezichtsrapport inzake de rechtmatigheid van de uitvoering van een contra-terrorisme operatie van de AIVD.⁷

De toestemming wordt door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties gegeven, maar kan aan de dienstleiding worden gemandateerd en door deze weer verder. Volgens artikel 4, eerste lid, van het Mandaatbesluit AIVD 2002 wordt het mandaat voor de inzet van een agent de eerste keer uitsluitend uitgeoefend door de directeur, dus het hoofd van de desbetreffende directie. Bij verlenging (en bij de benadering voor de eerste keer van een informant) is het meestal het teamhoofd dat de toestemming verleent. Bij de inzet van bepaalde categorieën personen als agent is overigens, afhankelijk van de maatschappelijke functie of positie van de betrokkene, de toestemming voorbehouden aan de minister onderscheidenlijk het hoofd van de AIVD.

Zowel de informant als de agent onderhoudt het contact met de dienst via een medewerker van de dienst, de *opérateur* of *medewerker acquisitie* die ondergeschikt is aan het hoofd van het team waarbij hij is ingedeeld. Voor de AIVD geldt in dit verband nog dat onder verantwoordelijkheid en aansturing van de dienst het contact ook gelegd en onderhouden kan worden door een medewerker van de regionale inlichtingendienst (RID) van de politie. De intensiteit van het contact tussen opérateur en agent hangt uiteraard sterk af van de feitelijke situatie. Over het algemeen zal het contact met een agent veel intensiever zijn dan met een informant. Het wezenlijke verschil tussen informant en agent is immers, zowel blijkens de wet als de wetsgeschiedenis, dat een agent wordt ‘gestuurd’; hij werkt in opdracht en onder supervisie van de dienst.

⁶ Het toestemmingsvereiste geldt niet voor informanten die in het kader van een veiligheidsonderzoek ten behoeve van de b-taak worden benaderd.

⁷ Toezichtsrapport CTIVD nr. 7.

Ook eigen medewerkers van de dienst kunnen als agent in de zin van artikel 21 worden aangesteld en aangemeld. Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties De Vries benadrukte indertijd in de Kamerstukken dat slechts in ‘zeer uitzonderlijke gevallen’ het eigen personeel van de dienst als agent optreedt.⁸ In zulke gevallen wordt meestal gewerkt met een aangenomen identiteit en is er sprake van een *natural cover agent (nca)*. Doorgaans is echter de agent iemand van buiten de dienst met een goede informatiepositie, die werkzaam is op basis van een afspraak met de dienst om al dan niet tegen een zekere vergoeding of beloning inlichtingen te verzamelen. Ter wille van de duidelijkheid beveelt de Commissie aan de aanstelling van medewerkers van de dienst als agent tot de hierboven beschreven uitzonderlijke gevallen beperkt te houden.

De dienst is verplicht een instructie voor de agent vast te stellen (zie artikel 21, eerste lid onder a, en zesde lid van de WIV 2002). Die *instructieverplichting* (de memorie van toelichting spreekt ten onrechte van ‘bevoegdheid’) dient ertoe om de verantwoordelijkheid voor de inzet van een agent daadwerkelijk waar te kunnen maken. De agent dient zich dan ook aan de hem gegeven instructie te houden. De instructie wordt in de regel mondeling gegeven, maar in artikel 21, zesde lid, is bepaald dat de mondeling gegeven instructie door de dienst schriftelijk wordt vastgelegd. Dit gebeurt doorgaans in het operatieverslag. Het ligt voor de hand dat deze schriftelijke vastlegging zo snel mogelijk geschiedt. Ze dient immers een tweeledig doel. Niet alleen is ze vanuit intern-beheersmatig oogpunt wenselijk (sturing en verantwoording van operationele activiteiten) maar ook om het optreden van de agent achteraf te kunnen toetsen en te evalueren.⁹

Ligt de hoofdtaak van een agent in het verzamelen van inlichtingen, daarnaast kan hij worden belast met het bevorderen of nemen van maatregelen in verband met de door een dienst te behartigen belangen. Dit houdt de mogelijkheid in van een daadwerkelijk optreden door de agent om bijvoorbeeld het plegen van strafbare feiten door een persoon of organisatie, over wie hij inlichtingen verzamelt, te voorkomen. In een brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer van 15 juli 2004¹⁰ heeft de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aangekondigd, dat de mogelijkheden ter verstoring van de voorbereiding van terroristische aanslagen (anders dan door het tijdig alarmeren van de bevoegde autoriteiten) zullen worden verruimd, zodat de diensten ook zelf daadwerkelijk

⁸ *Handelingen I*, 2001/02, p. 18-943.

⁹ *Kamerstukken II* 1997/98, 25 877, nr. 3, p. 31-32 (MvT).

¹⁰ *Kamerstukken II*, 2003/04, 29 200 VII, nr. 61, p. 2.

kunnen optreden en niet alleen de door hen ingezette agenten. Ook de Commissie Bestuurlijke Evaluatie AIVD (de commissie-Havermans) heeft in haar in november 2004 verschenen rapport *De AIVD in verandering* zo'n suggestie gedaan (pp. 127, 225 en 234). De voor elke actie geldende drieledige wettelijke eis van noodzakelijkheid, proportionaliteit en subsidiariteit zal, zoals wel vanzelf spreekt, bij de uitoefening van een dergelijke verstoringsbevoegdheid door de dienst zelf niet uit het oog mogen worden verloren.

De agent kan krachtens artikel 21, derde en vijfde lid, van de WIV 2002 ook zelf onder strikte voorwaarden, gesteld door de dienst, strafbare feiten plegen dan wel medewerking verlenen aan het plegen van strafbare feiten door anderen. Ter zake wordt verwezen naar het toezichtsrapport van de Commissie inzake de rechtmatigheid van de uitvoering van een contra-terrorisme operatie van de AIVD.¹¹

De (hoofden van de) diensten hebben een zorgplicht voor de veiligheid van personen - hetzij informant hetzij agent - met wier medewerking gegevens worden verzameld. Deze zorgplicht is vastgelegd in artikel 15 onder c van de WIV 2002. Tevens omschrijft artikel 15 onder b een zorgplicht voor de geheimhouding van daarvoor in aanmerking komende bronnen waaruit gegevens afkomstig zijn. Op die zorgplicht zal bij het leggen en onderhouden van contacten met zulke personen door de diensten en bij het exploiteren van met hun medewerking verzamelde gegevens acht moeten worden geslagen. Anders gezegd: een gegevensverstrekking aan derden zal onder zodanige voorwaarden dienen te geschieden dat de identiteit van de informant of agent niet bekend wordt en hij daardoor geen gevaar loopt. Een bepaalde mate van belangenafweging is steeds vereist.

4. De uitwerking door de AIVD van de wettelijke regeling inzake benadering en inzet van informanten en agenten in het algemeen

Het Handboek AIVD bevat een aantal beschrijvingen van procedures die moeten worden gevolgd bij de uitoefening van de in de WIV 2002 vermelde bijzondere bevoegdheden. Onder de beschreven procedures is er ook een voor de 'inzet van een persoon voor gericht

¹¹ Toezichtsrapport CTIVD nr. 7.

en onder instructie verzamelen van gegevens'. De aldus in te zetten persoon is volgens het Handboek per definitie aan te merken als een agent van de AIVD. Voorstellen tot het aannemen van een identiteit of hoedanigheid die als dekmantel kan fungeren voor een agent doorlopen een afzonderlijke procedure. Het Handboek bevat geen algemene gedragscodes of aanwijzingen voor het uitoefenen van het inlichtingenwerk en -taken. Wel is in 2004 door het hoofd van de AIVD een gedetailleerde gedragscode vastgesteld voor acquisitie. Deze gedragscode is niet van vrijblijvende aard en kan dus door de Commissie als toetsingscriterium worden gehanteerd.

De Commissie kan zich over het algemeen vinden in deze gedragscode, die tal van nuttige aanwijzingen en praktische wenken bevat. Ze dringt er wel op aan de gedragscode, ten behoeve van een zo groot mogelijke actualiteit, up-to-date te houden door daarin regelmatig recente ervaringen en werkmethoden te verwerken. Het lijkt haar verder in het streven naar een nauwere onderlinge afstemming van het werk en de werkwijze van beide diensten voor zowel de AIVD als de MIVD een nuttige exercitie om de beide gedragscodes eens naast elkaar te leggen om te bezien of uit die vergelijking over en weer lering kan worden getrokken. Bij een daarop volgende herschrijving zou dan uitdrukkelijker dan thans het geval is kunnen worden stilgestaan bij de ethische normen die bij de inzet van informanten en agenten dienen te gelden.

In de rapportage over het AIVD-onderzoek inzake radicaliserings-processen binnen de islamitische gemeenschap heeft de Commissie geconstateerd dat in de praktijk de scheidslijn tussen informanten en agenten erg dun is.¹² In haar toezichtsrapport over het AIVD-onderzoek naar de ontwikkelingen binnen de Molukse gemeenschap in Nederland heeft de Commissie deze bevinding herhaald.¹³ De AIVD hanteert, zoals reeds onder 3 aangegeven, wanneer zij een bron benadert, ook indien deze wellicht niet meer dan een informant zal zijn, altijd het toestemmingsvereiste met gebruikmaking van artikel 21 WIV 2002. Immers, bij de benadering van een natuurlijke persoon is nog veelal onduidelijk wat de aard van het contact zal worden. Na de fase van de eerste benadering ontstaan er dan twee aparte trajecten: één traject voor de informant (artikel 17 WIV 2002), waarbij de aanvankelijk gevraagde toestemming voorafgaand aan zijn (eventuele) inzet als agent na drie maanden niet wordt herhaald, en één voor de agent (artikel 21 WIV 2002). Bij agenten vindt er aldus een driemaandelijks toetsing plaats; bij de informant vindt binnen de AIVD

¹² Toezichtsrapport CTIVD, nr. 2, jaarverslag 2004/05, p. 41; zie voorts www.ctivd.nl

¹³ Toezichtsrapport CTIVD, nr. 4, jaarverslag 2004/05, p. 55; zie voorts www.ctivd.nl

periodiek een interne toetsing plaats op de doelmatigheid van hun inzet. In de praktijk is het niet ongebruikelijk dat een informant in de loop van het contact (op verzoek van de dienst) andere activiteiten gaat ontplooiën en de status van agent verwerft. Er zal alsdan ook een instructie moeten worden vastgesteld.

Het antwoord op de vraag wanneer een bron als agent dient te worden aangemerkt, is dus gelegen in de mate van sturing. Hoewel de AIVD in de fase van de eerste benadering, zoals hierboven uiteengezet, meer doet dan wettelijk van haar wordt verlangd (voor de inzet van informanten is immers krachtens de WIV 2002 geen toestemming nodig) was de Commissie in haar rapport over het AIVD-onderzoek naar ontwikkelingen binnen de Molukse gemeenschap van oordeel dat de dienst in het daarop volgende traject een aantal bronnen te lang is blijven aanmerken als informant, terwijl deze bronnen - gezien de mate van sturing - hadden moeten worden aangemerkt als agent.¹⁴ Het niet tijdig toekennen van de status van agent is mede een gevolg van het feit dat informanten niet driemaandelijks worden geëvalueerd. Hierdoor is het veelal niet helder op welk moment het informantien stadium is gepasseerd. Daarnaast is het niet duidelijk bij welke mate van sturing er sprake is van sturing in de zin van de wet of de daarop gegeven toelichting. Op het moment dat een bron wordt gestimuleerd om zijn contacten in stand te houden en uit te breiden, dient dit te worden aangemerkt als sturing. Het enkele verzoek aan een agent om zijn ogen open te houden en over zijn bevindingen te rapporteren is naar het oordeel van de Commissie nog geen sturing. Het betreft hier een glijdende schaal. De Commissie constateert dat niet altijd duidelijk is waar men zich op die schaal bevindt. Verder stelt zij vast dat de toestemming tot de inzet van agenten regelmatig wordt verlengd in gevallen waarin de AIVD niet voornemens is op afzienbare termijn contact op te nemen met de agent.

Voor de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is, zoals hij in zijn reactie op laatstgenoemd rapport op 22 maart 2005 aan de Voorzitter van de Tweede Kamer heeft medegedeeld, deze laatste constatering aanleiding geweest de toestemming tot de inzet van een agent in beginsel te doen eindigen, indien de AIVD niet voornemens is de agent binnen afzienbare tijd in te zetten.¹⁵

De Minister heeft in diezelfde reactie toegezegd bovendien te zullen doen onderzoeken of

¹⁴ Toezichtsrapport CTIVD, nr. 4, jaarverslag 2004/05, p. 56; zie voorts www.ctivd.nl

¹⁵ *Kamerstukken II*, 2004/05, 29 924, nr. 2.

voor het gebruik van de inzet van agenten een nadere richtlijn kan worden vastgesteld. Een dergelijke richtlijn was op het moment van het opstellen van dit rapport nog niet gereed.

5. Bijzondere regelingen inzake de inzet en het optreden van informanten en agenten in het buitenland

5.1 Wetsgeschiedenis

De inzet en het optreden van informanten en agenten ten behoeve van de Nederlandse inlichtingendiensten in het buitenland heeft bij de totstandkoming van de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten veel aandacht van de Staten Generaal gekregen. Dit is uiteraard niet zo vreemd. Het (veelal heimelijk) verzamelen van inlichtingen bij personen en organisaties door de inzet van, door Nederlandse diensten ingeschakelde c.q. aangestuurde, informanten en agenten zal al spoedig door het betrokken land, indien het hiervan op de hoogte komt, als een inbreuk op zijn rechtsorde en soevereiniteit worden gezien, nog daargelaten dat een dergelijke activiteit daar te lande strafbaar kan zijn gesteld als een vorm van schending van staatsgeheimen.

In het parlementaire debat rees in het bijzonder de vraag welke grenzen en beperkingen aan het opereren van informanten en agenten in het buitenland moesten worden gesteld. Was bijvoorbeeld het Nederlandse recht op hen van toepassing of het recht van het land waar de agent werd ingezet dan wel in het geheel geen recht?¹⁶ De nota naar aanleiding van het nader verslag merkte hierover het volgende op.

‘De grenzen van wat het optreden van Nederlandse agenten in het buitenland betreft, worden in beginsel bepaald door ter plaatse geldende wet- en regelgeving; de Nederlandse wetgever kan immers niet eenzijdig bevoegdheden in andere landen creëren. In dergelijke gevallen zal echter ook hetgeen de Nederlandse wetgever voor het opereren binnen de eigen jurisdictie aan voorwaarden heeft gesteld een rol spelen. Bevoegdheden die binnen de eigen jurisdictie niet aan de diensten zijn toegekend, zullen niet via het opereren in het buitenland en in samenwerking met buitenlandse collega’s alsnog ‘gecreëerd’ mogen worden.’¹⁷

¹⁶ *Kamerstukken II*, 2000/01, 25 877, nr. 58, p. 4, 8-9, 21 en 27.

¹⁷ *Kamerstukken II*, 2000/01, 25 877, nr. 14, p. 21-22.

Naar aanleiding van nadere Kamervragen betoogde de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, mr. K. G. de Vries:

‘De diensten moeten bij het uitoefenen van bijzondere bevoegdheden in het buitenland in de eerste plaats de grenzen in acht nemen die voor de uitoefening van die bevoegdheden in ons eigen land gelden. Het kan uiteraard niet zo zijn dat de diensten in het buitenland meer zouden mogen dan hen binnen de eigen landgrenzen is toegestaan. Tegelijkertijd is het natuurlijk niet zo dat de diensten in het buitenland alles mogen doen wat hen binnenlands is toegestaan. Nederland bezit slechts rechtsmacht op het eigen territorium en ons land kan niet eenzijdig bevoegdheden in andere landen creëren. De grenzen aan de mogelijkheden van de diensten om hun bijzondere bevoegdheden in het buitenland uit te oefenen worden dan ook in beginsel bepaald door de ter plaatse geldende wetgeving.’¹⁸

De bewindsman achtte het toegestaan dat agenten onder voorwaarden in het buitenland strafbare feiten zouden plegen, waarbij hij in het midden liet welke feiten dat zouden kunnen zijn:

‘In beginsel, omdat agenten in het buitenland, evenals dat in Nederland onder stringente voorwaarden het geval is, strafbare feiten moeten kunnen plegen. Te denken valt aan het schenden van een geheimhoudingsplicht. Anders dan in Nederland zal er dan echter geen sprake zijn van een strafuitsluitingsgrond voor de betrokken agent, zodat deze als hij wordt ontdekt zich voor de buitenlandse rechter zal moeten verantwoorden.’¹⁹

In antwoord op de hem uit de Tweede Kamer gedane suggestie dat een ethische gedragscode in dit verband wenselijk was, verklaarde de bewindsman:

‘Het spreekt voor zich dat de diensten op dit terrein uiterst terughoudend en behoedzaam te werk zullen gaan. Het ontwikkelen van een ethisch kader waarbinnen de diensten bij hun activiteiten moeten blijven, vinden wij in dit verband een interessante gedachte die overigens niet uitsluitend van belang is voor het opereren van de diensten in het buitenland. Ook bij hun binnenlandse activiteiten komen de diensten voor

¹⁸ *Kamerstukken II*, 2000/01, 25 877, nr. 59, p. 10.

¹⁹ *Kamerstukken II*, 2000/01, 25 877, nr. 59, p. 10.

(in beginsel dezelfde) ethische problemen te staan. Wij willen dan ook graag tegemoet komen aan het voorstel (...) om met de commissie voor de inlichtingen- en veiligheidsdiensten te bezien of er een ethische gedragscode kan worden opgesteld. Uiteraard kan hierbij ook de commissie van toezicht worden betrokken.²⁰

De regering zag dus een taak weggelegd voor de Commissie bij de opstelling van een ethische gedragscode, hetgeen een reden te meer is voor de Commissie om aan deze materie aandacht te besteden.

5.2 De wettelijke regeling (WIV 2002)

Zoals onder 2 is vermeld, draagt artikel 6, tweede lid, onder d, van de WIV 2002 aan de AIVD als taak op het verrichten van onderzoek betreffende andere landen ten aanzien van onderwerpen die in het besluit *Aanwijzing onderwerpen Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2002* door de Minister-President zijn vastgesteld. Het belang van de nationale veiligheid, zoals expliciet verwoord in de aanhef van artikel 6, tweede lid, van de wet, is daarbij het uitgangspunt. In de toelichting op het Aanwijzingsbesluit wordt over de invulling van deze *d*-taak onder meer gezegd, dat zij Nederland de informatie moet verschaffen bij het bepalen van standpunten over het buitenlandse beleid en bij het voeren van internationale onderhandelingen die via andere, bijvoorbeeld diplomatieke, kanalen niet of moeilijk te verkrijgen is. Gedacht is aan het inwinnen van ontbrekende maar met het oog op de nationale veiligheid van belang zijnde gegevens die uitsluitend bij buitenlandse inlichtingen- en veiligheidsdiensten voorhanden zijn of alleen maar met eigen inspanningen van één of beide diensten verkregen kunnen worden. Deze activiteiten zijn derhalve complementair aan de bestaande taken van het Ministerie van Buitenlandse Zaken en zijn vertegenwoordigingen in het buitenland. Daarnaast richt de *d*-taak zich op het verzamelen van inlichtingen betreffende andere landen die de AIVD in staat stellen latente dreigingen voor de nationale veiligheid eerder te onderkennen (dat wil zeggen voordat deze zich op Nederlands grondgebied gemanifesteerd hebben) en bestaande dreigingen beter te doorgronden. Bij een en ander zal niet alleen acht mogen worden geslagen op het onmiddellijk nut voor Nederland in enge zin, maar dienen volgens de toelichting op het Aanwijzingsbesluit gezamenlijke Europese en bondgenootschappelijke inspanningen

²⁰ *Kamerstukken II*, 2000/01, 25 877, nr. 59, p. 10.

eveneens mee te wegen bij de beantwoording van de vraag of en in hoeverre met de inlichtingenvergaring het nationale belang is gediend.

Een belangrijk aspect van de WIV 2002 was dat voor het eerst de veiligheidstaak van de Nederlandse geheime dienst werd gecombineerd met een zelfstandige (buitenlandse) inlichtingentaak. In de meeste Europese landen zijn de inlichtingen- en veiligheidstaak nog steeds opgedragen aan onderling gescheiden organisaties. Die situatie bestond tot 1994 ook in Nederland. In dat jaar werd de onder de Minister-President en het Ministerie van Algemene Zaken ressorterende Inlichtingendienst Buitenland opgeheven. Een gedeelte van het werkterrein van deze dienst, namelijk dat gedeelte dat reeds onder de taakstelling van de toenmalige Binnenlandse Veiligheidsdienst (BVD) kon worden begrepen, ging over op de laatstgenoemde dienst. De inlichtingentaak, zoals de Inlichtingendienst Buitenland (IDB) die bezat, werd pas in de nieuwe WIV 2002 voor de AIVD ingevoerd en wel in artikel 6, tweede lid, onder d, waarna de logische stap was om de BVD om te dopen tot de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD).

Evenals dit voor de zogenaamde *a*-taak van de dienst het geval is, zal bij de uitoefening van de *d*-taak gebruik kunnen worden gemaakt van de bijzondere bevoegdheden die de wet aan de AIVD toekent, zoals nader omschreven in par. 3.2.2. (de artikelen 18-33) van de WIV 2002. Hoofdgeregeld is dat een bijzondere bevoegdheid slechts voor een bepaald doel mag worden gebruikt. Een telefoontap mag bijvoorbeeld slechts worden uitgewerkt voor het doel waarvoor deze is geplaatst. Inbreuken op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer en andere rechten van de burger zijn volgens het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens (*European Convention on Human Rights*) immers slechts toegestaan voor zover in overeenstemming met de wet is gehandeld en de inbreuk in een democratische samenleving noodzakelijk is in het belang van de nationale veiligheid (*national security*) en/of de openbare veiligheid (*public safety*). Dat impliceert dat de informatie die bij de uitoefening van een bijzondere bevoegdheid is verkregen niet voor andere doelen wordt aangewend, tenzij die aanwending op zichzelf weer voldoet aan de eisen van het Europees Verdrag. Onder dit voorbehoud kan informatie verkregen ten behoeve van de *a*-taak voor de uitoefening van de *d*-taak worden gebruikt en omgekeerd. Dat de inhoud van de *a*-taak beperkter is geformuleerd dan de *d*-taak maakt daarbij op zichzelf niet uit. In beide gevallen is het in de aanhef van artikel 6, tweede lid, genoemde *belang van de nationale veiligheid* bepalend. Telkens is bepalend of de verzameling van informatie overeenkomstig de wet is geschied en deze informatievergaring en -verwerking

noodzakelijk is in het belang van de nationale veiligheid. Daarbij gelden als uitdrukkelijk in de WIV 2002 zelf neergelegde vuistregels, dat aan de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit moet zijn voldaan.

De WIV 2002 is uiteraard alleen van toepassing op het Nederlandse grondgebied. Dit sluit niet uit dat een informant of agent in de zin van deze wet met hetzij de Nederlandse hetzij een andere nationaliteit ook zal kunnen worden ingezet in het buitenland op basis van de hem door de Nederlandse inlichtingen- en veiligheidsdiensten gegeven instructies en aanwijzingen, zoals ook andere bijzondere bevoegdheden op Nederlands territorium kunnen worden uitgeoefend ten behoeve van de *d*-taak in het buitenland. De informant of agent zal zich in dat verband echter dienen te realiseren, dat hij, eenmaal werkzaam in het buitenland, in beginsel valt onder de jurisdictie van een andere staat en hij zal rekening moeten houden met de in het desbetreffende land ook voor hem geldende regels die sterk van de Nederlandse kunnen verschillen. Hij zal zich verder, indien Nederlander, gebonden weten aan de Nederlandse strafwetgeving voor zover die ex artikel 5 van het Wetboek van Strafrecht ook op Nederlanders in het buitenland van toepassing is.

De WIV 2002 bevat geen specifieke regels omtrent de inzet en het optreden van informanten en agenten in het buitenland. Wel zullen de algemene uitgangspunten van deze wet en de beginselen die aan de wet ten grondslag liggen zoveel mogelijk dienen te gelden voor operaties en situaties in het buitenland. Zo blijft ook ten aanzien van de inzet van informanten en agenten in het buitenland de bijzondere zorgplicht van de dienstleiding, omschreven in artikel 15 van de WIV 2002, van toepassing, welke zorgplicht onder meer de veiligheid van de personen met wier medewerking gegevens worden verzameld omvat, terwijl hun rekrutering als informant of agent geschiedt overeenkomstig de in Nederland toepasselijke regelgeving. Voor de gegevensverzameling in het buitenland zal voorts gelden dat de beginselen van noodzakelijkheid, proportionaliteit en subsidiariteit van toepassing zijn.

5.3 Nadere uitwerking door de AIVD

Bij de AIVD werd als uitvloeisel van de WIV 2002 de Directie Inlichtingen Buitenland opgericht. Reeds voordien was, zoals onder 5.2 opgemerkt, de AIVD (toen nog de BVD) echter betrokken bij operaties in het buitenland en het onderhouden van internationale contacten. De AIVD is zich ervan bewust dat ten aanzien van operaties in het buitenland het

optreden van een medewerker van de dienst uiterst zorgvuldig moet worden voorbereid vanwege de aldaar geldende, veelal van de Nederlandse afwijkende, wet- en regelgeving en het mogelijk gevaar van een verstoring van de diplomatieke verhoudingen. Het hoofd van de dienst moet daarom tot dit optreden vooraf toestemming hebben gegeven (de toestemming van het teamhoofd is niet voldoende). Onder omstandigheden kan het zelfs vereist zijn toestemming van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties te verkrijgen. Voor het optreden van de agent in het buitenland, die niet een medewerker van de dienst is, gelden in beginsel dezelfde regels en verantwoordelijkheden als voor dienstmedewerkers, zij het dat de toestemming tot inzet wordt gegeven door de directeur c.q. het teamhoofd. Uitdrukkelijk wordt er nog op gewezen dat bij operaties in het buitenland, waarbij hetzij informanten of agenten worden ingezet hetzij andere in de WIV 2002 omschreven bijzondere bevoegdheden of inlichtingenmiddelen, zoals het plaatsen van telefoontaps en het observeren van personen, niet tegenover de autoriteiten of regering van het betrokken land een beroep kan worden gedaan op de relevante Nederlandse wetgeving, in het bijzonder de WIV 2002, ter legitimatie van dit optreden. Deze wetgeving geldt immers alleen voor het Nederlandse territorium. Dit laat onverlet dat in de praktijk agenten van een Nederlandse inlichtingendienst in het buitenland optreden en zich daarbij bedienen van bevoegdheden en inlichtingenmiddelen die in de WIV 2002 worden genoemd. Zij zullen dit waar mogelijk doen met medeweten en zo nodig medewerking van de (bevriende) collegadienst(en) van het desbetreffende land. Het kan daarbij niet zo zijn, zoals reeds door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, De Vries, bij de behandeling van het wetsvoorstel is opgemerkt, dat zij daarbij meer zouden mogen doen dan hun binnen de eigen landsgrenzen is toegestaan. Bovendien riskeren zij steeds in aanraking te komen met de ter plaatse in het buitenland geldende strafwetgeving. De Nederlandse wet kan hen in dat opzicht niet beschermen.

5.4 Samenwerking tussen de AIVD en de MIVD

Aangezien het door de Minister-President vastgestelde Aanwijzingsbesluit zowel voor de AIVD als de MIVD geldt, is een zekere mate van afstemming van activiteiten tussen beide diensten bij operaties en activiteiten in het buitenland noodzakelijk. Dat geldt niet alleen voor de verdeling van landen en onderwerpen genoemd in het Aanwijzingsbesluit, maar ook in het gebruik dat van de verzamelde inlichtingen wordt gemaakt. Door onderling overleg zal zo een doelmatiger inzet van schaarse middelen kunnen worden bewerkstelligd,

maar ook onderling tegenstrijdige rapportage kunnen worden vermeden. Een op 8 juli 2005 tot stand gekomen convenant regelt thans de samenwerking tussen beide diensten.²¹

Om te voorkomen dat de diensten dezelfde bronnen en/of agenten inzetten zonder dat de diensten dit van elkaar weten, dienen de MIVD en de AIVD krachtens dit convenant periodiek met elkaar overleg te plegen. Als uitvloeisel van deze zogenaamde *look-up*-regeling is afgesproken dat de diensten elkaar wederzijds raadplegen over de inzet van potentiële bronnen.

6. De praktijk van de inzet van informanten en agenten in het buitenland

6.1 Inleiding

Het onderzoek naar de praktijk van de inzet van informanten en agenten in het buitenland heeft bestaan uit dossieronderzoek en gesprekken met medewerkers van de dienst. Daarbij is een beperking aangebracht tot de onder de verantwoordelijkheid van de Directie Inlichtingen Buitenland van de AIVD vallende operaties. Uiteraard kunnen ook andere directies van de dienst betrokken zijn bij operaties in het buitenland als uitvloeisel van hun activiteiten, maar dan is doorgaans sprake van een incidentele uitbreiding van een op Nederland zelf gericht onderzoek. Bij de onderzochte operaties werd gebruik gemaakt van informanten en agenten. Soms ging het daarbij om de benadering of de inzet van Nederlandse informanten en agenten in het buitenland, maar ook werd gebruik gemaakt van uit de regio zelf afkomstige (buitenlandse) bronnen. Veelal bouwden deze operaties voort op activiteiten van andere directies binnen de dienst die na de totstandkoming en inwerkingtreding van de WIV 2002 door de toen gevormde Directie Inlichtingen Buitenland werden overgenomen. De Commissie constateert dat de onderzochte operaties passen binnen de taakstelling van de AIVD, zoals beschreven in artikel 6, tweede lid, onder d, van de wet.

²¹ *Kamerstukken II*, 2004/05, 30 070, nr. 6.

6.2 De inzet van informanten en agenten

6.2.1 Verzoeken om toestemming

De Directie Inlichtingen Buitenland (D4) is in 2002 als zodanig geconstitueerd. De geleidelijke invulling en bezetting van formatieplaatsen heeft enige tijd in beslag genomen. D4 geldt dus in vergelijking tot de overige organisatorische eenheden van de dienst als een jonge directie. Daarbij hebben zich enige aanloopproblemen voorgedaan, mede als gevolg van het aanvankelijk ontbreken van voldoende geschoold administratief personeel bij de pas opgerichte directie. Dit heeft ertoe geleid dat in de beginfase tussen 2002 en 2005 de procedure rond de inzet van informanten en agenten niet altijd vlekkeloos verlopen is. Zo werd in een aantal gevallen de (driemaandelijke) toestemming voor de inzet van agenten met terugwerkende kracht of niet tijdig verlengd, werden beschikkingen tot verlenging van de inzet van agenten niet in het desbetreffende dossier aangetroffen of bleken deze beschikkingen zelfs geheel te ontbreken. Deze tekortkomingen zijn binnen de dienst onderkend. Ten tijde van de afronding van het onderzoek van de Commissie leken de gesignaleerde problemen overwonnen te zijn. De inzet en verlenging van de aanstelling van agenten geschiedt nu, voor zover de Commissie heeft kunnen vaststellen, met inachtneming van de wettelijke bepalingen en binnen de marges die de WIV 2002 stelt. Wel meent de Commissie dat de motivering bij de aanvragen voor de inzet van agenten soms uitvoeriger kan zijn. Bij de verlenging van de inzet van agenten wordt veelal met weinig zeggende standaardmotiveringen volstaan, terwijl het toch zaak lijkt dat juist in een verlengingsaanvraag nog eens wordt aangegeven waarom die verlenging nuttig en noodzakelijk is, gelet op de aard en inhoud van de van de betrokken agent verkregen informatie. Voorkomen moet worden dat de verlengingsprocedure - zeker wanneer de verlengingen in de toekomst langere perioden dan een tijdvak van drie maanden beslaan - te veel een routineaangelegenheid is zonder dat het nut van de relatie met een bepaalde agent wordt afgewogen tegen andere prioriteiten in of buiten het betrokken team.

De Commissie stelt vast dat, met inachtneming van het vorenstaande, de toestemming voor de inzet van een agent en die voor de verlenging van die inzet door de daartoe bij of krachtens de wet bevoegd verklaarde functionaris is verleend.

6.2.2 Veiligheid en afbouw

Wezenlijk voor de inzet van een informant of agent is dat de dienst voldoende vertrouwen in hem kan stellen. Dit vergt een gedegen vooronderzoek en zorgvuldige benaderingsgesprekken. Daarnaast zal ook op de veiligheidsrisico's terdege acht moeten worden geslagen. De Commissie is van oordeel dat de genomen veiligheidsmaatregelen in de door haar bestudeerde operaties voldeden aan de wettelijke zorgverplichting ex artikel 15 WIV 2002 en daarop gebaseerde interne instructies. In één geval waarin de agent zich onvoldoende hield aan de gemaakte veiligheidsafspraken werd de operatie dan ook afgebouwd en de samenwerking met de agent beëindigd.

Juist in de bij uitstek gevaarlijke landen waar de Directie Inlichtingen Buitenland opereert zal aan de betrouwbaarheidsafweging en het treffen van veiligheidsmaatregelen veel aandacht moeten worden geschonken. Enkele gevallen deden zich voor waarin achteraf kan worden vastgesteld dat een bron te snel werd ingeschakeld als informant of agent. In die gevallen diende de relatie met de dienst wegens onbetrouwbaarheid van de bron te worden afgebouwd. Ook deed zich een geval voor, waarbij een bron verwickeld raakte in dubieuze geldtransacties, die los stonden van zijn inlichtingenwerk, en waarmee hij, ondanks de waarschuwingen van de dienst, verder ging.

In dit verband is wel de vraag gerezen of een door de dienst uitgevoerde contra-observatie bij of onmiddellijk voorafgaand aan een ontmoeting van een operateur met een agent of informant in het belang van diens veiligheid (ten einde bijvoorbeeld te kunnen vaststellen of hij niet wordt gevolgd door derden) moet worden aangemerkt als een bijzondere bevoegdheid als bedoeld in de artikelen 18-20 van de WIV 2002 waarvoor toestemming moet worden gevraagd en verkregen. De Commissie volstaat hier met een verwijzing naar het in een eerder toezichtsrapport opgenomen standpunt.²²

Volgens de interne richtlijnen van de dienst vereist het beëindigen van de relatie tussen de dienst en een agent grote zorgvuldigheid. Over het algemeen wordt bij de Directie Inlichtingen Buitenland niet snel overgegaan tot definitieve beëindiging van de relatie met

²² Toezichtsrapport CTIVD nr.4, jaarverslag CTIVD 2004/05, p. 57; zie voorts www.ctivd.nl. In zijn begeleidende brief van 22 maart 2005 aan de Tweede Kamer heeft de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aangegeven de aanbevelingen van de Commissie op dit standpunt over te zullen nemen. *Kamerstukken II*, 2004/05, 29 924, nr.2.

een agent, omdat een 'slapende' agent wellicht geruime tijd later toch weer goede diensten kan bewijzen. Dit leidt er wel toe dat regelmatig verlengingsbeschikkingen moeten worden gegeven zonder dat hiermede enig direct praktisch doel wordt gediend. Uiteraard verhindert niets dat een bron met wie de relatie als agent door de dienst is beëindigd later opnieuw wordt aangesproken. Dit heeft ook het voordeel dat er een onderzoek naar de betrouwbaarheid plaatsvindt en niet wordt teruggegrepen op oude en wellicht verouderde gegevens dienaangaande.

6.2.3 Instructie en verslaglegging

De Commissie heeft geconstateerd dat de AIVD in het kader van de agentenoperaties in het buitenland heeft voldaan aan het vereiste van artikel 21, zesde lid, WIV 2002. Volgens genoemd artikel wordt de instructie aan de agent schriftelijk vastgelegd. Ratio van deze wijze van vastleggen is enerzijds gelegen in de mogelijkheid het handelen van de agent achteraf te toetsen. Anderzijds komt een schriftelijke vastlegging de duidelijkheid ten goede. Voor de verslaglegging van de operaties zijn intern regels door de dienst gegeven. Van alle contacten met bronnen wordt schriftelijk verslag gedaan (het zogenaamde operatierapport). Die verslaglegging bevat onder meer de persoonlijke situatie van de agent, financiële aspecten als eventuele toelagen, operationele vorderingen en de door de agent verstrekte informatie. De Commissie meent te moeten constateren dat de wijze van verslaglegging van de gegeven instructies in de praktijk uiteenloopt. Zo bevatten sommige operatierapporten communicatieplannen en uitgebreide verslagen van de eerste ontmoeting met de agent en de bijbehorende gemaakte afspraken. De Commissie heeft echter tevens operaties gezien waar de gegeven instructies niet voldoende gedetailleerd of in het geheel niet in het operatieverslag aanwezig waren. Voor zover de instructies van operationele aard en daarmee samenhangend de veiligheidsaspecten door haar goed beoordeeld konden worden, is de Commissie tot de conclusie gekomen dat deze helder en duidelijk waren en zonodig tijdig werden herhaald dan wel aangevuld.

6.2.4 Beloning

De beloning van informanten en agenten is over het algemeen sober. De dienst heeft bewust gekozen voor dit beleid, omdat men van mening is dat de informatie niet gekocht

moet worden. De relatie met de dienst moet zoveel mogelijk op wederzijds vertrouwen zijn gebaseerd en niet in de eerste plaats door materiële motieven zijn bepaald, waarbij de bron zijn informatie aan de meestbiedende dienst ter beschikking stelt. De Commissie stelt vast dat de eventuele toelage voor agenten in het operatierapport wordt vastgelegd en geen buitensporige bedragen betreft. Van grote geschenken is in de onderzochte operaties niet gebleken. De ontvangst van kleine cadeaus werd in het operatieverslag gerapporteerd.

6.2.5 Strafbare feiten

De Commissie constateerde dat door de door de Directie Inlichtingen Buitenland ingezette agenten geen strafbare feiten onder instructie van de dienst hebben gepleegd, voor zover via de artikelen 4 en 5 van het Wetboek van Strafrecht een band tussen die strafbare feiten en de Nederlandse rechtsorde zou kunnen worden gelegd. De vraag zou kunnen rijzen of eventuele aan spionage gerelateerde werkzaamheden in het buitenland zijn aan te merken als strafbare feiten in de zin van artikel 21, derde lid, van de WIV 2002. De Commissie komt tot de conclusie dat deze werkzaamheden niet als zodanig kunnen worden gezien. Daarbij moet worden bedacht, dat aan spionage gerelateerde activiteiten uiteraard wel een inbreuk kunnen en doorgaans zullen vormen op de rechtsorde van het land waar die activiteiten worden ondernomen. De Nederlandse strafwet is echter niet van toepassing op aan spionage gerelateerde werkzaamheden in het buitenland. Artikel 5, eerste lid, sub 2, van het Wetboek van Strafrecht stelt immers de eis van de dubbele strafbaarheid. De Nederlandse strafwet is slechts van toepassing wanneer het feit in ons land een misdrijf is, terwijl het in het land waar het is begaan strafbaar is gesteld. Het is slechts anders indien het bondgenootschappelijke staatsgeheimen als bedoeld in artikel 98, eerste lid, van het Wetboek van Strafrecht betreft, maar daarop zullen de door de Nederlandse autoriteiten geïnstigeerde spionageactiviteiten doorgaans niet primair gericht zijn. De misdrijven tegen de veiligheid van de staat (genoemd in titel I van het tweede boek van het Wetboek van Strafrecht), waartoe spionage wordt gerekend, bevatten echter typisch-nationale bestanddelen. Deze bestanddelen zien uitsluitend op spionage gericht tegen de Nederlandse staat. Derhalve wordt niet voldaan aan de eis van dubbele strafbaarheid.²³

²³ Zie voor een uitgebreide beschrijving van het leerstuk van de dubbele strafbaarheid C.P.M. Cleiren en J.F. Nijboer, *Strafrecht, Tekst & Commentaar*, Deventer: Kluwer 2004, p. 18-23.

6.3 Noodzakelijkheid, proportionaliteit en subsidiariteit

De Commissie heeft de inzet van agenten als bedoeld in artikel 21 WIV 2002 getoetst aan de eisen van noodzakelijkheid, proportionaliteit en subsidiariteit, zoals omschreven in de artikelen 18 en 31 van de WIV 2002. Zij is tot de conclusie gekomen dat doorgaans aan deze eisen is voldaan. De Commissie plaatst echter kanttekeningen bij de benadering van een aantal informanten. Zoals al eerder is opgemerkt (onder 4), is het aanmerken van een bron als agent sterk afhankelijk van de omstandigheden van het geval. Een criterium waaraan getoetst kan worden is de vraag of de bron in opdracht van de dienst bepaalde activiteiten ontplooit waarvan hij zich anders onthouden zou hebben. In een aantal door de Commissie onderzochte operaties werd de bron aangemerkt als een informant, doch leek sprake te zijn van sturing. Zo werd de bron verzocht zich intensief bezig te gaan houden met het zogenoemde *talent spotting*. Binnen de dienst wordt onder *talent spotting* verstaan: het signaleren van potentiële contacten voor de dienst. Indien de dienst aan een informant vraagt of deze een aantal mensen kent die geschikt zijn en deze informant noemt vervolgens een aantal namen met eventuele hem uit eigen wetenschap bekende bijzonderheden, dan valt dit naar het oordeel van de Commissie niet onder sturen. Zodra echter door de bron verder wordt gegaan, bijvoorbeeld door het bij derden inwinnen van nadere informatie over door de dienst opgegeven potentiële kandidaten, dan is er naar het oordeel van de Commissie sprake van sturen.

6.4 Samenwerking

De Commissie heeft ervoor gekozen de samenwerking tussen de AIVD en de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) niet in dit toezichtsrapport te behandelen, maar in een nog te verschijnen toezichtsrapport dat deze samenwerking tot onderwerp zal hebben.

6.4.1 Samenwerking met de MIVD

Krachtens artikel 58, eerste lid, WIV 2002 bestaat er een wettelijke verplichting tussen beide diensten elkaar zoveel mogelijk medewerking te verlenen. Die medewerking bestaat in ieder geval uit gegevensverstrekking en het verlenen van technische en andere vormen van ondersteuning in het kader van de toepassing van bijzondere bevoegdheden als bedoeld in paragraaf 3.2.2 van de wet.

Een bijzondere vorm van samenwerking vindt plaats in het kader van de inlichtingentaak buitenland. Naast de reeds vermelde *Aanwijzing onderwerpen Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2002*, die beide diensten regardeert, is er een nadere uitwerking naar aspecten, landen en regio's, vastgelegd in een geheime bijlage, die op elke dienst afzonderlijk is afgestemd, met inachtneming van gezamenlijke operationele aspecten, bijvoorbeeld de strijd tegen het internationale terrorisme. Bovendien zijn omwille van een goede coördinatie tussen de diensten afspraken gemaakt betreffende de in de *Aanwijzing* van de Minister-President opgenomen aandachtsgebieden.

De Commissie constateert dat de samenwerking tussen de AIVD en de MIVD op het gebied van de uitvoering van de buitenlandtaak over het algemeen goed verloopt. In het kader van de samenwerking tussen D4 en de MIVD vindt frequent overleg plaats met de analyse afdeling van de MIVD. Voorts geeft de MIVD inzicht in de dagelijkse activiteiten door toezending van haar dagrapportages.

Juist omdat in het kader van de buitenlandtaak de diensten gemakkelijk in elkaars vaarwater kunnen komen is voortdurend overleg en afstemmen van acties noodzakelijk. Het op 8 juli 2005 tussen beide diensten afgesloten convenant (zie 5.4) over de samenwerking kan in dit verband goede diensten bewijzen.

6.4.2 Samenwerking met buitenlandse diensten

Samenwerking tussen de AIVD en (bevriende) buitenlandse diensten (ook wel zuster- of collegadiensten genoemd) vindt plaats op basis van artikel 59 WIV 2002. De samenwerking bestaat uit het elkaar verstrekken van gegevens en het bieden van technische en andere vormen van ondersteuning. Samenwerking vindt niet plaats, indien het door de buitenlandse dienst te behartigen belang onverenigbaar is met de belangen die de AIVD heeft te behartigen dan wel het belang van een goede taakuitvoering zich daartegen verzet. Of sprake is van onverenigbare belangen wordt onder meer beoordeeld aan de hand van het door Nederland gevoerde buitenlandse beleid.²⁴ Voorts zal van samenwerking worden afgezien indien een goede taakuitvoering door de diensten zich tegen de verlening van de desbetreffende vorm van ondersteuning verzet.

²⁴ *Kamerstukken II*, 1997/98, 25 877, nr. 3, p. 74 (MvT).

Over het algemeen is het usance dat de inzet in een bepaald land van een niet tot het land van de inzettende dienst behorende agent gemeld wordt aan de inlichtingendienst van het (bevriende) land waarvan de agent staatsburger is. Zo dient de AIVD, indien deze dienst een buitenlander als agent in het buitenland heeft ingezet, de betreffende buitenlandse inlichtingendienst daarvan op de hoogte te brengen. De Commissie is zich ervan bewust dat overwegingen van operationele aard maken dat een dergelijke melding soms achterwege wordt gelaten.

7. Conclusies en aanbevelingen

7.1 De Commissie acht het nuttig dat de AIVD en de MIVD de interne gedragscodes van beide diensten omtrent de benadering en inzet van informanten en agenten ter vergelijking naast elkaar leggen om te bezien of uit die vergelijking over en weer lering kan worden getrokken.

7.2 De Commissie constateert dat de door haar onderzochte buitenland-operaties pasten binnen de taakstelling van de AIVD.

7.3 De Commissie constateert dat de toestemming voor de inzet van agenten en de (driemaandelijke) verlengingen van die inzet bij buitenlandse operaties niet altijd tijdig zijn verleend. De Commissie wijst op het belang van een strikte inachtneming van termijnen die aan de uitoefening van bijzondere bevoegdheden zijn gesteld en dringt, voor zover nog nodig, erop aan dat deze termijnen zorgvuldig worden nageleefd.

7.4 De Commissie constateert dat de AIVD voldoet aan haar zorgverplichting ten opzichte van de door haar ingezette of ingeschakelde informanten en agenten.

7.5 De Commissie constateert dat de afbouw van de contacten met agenten van de AIVD voldoende zorgvuldig plaatsvindt.

7.6 Uit de door de Commissie onderzochte dossiers is gebleken dat de agenten van de AIVD zich niet bedienen van de in de wet voorziene mogelijkheid om onder bepaalde voorwaarden strafbare feiten te plegen die een inbreuk vormen op de Nederlandse rechtsorde.

7.7 De Commissie stelt vast dat de samenwerking met de MIVD bij het verrichten van de z.g. buitenlandtaak van beide diensten over het algemeen goed verloopt.

7.8 De Commissie stelt vast dat de samenwerking met buitenlandse inlichtingen- en veiligheidsdiensten voldoet aan de vereisten van de WIV 2002.

Aldus vastgesteld in de vergadering van de Commissie d.d. 3 mei 2006

Inhoudsopgave toezichtsrapport 9A

1.	Inleiding	97
2.	Onderzoek door de Commissie	98
3.	Ambtsberichten	99
3.1	Wettelijke grondslag voor de externe gegevensverstrekking	99
3.2	Wettelijke vereisten voor het uitbrengen van een ambtsbericht	103
3.3	De procedure voor de totstandkoming van een ambtsbericht	104
3.4	De ontvangers van ambtsberichten	105
4.	Bevindingen van het onderzoek door de Commissie	107
4.1	Onderbouwing van het ambtsbericht	107
4.2	Geheimhouding bronnen en modus operandi in de zin van artikel 15 WIV 2002	108
4.3	Inzet van bijzondere bevoegdheden	110
4.4	Wettelijke grondslag van het ambtsbericht	111
4.5	Ambtsberichten aan het Openbaar Ministerie	112
4.6	Ambtsberichten aan de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND)	113
4.7	Gebruik van ambtsberichten in gerechtelijke procedures	116
4.8	De protocolverplichting in de zin van artikel 42 WIV 2002	117
5.	Conclusies en aanbevelingen	117
6.	Slotopmerking	120

TOEZICHTSRAPPORT 9A

Inzake het onderzoek van de Commissie van Toezicht naar de door de AIVD uitgebrachte ambtsberichten in de periode van januari 2004 tot oktober 2005

1. Inleiding

Het onderzoek dat de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD) verricht op grond van artikel 6 lid 2 Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2002¹ heeft in de kern tot doel de verantwoordelijke instanties tijdig te kunnen waarschuwen voor mogelijke bedreigingen van de in de taakomschrijving genoemde gewichtige belangen.² De bevoegdheid van de dienst om informatie extern te verstrekken is expliciet in paragraaf 3.3.2 van de WIV 2002 opgenomen. De gegevens die worden verstrekt kunnen algemeen van aard zijn, maar kunnen bovendien persoons- en organisatiegerichte informatie bevatten. Indien op grond van de verstrekte gegevens door de ontvanger maatregelen kunnen worden getroffen tegen de persoon of organisatie op wie of waarop het bericht betrekking heeft, dan geschiedt de verstrekking in de vorm van een ambtsbericht, een document dat voor openbaarmaking geschikt is. De Commissie van Toezicht betreffende de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (verder: de Commissie) heeft een onderzoek verricht naar alle door de AIVD verzonden ambtsberichten in de periode van 1 januari 2004 tot 1 oktober 2005. Dit onderzoek is bij brief d.d. 11 augustus 2005, conform artikel 78 lid 3 WIV 2002, aangekondigd aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (verder: de Minister) en de voorzitters van de Eerste en Tweede Kamer der Staten-Generaal.

¹ Verder te noemen: WIV 2002.

² *Kamerstukken II* 1997/98, 25 877, nr. 3 (MvT bij wetsvoorstel WIV 2002), p. 55; *Kamerstukken II* 2003/04, 29 743, nr. 3 (MvT bij wetsvoorstel Afgeschermde Getuigen), p. 5.

Een overeenkomstig onderzoek is verricht naar de ambtsberichten die zijn uitgebracht door de Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst. Van dit onderzoek verschijnt een afzonderlijk toezichtsrapport (CTIVD nr. 9b).

2. Onderzoek door de Commissie

De centrale vraag in het onderzoek van de Commissie luidt of de ambtsberichten in overeenstemming met de wet en op behoorlijke en zorgvuldige wijze tot stand zijn gekomen (artikel 12 lid 3 WIV 2002). Daartoe is ten eerste onderzocht of de inhoud van het ambtsbericht wordt onderbouwd door de bij de dienst aanwezige informatie. Voorzover de achterliggende informatie is verkregen door middel van de inzet van een bijzondere bevoegdheid is mede getoetst of bij de inzet daarvan is voldaan aan de wettelijke vereisten, waaronder de eisen van noodzakelijkheid (artikel 18 WIV 2002), proportionaliteit en subsidiariteit (artikel 31 en 32 WIV 2002). Daarnaast heeft de Commissie gecontroleerd of bij de totstandkoming van het ambtsbericht is voldaan aan de verschillende wettelijke vereisten voor de externe gegevensverstrekking die uit de WIV 2002 voortvloeien. Bij het onderzoek is tevens de interne regelgeving van de AIVD in ogenschouw genomen.

Naast dossieronderzoek heeft de Commissie gesprekken gevoerd met enkele medewerkers van de AIVD.

Het rapport is als volgt opgebouwd. In paragraaf 3 wordt een inleiding gegeven over het onderwerp ambtsberichten. Daarbij wordt aandacht besteed aan de wettelijke grondslag voor de externe gegevensverstrekking (paragraaf 3.1), de wettelijke vereisten voor het uitbrengen van een ambtsbericht (paragraaf 3.2), de procedure voor de totstandkoming van een ambtsbericht (paragraaf 3.3) en de ontvangers van ambtsberichten (paragraaf 3.4). Vervolgens worden in paragraaf 4 de bevindingen van het onderzoek uiteengezet. Achtereenvolgens komen daarbij aan bod de onderbouwing van het ambtsbericht (paragraaf 4.1), de geheimhouding van bronnen en modus operandi (paragraaf 4.2), de inzet van bijzondere bevoegdheden (paragraaf 4.3), de wettelijke grondslag van het ambtsbericht (paragraaf 4.4), ambtsberichten aan het Openbaar Ministerie (paragraaf 4.5), ambtsberichten aan de Immigratie- en Naturalisatiedienst (paragraaf 4.6), het gebruik van ambtsberichten in gerechtelijke procedures (paragraaf 4.7) en de protocolverplichting (paragraaf 4.8). Paragraaf 5 bevat conclusies en aanbevelingen naar aanleiding van het

onderzoek. Het rapport wordt in paragraaf 6 afgesloten met de beantwoording van de centrale onderzoeksvraag.

3. Ambtsberichten

3.1 Wettelijke grondslag voor de externe gegevensverstrekking

De WIV 2002 hanteert een gesloten verstrekkingstelsel, hetgeen betekent dat gegevens uitsluitend buiten de AIVD kunnen worden gebracht indien hiervoor een expliciet wettelijke basis bestaat. Paragraaf 3.3.2 van de WIV 2002 handelt over de externe verstrekking van gegevens. Het versturen van een ambtsbericht is een vorm van externe gegevensverstrekking. De term ‘ambtsbericht’ is niet in de wet verankerd. In de memorie van toelichting is invulling aan het begrip gegeven door de volgende beschouwing: “Indien op grond van de te verstrekken gegevens door het bevoegde gezag tegen de desbetreffende persoon naar verwachting maatregelen zullen worden getroffen waardoor hij in zijn rechtmatige belangen wordt geschaad, geschiedt de verstrekking door middel van een schriftelijk (open) ambtsbericht”³.

Krachtens paragraaf 3.3.2 WIV 2002 kunnen ambtsberichten op drie gronden worden uitgebracht. Ten eerste kan een ambtsbericht worden verstrekt op grond van artikel 36 lid 1 WIV 2002. In dit artikel is bepaald dat de diensten in het kader van een goede taakuitvoering bevoegd zijn om omtrent door of ten behoeve van de dienst verwerkte gegevens mededeling te doen aan de Minister wie deze aangaan (sub a), andere bestuursorganen wie deze aangaan (sub b), andere personen of instanties wie deze aangaan (sub c) of daarvoor in aanmerking komende inlichtingen- en veiligheidsdiensten van andere landen, alsmede andere daarvoor in aanmerking komende internationale beveiligings-, verbindingsinlichtingen- en inlichtingenorganen (sub d). Daar de AIVD niet over executieve bevoegdheden beschikt⁴ dient de dienst inlichtingen te verstrekken aan de personen en instanties die maatregelen kunnen nemen indien dit noodzakelijk is ter bescherming van de nationale veiligheid. Artikel 36 lid 1 WIV 2002 biedt hiervoor de mogelijkheid. In het artikel

³ *Kamerstukken II 1997/98, 25 877, nr. 3, p. 55 (MvT).*

⁴ Wel is de AIVD bevoegd tot de inzet van natuurlijke personen die onder verantwoordelijkheid en onder instructie van de AIVD belast zijn met het bevorderen of treffen van maatregelen ter bescherming van door een dienst te behartigen belangen (artikel 21 lid 1 sub a onder 2 WIV 2002).

wordt gesproken over het doen van een mededeling omtrent ‘verwerkte gegevens’. In de memorie van toelichting⁵ is verduidelijkt dat met name voor het begrip ‘verwerkte gegevens’ is gekozen om tot uitdrukking te brengen dat het veelal zal gaan om op enigerlei wijze door de dienst bewerkte gegevens en niet om de (oorspronkelijke) aan de mededeling ten grondslag liggende gegevens. Het verstrekken van oorspronkelijke gegevens zoals een tapuitwerking of een gespreksverslag van een ontmoeting met een bron is immers veelal niet mogelijk, omdat daarmee bronnen en modus operandi kunnen worden prijsgegeven, hetgeen op grond van artikel 15 WIV 2002 niet is toegestaan.

Een mededeling die plaatsvindt in het kader van een goede taakuitvoering (artikel 36 WIV 2002) wordt gedaan door de Minister indien de aard van de mededeling daartoe aanleiding geeft (artikel 36 lid 2 WIV 2002).

Hiervan is blijkens de parlementaire geschiedenis in elk geval sprake indien aan de mededeling een groot politiek risico is verbonden.⁶ De Commissie heeft bij haar onderzoek niet een ambtsbericht van dergelijke aard aangetroffen.

Een ambtsbericht kan daarnaast ingevolge artikel 38 WIV 2002, via de Landelijk Officier van Justitie voor Terrorismebestrijding (verder: LOvJ), aan het Openbaar Ministerie worden verstrekt om het Openbaar Ministerie op de hoogte te brengen van gegevens die de AIVD bij de uitvoering van zijn taak ter kennis zijn gekomen en die tevens van belang kunnen zijn voor de opsporing of vervolging van strafbare feiten, onverminderd het geval dat daartoe een wettelijke verplichting bestaat. Gegevens omtrent zaken die rechtstreeks te maken hebben met de taakuitvoering van de dienst, zoals terrorisme en contra-inmenging, kunnen op grond van artikel 36 aan de LOvJ worden verstrekt. Artikel 38 WIV 2002 is in de wet opgenomen om het Openbaar Ministerie op de hoogte te kunnen brengen van zogenoemde bijvangst. Dit zijn zaken die geen raakvlak hebben met de taak van de AIVD, maar waar de dienst bij toeval op stuit.

In artikel 38 lid 1 WIV 2002 is bepaald dat de mededeling aan het Openbaar Ministerie wordt gedaan aan het daartoe aangewezen lid van het Openbaar Ministerie. Deze rol is toebedeeld aan de LOvJ. Thans wordt deze functie door twee personen vervuld.

De bevoegdheid om gegevens aan het Openbaar Ministerie te verstrekken is discretionair van aard.⁷ Het zou aan een goede taakuitvoering van de AIVD in de weg staan indien de dienst telkens van een geconstateerd strafbaar feit mededeling zou moeten doen aan het

⁵ *Kamerstukken II 1997/98, 25 877, nr. 3, p. 56 (MvT).*

⁶ *Kamerstukken II 1997/98, 25 877, nr. 3, p. 57 (MvT) en Kamerstukken II 1999/2000, 25 877, nr. 8, p. 127.*

⁷ *Kamerstukken II 1997/98, 25 877, nr. 3, p. 58 (MvT).*

Openbaar Ministerie. De consequentie van het doen van een dergelijke mededeling is immers dat het Openbaar Ministerie kan besluiten om tot opsporing c.q. vervolging over te gaan. Hierdoor zou het eigen onderzoek van de AIVD kunnen worden gefrustreerd. Hoewel het een discretionaire bevoegdheid betreft is in de memorie van toelichting⁸ vastgelegd dat het voor zich spreekt dat als er sprake is van ernstige misdrijven de ruimte om te beslissen daar geen mededeling over te doen uitermate klein - zo niet nihil - wordt. Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat de Commissie zich in het onderhavige onderzoek heeft gericht op de daadwerkelijk verzonden ambtsberichten. De vraag of in een bepaald geval een ambtsbericht verstuurd had moeten worden terwijl dat niet is gebeurd is een vraag die de Commissie beantwoordt indien zij in het kader van een van haar onderzoeken tegen een dergelijke kwestie aanloopt.⁹

Artikel 38 lid 1 WIV 2002 lijkt met de toevoeging 'onverminderd het geval dat daartoe een wettelijke verplichting bestaat' de discretionaire bevoegdheid van de AIVD voor bepaalde gevallen in te perken. Zo zijn ambtenaren die in de uitoefening van hun bediening kennis krijgen van misdrijven in de ambtelijke sfeer verplicht hiervan aangifte te doen (artikel 162 Wetboek van Strafvordering). Tijdens de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel WIV 2002 is de vraag gesteld of deze aangifteplicht aanpassing verdiende voor de inlichtingen- en veiligheidsdiensten. Daar is als volgt op geantwoord:

“Het is inderdaad mogelijk dat ambtenaren van de AIVD of de MIVD bij de uitoefening van bijzondere bevoegdheden, maar ook anderszins, worden geconfronteerd met misdrijven. Het belang van de dienst kan zich onder omstandigheden er inderdaad tegen verzetten dat daarvan aangifte wordt gedaan; dit speelt met name indien door aangifte onderzoeken van de dienst in ernstige mate zouden worden gefrustreerd of bijvoorbeeld bronnen of specifieke werkwijzen van de dienst in de openbaarheid zouden komen. Of aangifte wordt gedaan zal dan ook van geval tot geval moeten worden beoordeeld. Het is echter niet zo dat in alle gevallen het belang van de dienst prevaleert boven het belang dat is gemoeid met de opsporing en vervolging van strafbare feiten. Bij zeer ernstige misdrijven, zoals moord of doodslag, is het moeilijk voorstelbaar dat het belang van de dienst prevaleert. Artikel 162 van het Wetboek van Strafvordering staat naar ons oordeel aan de hiervoor geschetste handelwijze niet in de weg. De aangifteplicht van artikel 162 is

⁸ Zie noot 7.

⁹ De Commissie heeft deze vraag bijvoorbeeld beantwoord in haar toezichtsrapport inzake het onderzoek naar de rechtmatigheid van de uitvoering van een contra-terrorisme operatie van de AIVD (CTIVD nr. 7), *Kamerstukken II 2005/06, 29 924, nr. 10* (bijlage), zie ook www.ctivd.nl.

bovendien beperkt in die zin, dat slechts een bepaalde categorie misdrijven daaronder valt; het gaat daarbij om misdrijven in de ambtelijke sfeer alsmede misdrijven waardoor een inbreuk wordt gemaakt op een regeling waarvan de uitvoering aan de aangifteplichtigen is opgedragen. De misdrijven waarmee ambtenaren van de dienst geconfronteerd kunnen worden, zullen echter veelal buiten deze categorie vallen.”¹⁰

Bij de totstandkoming van de WIV 2002 is aldus het standpunt ingenomen dat de AIVD niet verplicht is om aangifte te doen in de zin van artikel 162 Wetboek van Strafvordering indien het belang van de dienst zich tegen de aangifte verzet. De tekst van artikel 38 WIV 2002 laat naar het oordeel van de Commissie geen ruimte voor een dergelijke nuancering. De Commissie adviseert de Minister dit punt nader te bestuderen, waarbij enerzijds rekening dient te worden gehouden met de voornoemde belangen van de AIVD en anderzijds met het belang van een integer functionerend ambtelijk apparaat, dat gediend wordt met aangifte van misdrijven in de ambtelijke sfeer.

De WIV 2002 biedt voorts in artikel 39 de mogelijkheid dat op grond van een dringende en gewichtige reden gegevens worden verstrekt aan bij of krachtens algemene maatregel van bestuur aangewezen personen of instanties die zijn betrokken bij een publieke taak. Bij besluit van 22 september 2004¹¹ zijn hiertoe aangewezen de Ministers, De Nederlandsche Bank N.V., de Stichting Autoriteit Financiële Markten, de Pensioen- & Verzekeringskamer en de burgemeester voorzover betrekking hebbende op zijn taak om de openbare orde te handhaven en zijn taak om te adviseren omtrent voorstellen voor het verlenen van een koninklijke onderscheiding.¹²

¹⁰ *Kamerstukken II* 1999/2000, 25 877, nr. 8, p. 120 (nota naar aanleiding van het verslag)

¹¹ Besluit van 22 september 2004 tot aanwijzing van personen en instanties op grond van artikel 39, eerste lid, van de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2002 (Aanwijzingsbesluit artikel 39 WIV 2002), Stb. 2004, 506.

¹² Voor een nadere uitwerking omtrent de externe gegevensverstrekking aan burgemeesters wordt verwezen naar het rapport *'Vaste Verbindingen. Een advies aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over de verstrekking van gegevens op het terrein van veiligheid door landelijke diensten aan burgemeesters'* van de Werkgroep gegevensverstrekking-burgemeesters, onder meer gepubliceerd op www.aivd.nl. Dit rapport is door de Minister aan de Tweede Kamer aangeboden bij brief d.d. 21 december 2005, *Kamerstukken II* 2005/06, 29 876, nr. 9.

3.2 Wettelijke vereisten voor het uitbrengen van een ambtsbericht

Het verstrekken van gegevens is een vorm van gegevensverwerking in de zin van artikel 1 sub f WIV 2002, waarin gegevensverwerking onder meer wordt omschreven als het “verstrekken door middel van doorzending, verspreiding of enige andere vorm van terbeschikkingstelling”. Op de verwerking van gegevens zijn de algemene bepalingen van paragraaf 3.1 van de WIV 2002 van toepassing. Dit betekent onder andere dat het verstrekken van gegevens dient te geschieden in overeenstemming met de wet en op behoorlijke en zorgvuldige wijze (artikel 12 lid 3 WIV 2002). Deze zorgvuldigheidseis komt met betrekking tot de verstrekking van persoonsgegevens eveneens tot uitdrukking in artikel 41 lid 1 WIV 2002, waarin is bepaald dat verstrekking van persoonsgegevens waarvan de juistheid redelijkerwijs niet kan worden vastgesteld of die meer dan tien jaar geleden zijn verwerkt, terwijl ten aanzien van de desbetreffende persoon sindsdien geen nieuwe gegevens zijn verwerkt, niet plaatsvindt.

Gegevensverwerking kan daarnaast alleen plaatsvinden met een bepaald doel en slechts indien dat noodzakelijk is, voorzover hier van belang, voor een goede taakuitvoering van de WIV 2002 (artikel 12 lid 2 WIV 2002). Voorts dienen verwerkte gegevens op grond van artikel 12 lid 4 WIV 2002 te zijn voorzien van een aanduiding omtrent de mate van betrouwbaarheid dan wel een verwijzing naar het document of de bron waaraan de gegevens zijn ontleend.

In artikel 40 WIV 2002 is vastgelegd dat persoonsgegevens schriftelijk worden meegedeeld, indien de persoon of instantie waaraan de desbetreffende mededeling wordt gedaan naar aanleiding van die mededeling jegens de desbetreffende persoon bevoegd is maatregelen te treffen. In spoedeisende gevallen kan een mededeling mondeling geschieden. In dat geval dient de mededeling zo spoedig mogelijk schriftelijk te worden bevestigd (artikel 40 lid 2 WIV 2002). De Commissie heeft zich tijdens het onderzoek ervan overtuigd dat de AIVD zorgvuldig met dit vormvereiste omgaat.

Tot slot is in artikel 42 WIV 2002 vastgelegd dat van de verstrekking van persoonsgegevens aantekening wordt gehouden (de zogenoemde protocolverplichting).

3.3 De procedure voor de totstandkoming van een ambtsbericht

De AIVD heeft in zijn handboek de procedure opgenomen langs welke weg een ambtsbericht tot stand dient te komen. Het handboek wordt met enige regelmaat aan de praktijk aangepast. In de periode die door het onderzoek wordt bestreken hebben twee versies van het handboek gegolden. In hoofdlijnen sluiten deze op elkaar aan.

De analist of bewerker van een team vervaardigt de concepttekst van het ambtsbericht. Duidelijk dient te zijn waar de inhoud van het ambtsbericht op is gebaseerd. Dit gebeurt door in de concepttekst van het ambtsbericht voetnoten op te nemen die verwijzen naar de bron waaraan de gegevens zijn ontleend dan wel door in de achterliggende documenten de stukken tekst te markeren die gebruikt zijn voor de inhoud van het ambtsbericht. Volgens de oudere versie van het handboek diende het concept-ambtsbericht daarenboven vergezeld te gaan van een oplegnotitie met een verwijzing naar het bronnenmateriaal en vermelding van eventuele bijzonderheden, alsmede een dossier met kopieën van de documenten die bij het ambtsbericht zijn gebruikt en een achtergrondnotitie met daarin relevante operationele bijzonderheden van de bron (onder andere de betrouwbaarheid). In de latere versie van het handboek is deze bepaling verdwenen. Het is de overtuiging van de Commissie dat het de overzichtelijkheid bij de gegevensverwerking ten goede komt indien een oplegnotitie bij het achterliggende dossier van een ambtsbericht wordt gevoegd met daarin een verwijzing naar de documenten die ten grondslag liggen aan het ambtsbericht en de vermelding van eventuele bijzonderheden. Hierdoor wordt de herkomst duidelijk van de informatie op basis waarvan het ambtsbericht tot stand is gekomen. Dit vergemakkelijkt niet alleen de controle door de Commissie, maar heeft tevens tot gevolg dat de personen aan wie inzage wordt verleend in het achterliggende dossier op eenvoudige wijze kunnen zorgdragen voor een nauwkeurige verificatie. De AIVD herziethans zijn gehele Administratie Organisatie. In dat kader wordt ook het handboek voor de totstandkoming van ambtsberichten herzien. De Commissie adviseert om in het vernieuwde handboek wederom op te nemen dat een oplegnotitie bij het achterliggende dossier van een ambtsbericht wordt gevoegd.

Nadat het concept-ambtsbericht met de onderliggende documenten binnen de directie aan de daarvoor verantwoordelijke persoon is voorgelegd en goedgekeurd, wordt het concept beoordeeld door de afdeling Kabinet en Juridische Aangelegenheden (KJA). Indien het

Openbaar Ministerie de geadresseerde van het ambtsbericht is, vindt standaard vooroverleg plaats met de LOvJ.¹³ Ook met andere ontvangers van het ambtsbericht wordt in principe voorafgaand aan de verzending overlegd over de informatiebehoefte van de ontvanger en de mogelijkheden van de AIVD om die te vervullen. Voor contact met een ander dan de LOvJ werd in de eerdere versie van het handboek toestemming van KJA vereist. In de latere versie van het handboek is deze betrokkenheid van KJA geschrapt.

Na het overleg met KJA en de ontvanger van het ambtsbericht wordt een definitief ambtsbericht opgesteld. Voordat deze door het (plaatsvervangend) hoofd van de AIVD wordt ondertekend, dienen KJA en de directeur van de betrokken directie akkoord te zijn met verzending van het ambtsbericht. Het ambtsbericht wordt na ondertekening - zonder achterliggend dossier - verzonden aan de ontvanger. Een kopie van het ambtsbericht wordt samen met kopieën van de achterliggende documenten op de daartoe aangewezen plek gearhiveerd.

3.4 De ontvangers van ambtsberichten

De toegenomen terroristische aanslagen en dreiging in de afgelopen jaren hebben de druk in Nederland doen toenemen om de keten van het verzamelen van inlichtingen door de AIVD tot het daadwerkelijk frustreren van terroristische activiteiten door uitvoeringsinstanties adequaat te laten functioneren. Het aantal ambtsberichten is door deze ontwikkeling sterk toegenomen, omdat deze berichten de schakel vormen tussen het heimelijke inlichtingenwerk en het publieke traject waarin maatregelen kunnen worden getroffen.

De laatste jaren is het aantal verzonden ambtsberichten door de AIVD gestegen van enkele tientallen in 2000 tot enkele honderden per jaar in 2004 en 2005. Ter vergelijking wordt opgemerkt dat de Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (MIVD) in dezelfde onderzoeksperiode ongeveer tien ambtsberichten per jaar heeft verzonden. Het werkterrein van de MIVD maakt dat deze dienst minder in aanraking komt met persoons- en organisatiegerichte zaken die aan uitvoeringsorganen behoeven te worden gemeld.¹⁴

¹³ In paragraaf 4.5 wordt nader ingegaan op het vooroverleg met de LOvJ.

¹⁴ Voor een nadere uiteenzetting over de ambtsberichten die door de MIVD zijn uitgebracht wordt verwezen naar het CTIVD-toezichtsrapport met het nummer 9b.

Het merendeel van de ambtsberichten van de AIVD wordt verzonden aan de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) en - via de LOvJ - aan het Openbaar Ministerie. Daarnaast ontvangen het Ministerie van Economische Zaken en het Ministerie van Financiën een groot aantal ambtsberichten. Aan het Ministerie van Financiën wordt informatie verstrekt over personen en entiteiten die voorkomen of naar het inzicht van de AIVD dienen voor te komen op de EU-lijsten met (financiers van) terroristen en terroristische organisaties. De banktegoeden van de op deze lijsten voorkomende personen en instanties kunnen worden bevroren.¹⁵ Het Ministerie van Economische Zaken ontvangt op verzoek informatie over de al dan niet aanwezige banden van personen of bedrijven met proliferatie van massavernietigingswapens en/of militair gevoelige projecten.

Ook enkele politiekorpsen, één burgemeester, Schiphol, de MIVD en het Ministerie van Buitenlandse Zaken hebben een of meer ambtsberichten van de AIVD ontvangen.

Informatieverstrekking aan de MIVD vindt in beginsel niet plaats door middel van een ambtsbericht, omdat de informatie-uitwisseling niet, althans niet rechtstreeks, is gericht op het nemen van maatregelen. Dit ligt anders indien de AIVD informatie verstrekt op basis waarvan de MIVD dan wel het Ministerie van Defensie kan overgaan tot het nemen van een maatregel, waarbij kan worden gedacht aan een ambtenarenrechtelijke maatregel.

Informatie aan buitenlandse inlichtingen- en veiligheidsdiensten wordt evenmin verstrekt in de vorm van een ambtsbericht. Een ambtsbericht is immers gericht op het nemen van maatregelen en moet daarmee voor openbaarmaking geschikt zijn. Informatieverstrekking aan buitenlandse inlichtingen- en veiligheidsdiensten vindt daarentegen heimelijk plaats en is gericht op het verbreden van de kennis van de buitenlandse dienst en niet, althans niet direct, op het nemen van maatregelen. Aan inlichtingen- en veiligheidsdiensten van andere landen worden op grond van artikel 37 WIV 2002 uitsluitend gegevens verstrekt onder de voorwaarde dat de ontvangende dienst de gegevens niet aan anderen mag verstrekken tenzij de AIVD daarvoor toestemming verleent (de zogenoemde derde land-regel).

¹⁵ Meer informatie over deze zogenoemde freeze- en watchlijsten is te vinden op de internetsite van De Nederlandsche Bank (www.dnb.nl).

4. Bevindingen van het onderzoek door de Commissie

4.1 Onderbouwing van het ambtsbericht

De Commissie heeft de feitelijke juistheid van de in het ambtsbericht genoemde informatie getoetst door te onderzoeken of de inhoud van het ambtsbericht wordt onderbouwd door de informatie die de AIVD heeft verzameld in een ten behoeve van het ambtsbericht samengesteld achterliggend dossier. De Commissie heeft geconstateerd dat de inhoud van de onderzochte ambtsberichten wordt gestaafd door de bij de AIVD beschikbare gegevens.

De aan het ambtsbericht ten grondslag liggende informatie wordt door de AIVD geverifieerd door deze te beoordelen op de mate van betrouwbaarheid.

Informatie afkomstig uit technische bron (telefoontap, microfoontap, et cetera) wordt betrouwbaar verondersteld. Is de informatie uit menselijke bron¹⁶ verkregen, dan maakt de AIVD een professionele afweging of de informatie betrouwbaar is. Wordt de informatie van de menselijke bron door middel van een ambtsbericht geëxploiteerd, dan wordt bovendien door de afdeling Kabinet en Juridische Aangelegenheden aandacht besteed aan de afweging die bij de beoordeling van de betrouwbaarheid van de informatie is gemaakt.

Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat het voor de vaststelling van de betrouwbaarheid van de in het ambtsbericht opgenomen informatie niet noodzakelijk is dat de informatie wordt bevestigd door ander bronnenmateriaal. Andere factoren kunnen eveneens tot vaststelling van de betrouwbaarheid leiden, zoals de eerdere ervaringen met de bron en het algemeen kennisniveau van de AIVD. Voorzover informatie wordt verstrekt die de AIVD (vooralnog) niet als betrouwbaar beoordeelt, wordt daarvan expliciet in het ambtsbericht melding gemaakt. De Commissie is van oordeel dat de vaststelling van de betrouwbaarheid van de informatie die ten grondslag ligt aan het ambtsbericht met voldoende waarborgen is omkleed.

Voor de ontvanger van een ambtsbericht is het van belang om kennis te nemen van de mate van betrouwbaarheid van de beschikbaar gestelde informatie, zodat een zorgvuldige afweging kan worden gemaakt of een maatregel ten opzichte van de betrokkene dient te

¹⁶ Een menselijke bron kan een informant in de zin van artikel 17 WIV 2002 zijn dan wel een agent overeenkomstig artikel 21 WIV 2002. Voornaamst onderscheid is dat een agent in tegenstelling tot een informant door de AIVD wordt gestuurd. Voor een uitgebreide uiteenzetting van het verschil tussen informanten en agenten wordt verwezen naar de toezichtsrapporten van de Commissie van Toezicht over de inzet van agenten in het buitenland door de MIVD en de AIVD (CTIVD-nrs 8A en 8B).

worden getroffen. In artikel 12 lid 4 WIV 2002 is de verplichting aan de AIVD opgelegd om een aanduiding omtrent de mate van betrouwbaarheid of een verwijzing naar het document of de bron waaraan de gegevens zijn ontleend in verwerkte gegevens, waaronder ambtsberichten, op te nemen. Vanwege het openbare karakter van ambtsberichten zal, behoudens uitzonderingsgevallen, geen verwijzing worden opgenomen naar het document of de bron waaraan de gegevens zijn ontleend, omdat daarmee inzage wordt verschaft in de bronnen en werkwijze van de AIVD, terwijl de dienst op grond van artikel 15 WIV 2002 verplicht is tot geheimhouding daarvan (zie paragraaf 4.2). Bij ambtsberichten zal dientengevolge, behoudens uitzonderingsgevallen, aan artikel 12 lid 4 WIV 2002 kunnen worden voldaan door vermelding van de mate van betrouwbaarheid.

De Commissie heeft geconstateerd dat de AIVD niet altijd een aanduiding omtrent de mate van betrouwbaarheid in het ambtsbericht vermeldt. In de gevallen waarin de mate van betrouwbaarheid niet is vermeld, heeft de Commissie vastgesteld dat op één ambtsbericht na de inhoud van de ambtsberichten is gebaseerd op door de dienst gekwalificeerde betrouwbare informatie. In het uitzonderingsgeval kreeg de AIVD kort na het versturen van het ambtsbericht waarin de mate van betrouwbaarheid niet was vermeld, de beschikking over informatie, waardoor de betrouwbaarheid van de informatie in twijfel werd getrokken. De AIVD heeft direct na kennisneming daarvan een tweede ambtsbericht doen uitgaan met de vermelding dat de betrouwbaarheid van de informatie uit het eerste ambtsbericht niet kon worden vastgesteld. Hiermede heeft de AIVD naar het oordeel van de Commissie het gebrek afdoende hersteld.

De Commissie dringt er op aan dat de AIVD consequent een aanduiding omtrent de mate van betrouwbaarheid van de informatie in het ambtsbericht vermeldt.

4.2 Geheimhouding bronnen en modus operandi in de zin van artikel 15 WIV 2002

Een ambtsbericht is openbaar in die zin dat het bericht zodanig is opgesteld dat van de inhoud daarvan zonder bezwaar kennis kan worden genomen door derden. De beslissing om al dan niet tot openbaarmaking van het ambtsbericht over te gaan wordt genomen door de ontvanger van het ambtsbericht en niet door de AIVD.¹⁷ De ontvangers hebben immers

¹⁷ *Kamerstukken II 1999/2000, 25 877, nr. 8, p. 76.*

de verantwoordelijkheid om te bepalen of zij aan de hand van de verstrekte gegevens maatregelen treffen. Het openbare karakter van het ambtsbericht maakt dat daarin geen gegevens mogen worden opgenomen betreffende de bronnen en de modus operandi van de dienst. Artikel 15 van de WIV 2002 vereist immers dat deze gegevens geheim worden gehouden. Een uitzondering op de geheimhoudingsplicht geldt voor die gevallen waarin het noodzakelijk wordt geacht om, gelet op de aard van de mededeling en de gevolgen die daaraan kunnen worden verbonden, ook inzage te verlenen in de achterliggende (oorspronkelijke) gegevens op basis waarvan het ambtsbericht tot stand is gekomen. In de artikelen 38 lid 3, 39 lid 2 en 40 lid 3 van de WIV 2002 wordt de mogelijkheid geboden om aan de ontvangers van een ambtsbericht inzage te verlenen in het achterliggende dossier. Voor ambtsberichten die op grond van artikel 38 WIV 2002 zijn verstuurd aan de LOvJ is de AIVD verplicht om positief op een inzageverzoek te reageren (artikel 38 lid 3 WIV 2002). Met betrekking tot andere ontvangers van ambtsberichten staat het de AIVD wettelijk gezien vrij om een inzageverzoek te weigeren.

De Commissie stelt vast dat de AIVD bij het opstellen van het ambtsbericht zorgvuldig omgaat met zijn geheimhoudingsplicht. In het geval de dienst (een gedeelte van) de modus operandi prijsgeeft, bijvoorbeeld door de uitwerking van een telefoontap in een ambtsbericht op te nemen, constateert de Commissie dat hier een zorgvuldige afweging aan is voorafgegaan. De Commissie is van oordeel dat de AIVD terecht zeer veel waarde hecht aan het geheimhouden van de identiteit van zijn menselijke bronnen. Informatie over de identiteit van de bron is niet opgenomen in het ambtsbericht en is daar evenmin uit af te leiden. Ook bij de inzage in de achterliggende dossiers door de ontvangers van de ambtsberichten wordt de identiteit van de bron zoveel mogelijk geheimgehouden. De Commissie is zich ervan bewust dat het niet altijd mogelijk is om de identiteit van de bron geheim te houden voor de ontvanger van het ambtsbericht indien deze inzage krijgt in het achterliggende dossier. Door kennis van de zaak bij de ontvanger van het ambtsbericht te koppelen aan de gegevens in het achterliggende dossier, kan de identiteit van de bron zichtbaar worden. Om te voorkomen dat de bij de inzage verschaft informatie verder wordt verspreid is in de WIV 2002 een geheimhoudingsplicht opgelegd aan de personen en instanties aan wie inzage wordt verleend in de aan de mededeling ten grondslag liggende gegevens (artikelen 38 lid 3, 39 lid 2 en 40 lid 3 WIV 2002 jo artikelen 85 en 86 WIV 2002). De AIVD benadrukt deze geheimhoudingsplicht door over het algemeen de persoon die kennisneemt van het achterliggende dossier een geheimhoudingsverklaring te laten ondertekenen. De Commissie onderschrijft deze werkwijze van de AIVD en beveelt aan dat

deze werkwijze bij alle inzagen wordt voortgezet. Hiermee bewerkstelligt de dienst bovendien dat naderhand kan worden achterhaald aan wie inzage is gegeven in de achterliggende stukken.

4.3 Inzet van bijzondere bevoegdheden

Aan het merendeel van de ambtsberichten ligt informatie ten grondslag die is verkregen door middel van de inzet van een bijzondere bevoegdheid. Naar het oordeel van de Commissie beantwoordde de inzet van deze bevoegdheden aan de wettelijke vereisten, waaronder de eisen van noodzakelijkheid (artikel 18 WIV 2002), subsidiariteit en proportionaliteit (artikelen 31 en 32 WIV 2002).

Informatie uit het ambtsbericht kan (mede) gebaseerd zijn op informatie die beschikbaar is gesteld door een agent van de AIVD in de zin van artikel 21 WIV 2002. Met betrekking tot de verslaglegging van de gesprekken met een agent maakt de Commissie de volgende opmerking. In artikel 33 WIV 2002 is bepaald dat van de uitoefening van een bevoegdheid een schriftelijk verslag dient te worden gemaakt. Een gedegen verslaglegging is voor de controle op de activiteiten van de AIVD onontbeerlijk.¹⁸ Interne regelgeving van de AIVD bepaalt dat een ontmoeting tussen de AIVD en een van zijn agenten integraal wordt gerapporteerd in een operatierapport. Informatie uit een operatierapport die van waarde is voor de taakuitvoering wordt tevens vastgelegd in een informatierapport, zodat de informatie binnen de AIVD kan worden verspreid zonder bekendmaking van persoonlijke informatie over de agent. Deze interne regelgeving van de AIVD wordt niet door alle medewerkers van de dienst nageleefd, waardoor de verslaglegging van ontmoetingen met agenten op verschillende wijzen plaatsvindt. In het ene geval is de informatie uit een informatierapport terug te voeren op het integrale gespreksverslag (het operatierapport), terwijl in het andere geval de informatie uit het informatierapport niet tevens is opgenomen in het operatierapport. In dat laatste geval kiest de contactpersoon van de menselijke bron (de operateur) er voor om de informatie over (het contact met) de agent absoluut te scheiden van de voor de taakuitvoering van de dienst relevante informatie, waardoor er geen integraal gespreksverslag aanwezig is. De informatie uit het informatierapport is op die manier soms moeilijk te plaatsen in de context waarin zij is verkregen.

¹⁸ *Kamerstukken II 1997/98, 25 877, nr. 3 (MvT), p. 53.*

De AIVD redigeert de ambtsberichten veelal op basis van informatierapporten en niet op basis van operatierapporten. De Commissie heeft hier begrip voor, omdat in de operatieverslagen vaak tevens gegevens staan vermeld die kunnen leiden tot identificatie van de menselijke bron. Zou het operatieverslag in het achterliggende dossier worden opgenomen, dan worden deze gegevens ongewenst verspreid indien de ontvanger van het ambtsbericht inzage heeft in de achterliggende stukken. Voorzover echter naast het in het achterliggende dossier gebruikte informatierapport niet tevens een integraal gespreksverslag aanwezig is, is de Commissie van oordeel dat de vaststelling van de feitelijke juistheid van de informatie in het ambtsbericht en daarmee de controle door de Commissie wordt bemoeilijkt. De Commissie heeft thans geen aanwijzingen dat zij dient te twifelen aan een correcte weergave van de feiten in de informatierapporten. Zij beveelt niettemin aan om de interne regelgeving met betrekking tot de verslaglegging na te leven. Hierdoor is niet alleen een betere controle door de Commissie mogelijk, maar bevordert de AIVD ook dat de dienstmedewerkers zelf de feiten in de oorspronkelijke context kunnen blijven plaatsen.

4.4 Wettelijke grondslag van het ambtsbericht

De gronden waarop de AIVD een ambtsbericht kan doen uitgaan zijn limitatief in de WIV 2002 opgesomd, zoals in paragraaf 3.1 van dit rapport is uiteengezet.

Het initiatief om een ambtsbericht te versturen gaat niet uitsluitend van de AIVD uit. Aan het ambtsbericht kan ook een extern verzoek om informatie ten grondslag liggen. In het kader van strafrechtelijke en vreemdelingenrechtelijke procedures wordt steeds frequenter een beroep gedaan op de AIVD om informatie te verstrekken. De dienst heeft een discretionaire bevoegdheid om gegevens extern te verstrekken en is derhalve niet verplicht om aan een verzoek om informatie gehoor te geven. De AIVD dient een eigen afweging te maken of het legitiem en opportuun is om informatie te verstrekken.

De AIVD mag conform het noodzakelijkheidsbeginsel genoemd in artikel 12 lid 2 WIV 2002 slechts informatie verstrekken voor zover dat plaatsvindt met een bepaald doel en slechts indien dat noodzakelijk is, voor zover hier van belang, voor een goede uitvoering van de WIV 2002. Wil de AIVD in het kader van een goede taakuitvoering gegevens extern verstrekken (artikel 36 WIV 2002), dan is de dienst eraan gehouden zich telkens af te vragen

of dat wel noodzakelijk is. Voorkomen moet immers worden dat gegevens die op bijzondere wijze onder het regime van de WIV 2002 zijn verkregen te gemakkelijk buiten de AIVD worden gebracht. Voor zover de noodzaak er niet is om in het kader van een goede taakuitvoering gegevens extern te verstrekken, resteren er twee bijzondere bepalingen in de WIV 2002 op grond waarvan de AIVD gegevens kan exploiteren. Het gaat daarbij om gegevensverstrekking die niet plaatsvindt in het kader van de taakuitvoering van de dienst, maar vanwege het belang dat de ontvanger van het ambtsbericht heeft bij het verkrijgen van de informatie. Ten eerste kan aan het Openbaar Ministerie informatie worden verstrekt die tevens van belang kan zijn voor de opsporing of vervolging van strafbare feiten (artikel 38 WIV 2002). Voorts kunnen gegevens worden verstrekt aan enkele daartoe aangewezen personen of instanties die betrokken zijn bij de uitvoering van een publieke taak, voor zover die gegevens tevens van belang kunnen zijn voor de behartiging van de aan hen in dat kader opgedragen taak (artikel 39 WIV 2002). Voor deze laatste verstrekkinggrond heeft de wetgever bijzondere vereisten opgesteld waaraan voldaan moet zijn alvorens kan worden overgegaan tot verstrekking. Er dient immers sprake te zijn van een dringende en gewichtige reden.

De Commissie heeft vastgesteld dat alle in de onderzoeksperiode verzonden ambtsberichten op een wettelijke grond en in overeenstemming met het noodzakelijkheidsbeginsel zijn verstrekt.

4.5 Ambtsberichten aan het Openbaar Ministerie

De AIVD kan aan het Openbaar Ministerie gegevens verstrekken in het kader van een goede taakuitvoering (artikel 36 WIV 2002) of indien bij de verwerking van gegevens door of ten behoeve van de dienst blijkt van gegevens die tevens van belang kunnen zijn voor de opsporing of vervolging van strafbare feiten (artikel 38 WIV 2002). Externe gegevensverstrekking aan het Openbaar Ministerie vindt op grond van artikel 38 lid 1 WIV 2002 plaats door tussenkomst van een vaste functionaris: de LOvJ.

De Commissie heeft vastgesteld dat met regelmaat voorafgaande aan de officiële verzending van een ambtsbericht aan het Openbaar Ministerie informeel overleg plaatsvindt met de LOvJ over de inhoud van een (potentieel) ambtsbericht. De LOvJ verifieert daarbij de juistheid van de inhoud van het ambtsbericht door inzage in de achterliggende stukken en door overleg met het betrokken team van de AIVD. Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat de LOvJ niet toetst op de rechtmatige verkrijging van de gegevens.

De Commissie erkent het belang van een goede afstemming van de informatiebehoefte bij het Openbaar Ministerie en het informatieaanbod van de AIVD. De Commissie heeft geen bezwaar tegen deze vorm van (informeel) overleg, omdat de informatie die in het overleg wordt verstrekt niet verder reikt dan de LOvJ. De LOvJ is immers niet bevoegd om het Openbaar Ministerie, behoudens de leidinggevendens van de LOvJ ex artikel 86 lid 1 WIV 2002, te voorzien van de achterliggende informatie bij het ambtsbericht, omdat de LOvJ geheimhouding dient te betrachten van gegevens waarvan hij het vertrouwelijke karakter kent of redelijkerwijs moet vermoeden (artikel 38 lid 3 jo 85 en 86 WIV 2002). De LOvJ stuurt uitsluitend het officieel door de AIVD uitgebrachte ambtsbericht door aan het Openbaar Ministerie.

Door de aanwezigheid van deze tussenpersoon kan in het informele voortraject een goede afstemming plaatsvinden over een ambtsbericht, maar wordt voorkomen dat gevoelige informatie wijd wordt verspreid zonder dat daar de noodzaak toe bestaat.

De Commissie constateert dat de communicatie met het Openbaar Ministerie inzake ambtsberichten in overeenstemming met de wet en op praktische en duidelijke wijze is vormgegeven.

4.6 Ambtsberichten aan de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND)

De Commissie verricht thans een onderzoek naar de informatie-uitwisseling tussen de AIVD en de IND, waarbij de communicatielijnen in bredere zin tussen de AIVD en de IND worden bestudeerd. Dit laat onverlet dat de Commissie, zonder vooruit te lopen op de uitkomsten van dat onderzoek, in het onderhavige toezichtsrapport enkele opmerkingen maakt met betrekking tot de gegevensverstrekking van de AIVD aan de IND in de vorm van een ambtsbericht.

Informatieverstrekking aan de IND kan uitsluitend plaatsvinden in het kader van een goede taakuitvoering van de AIVD (artikel 36 WIV 2002). Wel kunnen aan de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie voorts nog gegevens worden verstrekt op grond van een dringende en gewichtige reden in de zin van artikel 39 WIV 2002.¹⁹ De IND is zelf niet in

¹⁹ In artikel 1 sub a van het Aanwijzingsbesluit artikel 39 WIV 2002 (zie noot 11) zijn 'Onze Ministers' aangewezen als persoon bedoeld in artikel 39 WIV 2002.

het Aanwijzingsbesluit artikel 39 WIV 2002 aangewezen als organisatie aan wie gegevens op grond van artikel 39 WIV 2002 kunnen worden verstrekt.

In 2003 hebben de AIVD en de IND een convenant²⁰ opgesteld, waarin nadere afspraken zijn vastgelegd over de uitwisseling van gegevens tussen beide diensten. De diensten zijn in artikel 1 lid 1 van het convenant overeengekomen dat de AIVD gegevens kan verstrekken aan de IND die van belang kunnen zijn bij het nemen van besluiten bij en/of krachtens de Vreemdelingenwet 2002. De AIVD zal daarbij telkens moeten toetsen of de gegevensverstrekking een wettelijke grondslag in de zin van de WIV 2002 heeft. Gegevens die alleen voor de taakuitvoering van de IND - en dus niet voor de taakuitvoering van de AIVD - van belang zijn kunnen, indien daartoe een dringende en gewichtige reden bestaat (artikel 39 WIV 2002), uitsluitend aan de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie worden verstrekt.

De laatste jaren is het contact tussen de AIVD en de IND geïntensiveerd. Steeds vaker liggen ambtsberichten van de AIVD aan de IND ten grondslag aan besluiten van de IND. In verschillende gerechtelijke procedures is de vraag gesteld of de IND alvorens maatregelen te nemen naar aanleiding van een door de AIVD uitgebracht ambtsbericht eerst de zogenoemde REK-check²¹ moet uitvoeren. Deze REK-check, ook wel vergewisplicht genoemd, houdt in dat de IND zich ervan dient te vergewissen of de conclusies in het ambtsbericht worden gedragen door de daaraan ten grondslag liggende documentatie. Een ambtsbericht kan op grond van vaste rechtspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State²² worden aangemerkt als een deskundigenbericht op basis waarvan de IND zijn bevoegdheden kan uitoefenen. Van belang is dat het deskundigenbericht op een onpartijdige, objectieve en inzichtelijke wijze informatie verschaft, onder aanduiding - voor zover mogelijk en verantwoord - van de bronnen waaraan deze informatie is ontleend. Als aan die eisen is voldaan mag de IND bij zijn besluitvorming van de juistheid van die informatie uitgaan, tenzij concrete aanknopingspunten bestaan voor twijfel aan de juistheid of volledigheid van die informatie. In twee uitspraken van de rechtbank 's-Gravenhage²³ is

²⁰ Convenant inzake uitwisseling van gegevens tussen de Algemene inlichtingen- en veiligheidsdienst en de Immigratie- en naturalisatiedienst, *Stcrt.* 19 juni 2003, 115, p. 13.

²¹ De term 'REK-check' is ontstaan na een uitspraak van de Rechtseenheidskamer Vreemdelingenkamer van 16 april 1998, waarin is overwogen dat de Staatssecretaris van Justitie zich, in het kader van de voorbereiding van een besluit, ervan dient te vergewissen dat de conclusies uit een door het Ministerie van Buitenlandse Zaken uitgebracht individueel ambtsbericht worden gedragen door het verrichte onderzoek.

²² Onder andere Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State 12 oktober 2001, *LJN-nummer* AD5964.

²³ Rechtbank 's-Gravenhage 17 februari 2006, *LJN-nummer* AV3754 en Rechtbank 's-Gravenhage 10 maart 2006, registratienummer AWB 05/33603, bij het verschijnen van dit rapport nog niet gepubliceerd.

deze lijn nader uitgewerkt door de overweging dat naarmate de feiten en omstandigheden concreter en meer gedetailleerd in het ambtsbericht zijn beschreven, de IND eerder kan concluderen dat het ambtsbericht voldoende inzichtelijk is, waardoor de IND kan afzien van nader onderzoek. Indien het ambtsbericht zich beperkt tot louter kwalificaties en/of conclusies, dan wel indien de door de AIVD gegeven kwalificaties en/of conclusies gebaseerd zijn op informatie die in overwegende mate beperkt, niet-concreet en/of voor meerdere uitleg vatbaar is, zal de IND gehouden zijn om nader onderzoek te verrichten. Dat onderzoek kan naar het oordeel van de rechtbank onder meer bestaan uit het uitvoeren van de REK-check en/of het stellen van aanvullende vragen aan de AIVD.

Wil de AIVD bewerkstelligen dat de door de IND genomen maatregel naar aanleiding van het ambtsbericht kan standhouden in een gerechtelijke procedure dan dient het ambtsbericht aldus voldoende concreet en gedetailleerd te zijn dan wel dient de AIVD de IND inzage te verschaffen in de achterliggende stukken en/of meer achtergrondinformatie te verschaffen. Op grond van de WIV 2002 behoudt de AIVD het recht om het inzageverzoek te weigeren.

In de WIV 2002 is niet voorgeschreven dat ambtsberichten aan de IND door tussenkomst van een daartoe aangewezen functionaris worden verstuurd, gelijk aan de LOvJ bij het Openbaar Ministerie. Wel is in artikel 3 lid 1 van het convenant tussen de AIVD en de IND terzake de gegevensuitwisseling vastgelegd dat het Hoofd Bureau Bijzondere Zaken van de IND geldt als 'aanspreekpunt voor operationele zaken'.²⁴ De Commissie heeft in het onderhavige onderzoek geconstateerd dat voor de gegevensverstrekking aan de IND geen duidelijk van tevoren vastgestelde lijn aanwezig is omtrent de wijze waarop met de IND over de (achterliggende dossiers bij de) ambtsberichten wordt gecommuniceerd. De Commissie acht het aanbevelenswaardig dat, gelet op het toegenomen aantal ambtsberichten aan de IND en de in de rechtspraak ontwikkelde lijn dat meer openheid naar de IND noodzakelijk is, de AIVD een sluitende afspraak maakt over de wijze waarop met de IND over ambtsberichten wordt gecommuniceerd. Zij geeft daarbij in overweging om een regeling te treffen waarbij, gelijk aan de LOvJ bij het Openbaar Ministerie, een vaste functionaris bij de IND wordt aangewezen voor het contact betreffende ambtsberichten, zodat bekendwording van bronnen en modus operandi van de AIVD bij personen buiten de dienst tot een minimum wordt beperkt.

²⁴ Het Bureau Bijzondere Zaken is opgeheven. Hiervoor is het Bureau Veiligheid en Integriteit in de plaats getreden.

4.7 Gebruik van ambtsberichten in gerechtelijke procedures

De afgelopen jaren heeft de AIVD steeds meer ambtsberichten uitgebracht. De ontvangers van de ambtsberichten maken van de verstrekte informatie veelvuldig gebruik bij de onderbouwing van te nemen maatregelen. In het strafrecht en het vreemdelingenrecht heeft dit geleid tot toegenomen jurisprudentie over het gebruik van ambtsberichten.

Zoals in dit rapport reeds is uiteengezet wordt het ambtsbericht in vreemdelingenrechtelijke procedures onder bepaalde voorwaarden beschouwd als een deskundigenbericht, in welk geval het ambtsbericht een bewijsrechtelijke status heeft. Daarbij is van belang om te vermelden dat de bestuursrechter de mogelijkheid heeft om inzage te verzoeken in de achterliggende stukken op grond van artikel 8:45 Algemene wet bestuursrecht (Awb) in samenhang met artikel 87 lid 1 WIV 2002, waardoor de rechtbank zelf het bewijs kan waarden indien zij dat noodzakelijk acht. De AIVD kan de rechter geheimhouding van de kennisgenomen informatie opleggen (artikel 8:29 lid 1 Awb). Weigert de AIVD om de bestuursrechter inzage te verschaffen dan kan de rechtbank daaruit de gevolgtrekking maken die haar geraden voorkomt (artikel 8:31 Awb).

In de strafrechtelijke procedure wordt het ambtsbericht beschouwd als een schriftelijk bescheid, waardoor het kan bijdragen aan de bewijsvoering. Artikel 344a lid 3 van het Wetboek van Strafvordering bepaalt evenwel dat een anonieme verklaring alleen kan bijdragen aan de bewezenverklaring indien de verklaring steun vindt in andersoortig bewijsmateriaal en indien de verdachte te kennen heeft gegeven de persoon die anoniem heeft verklaard niet te willen ondervragen. Vanwege de verplichting om de bronnen en modus operandi van de AIVD geheim te houden kan veelal geen openbare verklaring worden afgelegd over de achterliggende informatie op grond waarvan het ambtsbericht tot stand is gekomen. Het huidige wettelijk stelsel biedt de rechter daardoor onvoldoende ruimte om de juistheid en de betrouwbaarheid van de inhoud van het ambtsbericht te toetsen. Het wetsvoorstel afgeschermd getuigen²⁵ beoogt hier verandering in aan te brengen door de rechter-commissaris in een afgeschermd procedure de gelegenheid te bieden de inhoud van het ambtsbericht te toetsen. Na inwerkingtreding van de voorgestelde wetswijzigingen zal het ambtsbericht vaker kunnen bijdragen aan het bewijs in het strafproces.

Gelet op het toegenomen gebruik van ambtsberichten die zijn uitgebracht door de AIVD in

²⁵ *Kamerstukken II 2003/04, 29 743, nr. 2 (wetsvoorstel).*

gerechtelijke procedures en de (stijgende) bewijswaarde van de ambtsberichten heeft de Commissie besloten de ambtsberichten van de AIVD met regelmaat steekproefsgewijs te monitoren.

4.8 De protocolverplichting in de zin van artikel 42 WIV 2002

Artikel 42 WIV 2002 bepaalt dat van de verstrekking van persoonsgegevens aantekening wordt gehouden. Deze protocolplicht strekt er enerzijds toe om de controle door de Commissie op de verstrekking van persoonsgegevens mogelijk te maken. Anderzijds zorgt de protocolplicht ervoor dat de AIVD gemakkelijk correcties op gegevens kan doorgeven aan de personen en instanties aan wie gegevens zijn verstrekt.²⁶ Het is daarvoor niet alleen noodzakelijk om zicht te hebben op de personen en instanties aan wie en waaraan gegevens worden verstrekt, maar ook welke informatie is verstrekt.²⁷

De Commissie is van oordeel dat de AIVD met betrekking tot de verzonden ambtsberichten voldoet aan de protocolplicht, doordat via het digitale archief van de AIVD is te achterhalen aan welke personen en instanties ambtsberichten zijn verzonden en wat de inhoud daarvan is. De AIVD houdt niet standaard bij wie inzage heeft gehad in het achterliggende dossier. De Commissie beveelt aan om van de verleende inzagen een overzicht bij te houden, zodat de AIVD zicht houdt op de kring van personen waarbij de gegevens uit het achterliggende dossier bekend zijn. Reeds in paragraaf 4.2 is aanbevolen om de personen aan wie inzage wordt verleend in het achterliggende dossier een geheimhoudingsverklaring te laten ondertekenen. Bijkomend voordeel is dat achteraf te herleiden is wie kennis draagt van de informatie, waarmee naar het oordeel van de Commissie wordt voldaan aan de protocolplicht.

5. Conclusies en aanbevelingen

5.1 De tekst van artikel 38 WIV 2002 biedt de AIVD naar het oordeel van de Commissie geen ruimte om in voorkomende gevallen af te zien van de wettelijke verplichting tot

²⁶ *Kamerstukken II* 1997/98, 25 877, nr. 3, p. 60.

²⁷ *Kamerstukken II* 1999/2000, 25 877, nr. 8, p. 75.

het doen van aangifte in de zin van artikel 162 van het Wetboek van Strafvordering. De Commissie adviseert de Minister dit punt nader te bestuderen (paragraaf 3.1).

5.2 De Commissie heeft zich tijdens het onderzoek ervan overtuigd dat de AIVD zorgvuldig omgaat met het vormvereiste dat persoonsgegevens schriftelijk worden meegedeeld (paragraaf 3.2).

5.3 Het is de overtuiging van de Commissie dat het de overzichtelijkheid bij de gegevensverwerking ten goede komt indien een oplegnotitie bij het achterliggende dossier van een ambtsbericht wordt gevoegd met daarin een verwijzing naar de documenten die ten grondslag liggen aan het ambtsbericht en de vermelding van eventuele bijzonderheden. Zij adviseert om in het vernieuwde handboek ambtsberichten op te nemen dat bij ieder ambtsbericht een oplegnotitie dient te worden gevoegd (paragraaf 3.3).

5.4 De Commissie heeft geconstateerd dat de inhoud van alle onderzochte ambtsberichten wordt onderbouwd door de informatie die de AIVD heeft verzameld in een ten behoeve van het ambtsbericht samengesteld achterliggend dossier (paragraaf 4.1).

5.5 De Commissie is van oordeel dat de vaststelling van de betrouwbaarheid van de informatie die ten grondslag ligt aan het ambtsbericht met voldoende waarborgen is omkleed (paragraaf 4.1).

5.6 De Commissie stelt vast dat de AIVD niet altijd een aanduiding omtrent de mate van betrouwbaarheid in het ambtsbericht vermeldt. Zij dringt er op aan om consequent een aanduiding omtrent de mate van betrouwbaarheid van de informatie in het ambtsbericht te vermelden (paragraaf 4.1).

5.7 De Commissie stelt vast dat de AIVD bij het opstellen van het ambtsbericht zorgvuldig omgaat met zijn geheimhoudingsplicht (paragraaf 4.2).

5.8 De Commissie beveelt aan om alle personen die inzage krijgen in het achterliggende dossier een geheimhoudingsverklaring te laten ondertekenen (paragraaf 4.2).

- 5.9 De Commissie is van oordeel dat de inzet van bijzondere bevoegdheden bij het verkrijgen van de aan het ambtsbericht ten grondslag liggende informatie beantwoordde aan de wettelijke vereisten, waaronder de eisen van noodzakelijkheid (artikel 18 WIV 2002), subsidiariteit en proportionaliteit (artikelen 31 en 32 WIV 2002), (paragraaf 4.3).
- 5.10 De Commissie beveelt aan om de interne regelgeving met betrekking tot de verslaglegging van ontmoetingen met agenten na te leven in die zin dat er van deze ontmoetingen een integraal gespreksverslag wordt opgemaakt en daarnaast, voorzover van belang, een informatierapport met voor de taakuitvoering van de dienst relevante informatie (paragraaf 4.3).
- 5.11 De Commissie heeft vastgesteld dat alle in de onderzoeksperiode verzonden ambtsberichten op een wettelijke grond en in overeenstemming met het noodzakelijkheidsbeginsel zijn verstrekt (paragraaf 4.4).
- 5.12 De Commissie constateert dat de communicatie met het Openbaar Ministerie inzake ambtsberichten in overeenstemming met de wet en op praktische en duidelijke wijze is vormgegeven (paragraaf 4.5).
- 5.13 De Commissie acht het aanbevelenswaardig dat de AIVD een sluitende afspraak maakt over de wijze waarop met de IND over ambtsberichten wordt gecommuniceerd. Zij geeft daarbij in overweging om een regeling te treffen waarbij, gelijk aan de LOvJ bij het Openbaar Ministerie, een vaste functionaris bij de IND wordt aangewezen voor het contact betreffende ambtsberichten (paragraaf 4.6).
- 5.14 De Commissie heeft besloten de ambtsberichten van de AIVD met regelmaat steekproefsgewijs te monitoren (paragraaf 4.7).
- 5.15 De Commissie is van oordeel dat de AIVD met betrekking tot de verzonden ambtsberichten voldoet aan de protocolplicht. De Commissie beveelt aan om ook van de verleende inzagen een overzicht bij te houden, zodat de AIVD zicht houdt op de kring van personen bij wie de gegevens uit het achterliggende dossier bekend zijn (paragraaf 4.8).

6. Slotopmerking

De centrale vraag in het onderzoek van de Commissie luidde of de ambtsberichten in overeenstemming met de wet en op behoorlijke en zorgvuldige wijze tot stand zijn gekomen (artikel 12 lid 3 WIV 2002). Bovenstaande conclusies leiden bij de Commissie tot het eindoordeel dat de ambtsberichten van de AIVD die zijn verzonden in de periode van januari 2004 tot oktober 2005 in overeenstemming met de wet en op behoorlijke en zorgvuldige wijze tot stand zijn gekomen.

Aldus vastgesteld in de vergadering van de Commissie d.d. 31 mei 2006.

Inhoudsopgave toezichtsrapport 9B

1.	Inleiding	123
2.	Onderzoek door de Commissie	124
3.	Ambtsberichten	125
3.1	Wettelijke grondslag voor de externe gegevensverstrekking	125
3.2	Wettelijke vereisten voor het uitbrengen van een ambtsbericht	128
3.3	Ambtsberichten van de MIVD	129
3.4	De procedure voor de totstandkoming van een ambtsbericht	130
4.	Bevindingen van het onderzoek door de Commissie	131
4.1	Onderbouwing van het ambtsbericht	131
4.2	Betrouwbaarheid van de in het ambtsbericht opgenomen informatie	131
4.3	Geheimhouding bronnen en modus operandi in de zin van artikel 15 WIV 2002	133
4.4	Inzet van bijzondere bevoegdheden	134
4.5	Wettelijke grondslag van het ambtsbericht	134
4.6	De protocolverplichting in de zin van artikel 42 WIV 2002	135
5.	Conclusies en aanbevelingen	136
6.	Slotopmerking	138

TOEZICHTSRAPPORT 9B

Inzake het onderzoek van de Commissie van Toezicht naar de door de MIVD uitgebrachte ambtsberichten in de periode van januari 2004 tot januari 2006

1. Inleiding

De Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (MIVD) verricht onderzoek met het doel derden te informeren over inlichtingen- en veiligheidsaangelegenheden met militaire relevantie. Gegevens die de MIVD bij zijn onderzoek ter kennis zijn gekomen kan de dienst krachtens paragraaf 3.3.2 van de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2002¹ extern verstrekken. Het kan daarbij gaan om informatie die algemeen van aard is, maar ook gegevens over personen en organisaties kunnen onder bepaalde voorwaarden worden geëxploiteerd. Indien op grond van de verstrekte gegevens door de ontvanger maatregelen kunnen worden getroffen tegen de persoon of organisatie op wie of waarop het bericht betrekking heeft, dan geschiedt de verstrekking in de vorm van een ambtsbericht, een document dat voor openbaarmaking geschikt is. De Commissie van Toezicht betreffende de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (verder: de Commissie) heeft een onderzoek verricht naar alle door de MIVD verzonden ambtsberichten in de periode van 1 januari 2004 tot 1 januari 2006. Dit onderzoek is bij brief d.d. 11 augustus 2005, conform artikel 78 lid 3 WIV 2002, aangekondigd aan de Minister van Defensie (verder: de Minister) en de voorzitters van de Eerste en Tweede Kamer der Staten-Generaal. Een overeenkomstig onderzoek is verricht naar de ambtsberichten die zijn uitgebracht door de Algemene Inlichtingen- en

¹ Verder te noemen: WIV 2002.

Veiligheidsdienst (AIVD). Van dit onderzoek verschijnt een afzonderlijk toezichtsrapport (CTIVD nr. 9a).²

2. Onderzoek door de Commissie

De centrale vraag in het onderzoek van de Commissie luidt of de ambtsberichten in overeenstemming met de wet en op behoorlijke en zorgvuldige wijze tot stand zijn gekomen (artikel 12 lid 3 WIV 2002). Daartoe is ten eerste onderzocht of de inhoud van het ambtsbericht wordt onderbouwd door de bij de MIVD aanwezige informatie. Voorzover de achterliggende informatie is verkregen door middel van de inzet van een bijzondere bevoegdheid is mede getoetst of bij de inzet daarvan is voldaan aan de wettelijke vereisten, waaronder de eisen van noodzakelijkheid (artikel 18 WIV 2002), proportionaliteit en subsidiariteit (artikel 31 en 32 WIV 2002). Daarnaast heeft de Commissie gecontroleerd of bij de totstandkoming van het ambtsbericht is voldaan aan de verschillende wettelijke vereisten voor de externe gegevensverstrekking die uit de WIV 2002 voortvloeien. Bij het onderzoek is tevens de interne regelgeving van de MIVD in ogenschouw genomen. Naast dossieronderzoek heeft de Commissie een MIVD-medewerker geïnterviewd.

Het rapport is als volgt opgebouwd. In paragraaf 3 wordt een inleiding gegeven over het onderwerp ambtsberichten. Daarbij wordt aandacht besteed aan de wettelijke grondslag voor de externe gegevensverstrekking (paragraaf 3.1), de wettelijke vereisten voor het uitbrengen van een ambtsbericht (paragraaf 3.2), ambtsberichten van de MIVD (paragraaf 3.3) en de procedure voor de totstandkoming van een ambtsbericht (paragraaf 3.4). Vervolgens worden in paragraaf 4 de bevindingen van het onderzoek uiteengezet. Achtereenvolgens komen daarbij aan bod de onderbouwing van het ambtsbericht (paragraaf 4.1), de betrouwbaarheid van de in het ambtsbericht opgenomen informatie (paragraaf 4.2), de geheimhouding van bronnen en modus operandi (paragraaf 4.3), de inzet van bijzondere bevoegdheden (paragraaf 4.4), de wettelijke grondslag van het ambtsbericht (paragraaf 4.5) en de protocolverplichting (paragraaf 4.6). Paragraaf 5 bevat conclusies en aanbevelingen naar aanleiding van het onderzoek. Het rapport wordt in paragraaf 6 afgesloten met de beantwoording van de centrale onderzoeksvraag.

² De toezichtsrapporten van de Commissie zijn gepubliceerd op www.ctivd.nl.

3. Ambtsberichten

3.1 Wettelijke grondslag voor de externe gegevensverstrekking

De WIV 2002 hanteert een gesloten verstrekkingstelsel, hetgeen betekent dat gegevens uitsluitend buiten de MIVD kunnen worden gebracht indien hiervoor een expliciet wettelijke basis bestaat. Paragraaf 3.3.2 van de WIV 2002 handelt over de externe verstrekking van gegevens. Het versturen van een ambtsbericht is een vorm van externe gegevensverstrekking. De term ‘ambtsbericht’ is niet in de wet verankerd. In de memorie van toelichting is invulling aan het begrip gegeven door de volgende beschouwing: “Indien op grond van de te verstrekken gegevens door het bevoegde gezag tegen de desbetreffende persoon naar verwachting maatregelen zullen worden getroffen waardoor hij in zijn rechtmatige belangen wordt geschaad, geschiedt de verstrekking door middel van een schriftelijk (open) ambtsbericht”.³

Krachtens paragraaf 3.3.2 WIV 2002 kunnen ambtsberichten op drie gronden worden uitgebracht. Ten eerste kan een ambtsbericht worden verstrekt op grond van artikel 36 lid 1 WIV 2002. In dit artikel is bepaald dat de diensten in het kader van een goede taakuitvoering bevoegd zijn om omtrent door of ten behoeve van de dienst verwerkte gegevens mededeling te doen aan de Minister wie deze aangaan (sub a), andere bestuursorganen wie deze aangaan (sub b), andere personen of instanties wie deze aangaan (sub c) of daarvoor in aanmerking komende inlichtingen- en veiligheidsdiensten van andere landen, alsmede andere daarvoor in aanmerking komende internationale beveiligings-, verbindingsinlichtingen- en inlichtingenorganen (sub d). Artikel 36 lid 1 WIV 2002 spreekt over het doen van een mededeling omtrent ‘verwerkte gegevens’. In de memorie van toelichting⁴ is verduidelijkt dat met name voor het begrip ‘verwerkte gegevens’ is gekozen om tot uitdrukking te brengen dat het veelal zal gaan om op enigerlei wijze door de dienst bewerkte gegevens en niet om de (oorspronkelijke) aan de mededeling ten grondslag liggende gegevens. Het verstrekken van oorspronkelijke gegevens zoals een tapuitwerking of een gespreksverslag van een ontmoeting met een bron is immers veelal niet mogelijk, omdat daarmee bronnen en modus operandi kunnen worden prijsgegeven, hetgeen op grond van artikel 15 WIV 2002 niet is toegestaan.

³ *Kamerstukken II 1997/98, 25 877, nr. 3, p. 55 (MvT).*

⁴ *Kamerstukken II 1997/98, 25 877, nr. 3, p. 56 (MvT).*

Een mededeling die plaatsvindt in het kader van een goede taakuitvoering (artikel 36 WIV 2002) wordt gedaan door de Minister indien de aard van de mededeling daartoe aanleiding geeft (artikel 36 lid 2 WIV 2002).

Hiervan is blijkens de parlementaire geschiedenis in elk geval sprake indien aan de mededeling een groot politiek risico is verbonden.⁵

Een ambtsbericht kan daarnaast ingevolge artikel 38 WIV 2002, via de Landelijk Officier van Justitie voor Terrorismebestrijding (verder: LOvJ), aan het Openbaar Ministerie worden verstrekt om het Openbaar Ministerie op de hoogte te brengen van gegevens die de MIVD bij de uitvoering van zijn taak ter kennis zijn gekomen en die tevens van belang kunnen zijn voor de opsporing of vervolging van strafbare feiten, onverminderd het geval dat daartoe een wettelijke verplichting bestaat. Gegevens omtrent zaken die rechtstreeks te maken hebben met de taakuitvoering van de dienst, zoals spionage, kunnen op grond van artikel 36 aan de LOvJ worden verstrekt. Artikel 38 WIV 2002 is in de wet opgenomen om het Openbaar Ministerie op de hoogte te kunnen brengen van zogenoemde bijvangst. Dit zijn zaken die geen raakvlak hebben met de taak van de MIVD, maar waar de dienst bij toeval op stuit.

In artikel 38 lid 1 WIV 2002 is bepaald dat de mededeling aan het Openbaar Ministerie wordt gedaan aan het daartoe aangewezen lid van het Openbaar Ministerie. Deze rol is toebedeeld aan de LOvJ. Thans wordt deze functie door twee personen vervuld.

De bevoegdheid om gegevens aan het Openbaar Ministerie te verstrekken is discretionair van aard.⁶ Het zou aan een goede taakuitvoering van de MIVD in de weg staan indien de dienst telkens van een geconstateerd strafbaar feit mededeling zou moeten doen aan het Openbaar Ministerie. De consequentie van het doen van een dergelijke mededeling is immers dat het Openbaar Ministerie kan besluiten om tot opsporing c.q. vervolging over te gaan. Hierdoor zou het eigen onderzoek van de MIVD kunnen worden gefrustreerd. Hoewel het een discretionaire bevoegdheid betreft is in de memorie van toelichting⁷ vastgelegd dat het voor zich spreekt dat als er sprake is van ernstige misdrijven de ruimte om te beslissen daar geen mededeling over te doen uitermate klein - zo niet nihil - wordt.

Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat de Commissie zich in het onderhavige onderzoek heeft gericht op de daadwerkelijk verzonden ambtsberichten. De vraag of in een bepaald geval een ambtsbericht verstuurd had moeten worden terwijl dat niet is gebeurd is een

⁵ *Kamerstukken II 1997/98, 25 877, nr. 3, p. 57 (MvT)* en *Kamerstukken II 1999/2000, 25 877, nr. 8, p. 127.*

⁶ *Kamerstukken II 1997/98, 25 877, nr. 3, p. 58 (MvT).*

⁷ Zie noot 5.

vraag die de Commissie beantwoordt indien zij in het kader van een van haar onderzoeken tegen een dergelijke kwestie aanloopt.⁸

Artikel 38 lid 1 WIV 2002 lijkt met de toevoeging ‘onverminderd het geval dat daartoe een wettelijke verplichting bestaat’ de discretionaire bevoegdheid van de MIVD voor bepaalde gevallen in te perken. Zo zijn ambtenaren die in de uitoefening van hun bediening kennis krijgen van misdrijven in de ambtelijke sfeer verplicht hiervan aangifte te doen (artikel 162 Wetboek van Strafvordering). Tijdens de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel WIV 2002 is de vraag gesteld of deze aangifteplicht aanpassing verdiende voor de inlichtingen- en veiligheidsdiensten. Daar is als volgt op geantwoord:

“Het is inderdaad mogelijk dat ambtenaren van de AIVD of de MIVD bij de uitoefening van bijzondere bevoegdheden, maar ook anderszins, worden geconfronteerd met misdrijven. Het belang van de dienst kan zich onder omstandigheden er inderdaad tegen verzetten dat daarvan aangifte wordt gedaan; dit speelt met name indien door aangifte onderzoeken van de dienst in ernstige mate zouden worden gefrustreerd of bijvoorbeeld bronnen of specifieke werkwijzen van de dienst in de openbaarheid zouden komen. Of aangifte wordt gedaan zal dan ook van geval tot geval moeten worden beoordeeld. Het is echter niet zo dat in alle gevallen het belang van de dienst prevaleert boven het belang dat is gemoeid met de opsporing en vervolging van strafbare feiten. Bij zeer ernstige misdrijven, zoals moord of doodslag, is het moeilijk voorstelbaar dat het belang van de dienst prevaleert. Artikel 162 van het Wetboek van Strafvordering staat naar ons oordeel aan de hiervoor geschetste handelwijze niet in de weg. De aangifteplicht van artikel 162 is bovendien beperkt in die zin, dat slechts een bepaalde categorie misdrijven daaronder valt; het gaat daarbij om misdrijven in de ambtelijke sfeer alsmede misdrijven waardoor een inbreuk wordt gemaakt op een regeling waarvan de uitvoering aan de aangifteplichtigen is opgedragen. De misdrijven waarmee ambtenaren van de dienst geconfronteerd kunnen worden, zullen echter veelal buiten deze categorie vallen.”⁹

Bij de totstandkoming van de WIV 2002 is aldus het standpunt ingenomen dat de MIVD niet verplicht is om aangifte te doen in de zin van artikel 162 Wetboek van Strafvordering indien het belang van de dienst zich tegen de aangifte verzet. De tekst van artikel 38 WIV 2002 laat

⁸ Met betrekking tot de AIVD heeft de Commissie deze vraag bijvoorbeeld beantwoord in haar toezichtsrapport inzake het onderzoek naar de rechtmatigheid van de uitvoering van een contra-terrorisme operatie van de AIVD (CTIVD nr. 7), *Kamerstukken II* 2005/06, 29 924, nr. 10 (bijlage), zie ook www.ctivd.nl.

⁹ *Kamerstukken II* 1999/2000, 25 877, nr. 8, p. 120.

naar het oordeel van de Commissie geen ruimte voor een dergelijke nuancering. De Commissie adviseert de Minister dit punt nader te bestuderen, waarbij enerzijds rekening dient te worden gehouden met de voornoemde belangen van de MIVD en anderzijds met het belang van een integer functionerend ambtelijk apparaat, dat gediend wordt met aangifte van misdrijven in de ambtelijke sfeer.

De WIV 2002 biedt voorts in artikel 39 de mogelijkheid dat op grond van een dringende en gewichtige reden gegevens worden verstrekt aan bij of krachtens algemene maatregel van bestuur aangewezen personen of instanties die zijn betrokken bij een publieke taak. Bij besluit van 22 september 2004¹⁰ zijn hiertoe aangewezen de Ministers, De Nederlandsche Bank N.V., de Stichting Autoriteit Financiële Markten, de Pensioen- & Verzekeringskamer en de burgemeester voorzover betrekking hebbende op zijn taak om de openbare orde te handhaven en zijn taak om te adviseren omtrent voorstellen voor het verlenen van een koninklijke onderscheiding.

3.2 Wettelijke vereisten voor het uitbrengen van een ambtsbericht

Het verstrekken van gegevens is een vorm van gegevensverwerking in de zin van artikel 1 sub f WIV 2002, waarin gegevensverwerking onder meer wordt omschreven als het “verstrekken door middel van doorzending, verspreiding of enige andere vorm van terbeschikkingstelling”. Op de verwerking van gegevens zijn de algemene bepalingen van paragraaf 3.1 van de WIV 2002 van toepassing. Dit betekent onder andere dat het verstrekken van gegevens dient te geschieden in overeenstemming met de wet en op behoorlijke en zorgvuldige wijze (artikel 12 lid 3 WIV 2002). Deze zorgvuldigheidseis komt met betrekking tot de verstrekking van persoonsgegevens eveneens tot uitdrukking in artikel 41 lid 1 WIV 2002, waarin is bepaald dat verstrekking van persoonsgegevens waarvan de juistheid redelijkerwijs niet kan worden vastgesteld of die meer dan tien jaar geleden zijn verwerkt, terwijl ten aanzien van de desbetreffende persoon sindsdien geen nieuwe gegevens zijn verwerkt, niet plaatsvindt.

Gegevensverwerking kan daarnaast alleen plaatsvinden met een bepaald doel en slechts indien dat noodzakelijk is, voorzover hier van belang, voor een goede taakuitvoering van de

¹⁰ Besluit van 22 september 2004 tot aanwijzing van personen en instanties op grond van artikel 39, eerste lid, van de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2002 (Aanwijzingsbesluit artikel 39 WIV 2002), *Stb.* 2004, 506.

WIV 2002 (artikel 12 lid 2 WIV 2002). Voorts dienen verwerkte gegevens op grond van artikel 12 lid 4 WIV 2002 te zijn voorzien van een aanduiding omtrent de mate van betrouwbaarheid dan wel een verwijzing naar het document of de bron waaraan de gegevens zijn ontleend.

In artikel 40 WIV 2002 is vastgelegd dat persoonsgegevens schriftelijk worden meegedeeld, indien de persoon of instantie waaraan de desbetreffende mededeling wordt gedaan naar aanleiding van die mededeling jegens de desbetreffende persoon bevoegd is maatregelen te treffen. In spoedeisende gevallen kan een mededeling mondeling geschieden. In dat geval dient de mededeling zo spoedig mogelijk schriftelijk te worden bevestigd (artikel 40 lid 2 WIV 2002).

Tot slot is in artikel 42 WIV 2002 vastgelegd dat van de verstrekking van persoonsgegevens aantekening wordt gehouden (de zogenoemde protocolverplichting).

3.3 Ambtsberichten van de MIVD

De MIVD heeft in 2004 en 2005 ongeveer tien ambtsberichten per jaar verstuurd. In dezelfde periode verstuurde de AIVD enkele honderden ambtsberichten per jaar.¹¹ Het verschil in de taakstelling van de MIVD (artikel 7 WIV 2002) en die van de AIVD (artikel 6 WIV 2002) maakt dat de MIVD minder dan de AIVD in aanraking komt met persoons- en organisatiegerichte zaken die aan uitvoeringsorganen - zoals het Openbaar Ministerie en de Immigratie- en Naturalisatiedienst - behoeven te worden gemeld. Van oudsher is het onderzoek van de MIVD meer gericht op het inlichtingenwerk in het buitenland. De MIVD vervaardigt strategische en tactisch operationele analyses die de verschillende defensieonderdelen kunnen gebruiken bij te nemen beslissingen. De gegevens die door de MIVD aan derden worden verstrekt betreffen derhalve veelal niet persoons- en organisatiegerichte informatie, maar algemene informatie over de situatie in bepaalde landen. Voor zover de MIVD beschikt over informatie aangaande concrete personen en/of organisaties zal deze informatie meestal betrekking hebben op in het buitenland woonachtige personen en in het buitenland gevestigde organisaties. Het treft geen doel om (belastende) gegevens over deze personen en organisaties aan Nederlandse uitvoeringsorganen te verstrekken, omdat deze instanties dienaangaande geen maatregelen

¹¹ Voor het onderzoek dat de Commissie heeft verricht naar de ambtsberichten van de AIVD wordt verwezen naar het CTIVD-toezichtsrapport nummer 9a, www.ctivd.nl.

kunnen treffen. Het aantal ambtsberichten dat de MIVD heeft verstuurd is daardoor aanzienlijk geringer dan de verzonden ambtsberichten door de AIVD.

De ambtsberichten die de MIVD heeft verstuurd zijn tweërlei van aard.

Ten eerste heeft de MIVD, met tussenkomst van de LOvJ, het Openbaar Ministerie meermalen bericht over zaken die tevens van belang kunnen zijn voor de opsporing of vervolging van strafbare feiten. Eén van de ambtsberichten aan de LOvJ betrof relevante informatie voor het Joegoslavië Tribunaal ten behoeve van de opsporing en de vervolging van oorlogsmisdrijven.

Voorts heeft de MIVD in de onderzoeksperiode tweemaal een ambtsbericht verstrekt aan commandanten van krijgsmachtonderdelen met gegevens over een onder de desbetreffende commandant ressorterende defensiemedewerker.

3.4 De procedure voor de totstandkoming van een ambtsbericht

De manier waarop gegevens door de MIVD worden geëxploiteerd is beschreven in de Administratieve Organisatie (AO) van de MIVD. Een van de procesbeschrijvingen uit de AO handelt over de exploitatie van gegevens aan het Openbaar Ministerie in de vorm van een ambtsbericht. Voor het versturen van ambtsberichten in bredere zin - dus ook aan andere ontvangers dan het Openbaar Ministerie - is geen afzonderlijke procesbeschrijving opgenomen. De Commissie heeft vastgesteld dat in die gevallen de procedure voor de exploitatie van gegevens aan het Openbaar Ministerie analoog wordt toegepast. De Commissie adviseert om de procesbeschrijving terzake de externe gegevensverstrekking aan het Openbaar Ministerie aan te passen door daarin ook aandacht te besteden aan de andere, op grond van de WIV 2002, potentiële ontvangers van ambtsberichten.

Ambtsberichten kunnen zowel op verzoek van derden als op initiatief van de MIVD worden uitgebracht. De Afdeling Juridische Zaken (AJZ) van de MIVD speelt een belangrijke rol bij de totstandkoming van een ambtsbericht. Zodra medewerkers van de productieafdelingen van de MIVD de beschikking krijgen over informatie die door middel van een ambtsbericht dient te worden geëxploiteerd, wordt de informatie overgedragen aan AJZ. Een extern verzoek om informatie van - over het algemeen - het Openbaar Ministerie wordt eveneens door AJZ in behandeling genomen.

AJZ redigeert het ambtsbericht en stelt het achterliggende dossier samen, waarin het

materiaal wordt gebundeld dat ten grondslag ligt aan de inhoud van het ambtsbericht. Bij de vervaardiging van het ambtsbericht wordt contact opgenomen met de toekomstige ontvanger van het ambtsbericht om de inhoud van het ambtsbericht af te stemmen op de behoeften van de ontvanger. Voor een ambtsbericht aan het Openbaar Ministerie betekent dit dat er overleg plaatsvindt met de LOvJ.

Het concept ambtsbericht wordt ter controle en accordering van de formele en inhoudelijke aspecten aan het (plaatsvervangend) Hoofd Productie voorgelegd. Nadat deze functionaris akkoord is met verzending van het ambtsbericht wordt het ambtsbericht gecontroleerd door de Directeur van de MIVD, waarna de Directeur het ambtsbericht autoriseert door middel van ondertekening.

4. Bevindingen van het onderzoek door de Commissie

4.1 Onderbouwing van het ambtsbericht

De Commissie heeft de feitelijke juistheid van de in het ambtsbericht genoemde informatie getoetst door te onderzoeken of de inhoud van het ambtsbericht wordt onderbouwd door de informatie die de MIVD heeft verzameld in een ten behoeve van het ambtsbericht samengesteld achterliggend dossier. De Commissie heeft geconstateerd dat de inhoud van de onderzochte ambtsberichten wordt gestaafd door de bij de MIVD beschikbare gegevens.

4.2 Betrouwbaarheid van de in het ambtsbericht opgenomen informatie

De aan het ambtsbericht ten grondslag liggende informatie wordt door de MIVD geverifieerd door deze te beoordelen op de mate van betrouwbaarheid. Informatie afkomstig uit technische bron (bijvoorbeeld materiaal verkregen door signaalinterceptie) wordt door de MIVD betrouwbaar verondersteld. Informatie die uit menselijke bron¹² is

¹² Een menselijke bron kan een informant in de zin van artikel 17 WIV 2002 zijn dan wel een agent overeenkomstig artikel 21 WIV 2002. Voornaamst onderscheid is dat een agent in tegenstelling tot een informant door de MIVD wordt gestuurd. Voor een uitgebreide uiteenzetting van het verschil tussen informanten en agenten wordt verwezen naar de toezichtsrapporten van de Commissie van Toezicht over de inzet van agenten in het buitenland door de MIVD en de AIVD (CTIVD-nrs 8A en 8B).

verkregen wordt via een zorgvuldige methode gecategoriseerd om de mate van betrouwbaarheid te duiden.

Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat het voor de vaststelling van de betrouwbaarheid van de in het ambtsbericht opgenomen informatie niet noodzakelijk is dat de informatie wordt bevestigd door ander bronnenmateriaal. De betrouwbaarheid kan ook zijn afgeleid uit de eerdere ervaringen met de bron van wie de informatie is verkregen, de vraag of de bron al dan niet een defensiemedewerker is of het actueel kennisniveau van de MIVD. De Commissie is van oordeel dat de vaststelling van de betrouwbaarheid van de informatie die ten grondslag ligt aan het ambtsbericht met voldoende waarborgen is omkleed.

De MIVD dient op grond van artikel 12 lid 4 WIV 2002 verwerkte gegevens, waaronder de gegevens die worden verstrekt (artikel 1 sub f WIV 2002), te voorzien van een aanduiding omtrent de mate van betrouwbaarheid dan wel een verwijzing naar het document of de bron waaraan de gegevens zijn ontleend. In een interne werkinstructie heeft de MIVD deze wettelijke verplichting uitgewerkt voor eindproducten van de MIVD. Hoewel dit niet uitdrukkelijk uit de werkinstructie blijkt, acht de Commissie deze werkinstructie ook van toepassing op de totstandkoming van een ambtsbericht, omdat het daarbij eveneens gaat om een eindproduct van de MIVD. De Commissie adviseert om in de procesbeschrijving voor ambtsberichten uit de AO op te nemen dat de werkinstructie betreffende de bronvermelding in eindproducten van toepassing is.

In de werkinstructie is vastgelegd dat bij de totstandkoming van een eindproduct bekend dient te zijn op basis van welke brongegevens het eindproduct tot stand is gekomen c.q. wat de betrouwbaarheid is van de brongegevens. Een archiefexemplaar van het eindproduct wordt inclusief de bronvermelding gearhiveerd. Het uiteindelijk te exploiteren eindproduct wordt ontdaan van de bronvermelding. De Commissie merkt op dat indien het eindproduct c.q. het ambtsbericht wordt ontdaan van de bronvermelding in dat geval conform artikel 12 lid 4 WIV 2002 wel de mate van betrouwbaarheid dient te worden vermeld. Het verdient naar het oordeel van de Commissie aanbeveling om dit expliciet in de werkinstructie op te nemen.

De MIVD tracht in zijn ambtsberichten zoveel mogelijk openheid te geven over de herkomst van de informatie. Zo heeft de MIVD wel eens een naam van een informant (artikel 17 WIV 2002) in een ambtsbericht genoemd. De identiteit van een informant wordt alleen geopenbaard indien hiervoor de uitdrukkelijke toestemming van de informant is

verkregen. Namen van agenten in de zin van artikel 21 WIV 2002 worden - naar het oordeel van de Commissie terecht - niet in ambtsberichten opgenomen.

De Commissie heeft geconstateerd dat de MIVD in het ambtsbericht consequent de mate van betrouwbaarheid van de informatie opneemt of verwijst naar de bron waaraan de informatie is ontleend.

4.3 Geheimhouding bronnen en modus operandi in de zin van artikel 15 WIV 2002

Een ambtsbericht is openbaar in die zin dat het bericht zodanig is opgesteld dat van de inhoud daarvan zonder bezwaar kennis kan worden genomen door derden. De beslissing om al dan niet tot openbaarmaking van het ambtsbericht over te gaan wordt genomen door de ontvanger van het ambtsbericht en niet door de MIVD.¹³ De ontvangers hebben immers de verantwoordelijkheid om te bepalen of zij aan de hand van de verstrekte gegevens maatregelen treffen. Het openbare karakter van het ambtsbericht maakt dat daarin geen gegevens mogen worden opgenomen betreffende de bronnen en de modus operandi van de dienst. Artikel 15 van de WIV 2002 vereist immers dat deze gegevens geheim worden gehouden. Een uitzondering op de geheimhoudingsplicht geldt voor die gevallen waar het noodzakelijk wordt geacht om, gelet op de aard van de mededeling en de gevolgen die daaraan kunnen worden verbonden, ook inzage te verlenen in de achterliggende (oorspronkelijke) gegevens op basis waarvan het ambtsbericht tot stand is gekomen. In de artikelen 38 lid 3, 39 lid 2 en 40 lid 3 van de WIV 2002 wordt de mogelijkheid geboden om aan de ontvangers van een ambtsbericht inzage te verlenen in het achterliggende dossier. Voor ambtsberichten die op grond van artikel 38 WIV 2002 zijn verstuurd aan de LOvJ is de MIVD verplicht om positief op een inzageverzoek te reageren (artikel 38 lid 3 WIV 2002). Met betrekking tot andere ontvangers van ambtsberichten staat het de MIVD wettelijk gezien vrij om een inzageverzoek te weigeren.

De Commissie heeft vastgesteld dat de MIVD een zorgvuldige afweging maakt of bronnen en modus operandi in het ambtsbericht kunnen worden prijsgegeven.

¹³ *Kamerstukken II 1999/2000, 25 877, nr. 8, p. 76.*

4.4 Inzet van bijzondere bevoegdheden

Aan enkele van de ambtsberichten ligt informatie ten grondslag die is verkregen door middel van de inzet van een bijzondere bevoegdheid. Naar het oordeel van de Commissie beantwoordde de inzet van deze bevoegdheden aan de wettelijke vereisten, waaronder de eisen van noodzakelijkheid (artikel 18 WIV 2002), subsidiariteit en proportionaliteit (artikelen 31 en 32 WIV 2002).

4.5 Wettelijke grondslag van het ambtsbericht

De gronden waarop de dienst een ambtsbericht kan doen uitgaan zijn limitatief in de WIV 2002 opgesomd, zoals in paragraaf 3.1 van dit rapport uiteengezet. De Commissie heeft geconstateerd dat alle onderzochte ambtsberichten op een wettelijke grond zijn gebaseerd.

De ambtsberichten die de MIVD aan het Openbaar Ministerie heeft verstrekt zijn gebaseerd op artikel 38 WIV 2002. Bij deze ambtsberichten ging het om gegevens die tevens van belang konden zijn voor de opsporing of vervolging van strafbare feiten.

De twee ambtsberichten aan de commandanten van krijgsmachtonderdelen bevatten belastende informatie over defensiemedewerkers, die naar voren is gekomen bij de uitvoering van hernieuwde veiligheidsonderzoeken naar de betrokken personen op grond van de Wet veiligheidsonderzoeken (WVO). Een veiligheidsonderzoek heeft tot doel vast te stellen of een persoon geschikt is om een vertrouwensfunctie te vervullen. Dit onderzoek vindt voorafgaande aan de vervulling van de vertrouwensfunctie plaats en wordt na iedere vijf jaar, dan wel eerder indien feiten of omstandigheden hiertoe aanleiding geven, herhaald. Wordt de persoon geschikt bevonden om de vertrouwensfunctie te (blijven) vervullen, dan wordt ten behoeve van deze persoon een zogenoemde verklaring van geen bezwaar (VGB) afgegeven dan wel verlengd. Indien tijdens het onderzoek blijkt van gegevens die op zichzelf genomen niet zwaar genoeg zijn om een VGB te weigeren, maar die de betrokken persoon uit beveiligingsoogpunt kwetsbaar maken, dan kunnen deze gegevens aan de werkgever van de betrokken persoon worden verstrekt naast de afgifte (dan wel verlenging) van de VGB.¹⁴ Deze gegevens dienen gelet op de beveiligingsbevorderende taak

¹⁴ *Kamerstukken II 1995/96, 24 023, nr. 5, p. 6.*

van de MIVD aan de werkgever bekend te worden gemaakt, zodat deze zijn verantwoordelijkheden ten aanzien van de beveiliging kan dragen. In de memorie van toelichting op de WVO is vastgelegd dat de informatie in zulke gevallen uitsluitend schriftelijk wordt verstrekt, onder mededeling van het doel (beveiligingsbegeleiding) waarvoor ze wordt verstrekt. De bepalingen uit de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten¹⁵ dienen daarbij in acht te worden genomen.¹⁶

Het uitvoeren van een veiligheidsonderzoek behoort tot het takenpakket van de MIVD (artikel 7 lid 2 sub b WIV 2002). Treft de MIVD bij de uitvoering van deze taak gegevens aan die vanwege beveiligingsaspecten aan de werkgever van de betrokkene dienen te worden meegedeeld, dan kan de MIVD deze informatie verstrekken op grond van artikel 36 WIV 2002. Artikel 36 lid 1 sub c WIV 2002 biedt de mogelijkheid om in het kader van een goede taakuitvoering gegevens te verstrekken aan 'andere personen of instanties wie deze aangaan'. De memorie van toelichting bij dit artikel vermeldt dat het hierbij met name gaat 'om de situatie dat aan een werkgever mededelingen worden gedaan, nadat een veiligheidsonderzoek ter zake van de vervulling van een vertrouwensfunctie heeft plaatsgevonden'.¹⁷ De ambtsberichten die de MIVD aan commandanten heeft verzonden bevatten informatie die de MIVD bij de uitvoering van hernieuwde veiligheidsonderzoeken ter kennis is gekomen. De MIVD achtte de verkregen informatie onvoldoende gewichtig om de VGB van de betrokkenen in te trekken, maar vond de feiten van dien aard dat de commandanten in verband met beveiligingsaspecten daarover verwittigd dienden te worden. Gelet op hetgeen hiervoor is overwogen is de MIVD op grond van artikel 36 WIV 2002 bevoegd om deze gegevens aan de commandanten te verstrekken.

4.6 De protocolverplichting in de zin van artikel 42 WIV 2002

Artikel 42 WIV 2002 bepaalt dat van de verstrekking van persoonsgegevens aantekening wordt gehouden. Deze protocolplicht strekt er enerzijds toe om de controle door de Commissie op de verstrekking van persoonsgegevens mogelijk te maken. Anderzijds zorgt

¹⁵ Bij de totstandkoming van de Wet veiligheidsonderzoeken werd verwezen naar de oude Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten. Deze wet is inmiddels vervangen door de WIV 2002.

¹⁶ *Kamerstukken II* 1994/95, 24 023, nr. 3 (MvT), p. 9.

¹⁷ *Kamerstukken II* 1997/98, 25 877, nr. 3 (MvT), p. 56.

de protocolplicht ervoor dat de dienst gemakkelijk correcties op gegevens kan doorgeven aan de personen en instanties aan wie gegevens zijn verstrekt.¹⁸ Het is daarvoor niet alleen noodzakelijk om zicht te hebben op de personen en instanties aan wie en waaraan gegevens worden verstrekt, maar ook welke informatie is verstrekt.¹⁹

De MIVD houdt geen speciale lijst bij van de ambtsberichten die zijn verstuurd. De kleine hoeveelheid ambtsberichten die wordt uitgebracht maakt de noodzaak tot protocolleren gering. Bij de Afdeling Juridische Zaken is bekend welke ambtsberichten zijn verzonden. In de administratie is bovendien terug te vinden welke personen of organisaties informatie van de MIVD hebben ontvangen door middel van een ambtsbericht. De Commissie is van oordeel dat de MIVD op deze wijze voldoet aan de protocolverplichting. Mocht in de toekomst het aantal ambtsberichten toenemen, dan zal de MIVD op een meer sluitende manier dienen te registreren welke informatie aan welke personen en instanties is verstrekt. Thans is de MIVD bezig met een digitaliseringsproces voor de gegevensverwerking. De Commissie adviseert om in het systeem een zoekslag naar de verzonden ambtsberichten mogelijk te maken.

5. Conclusies en aanbevelingen

5.1 De tekst van artikel 38 WIV 2002 biedt de MIVD naar het oordeel van de Commissie geen ruimte om in voorkomende gevallen af te zien van de wettelijke verplichting tot het doen van aangifte in de zin van artikel 162 van het Wetboek van Strafvordering. De Commissie adviseert de Minister dit punt nader te bestuderen (paragraaf 3.1).

5.2 De Commissie adviseert om de procesbeschrijving terzake de externe gegevensverstrekking aan het Openbaar Ministerie aan te passen door daarin ook aandacht te besteden aan de andere, op grond van de WIV 2002, potentiële ontvangers van ambtsberichten (paragraaf 3.3).

5.3 De Commissie heeft geconstateerd dat de inhoud van de onderzochte ambtsberichten wordt onderbouwd door de informatie die de MIVD heeft verzameld in een ten behoeve van het ambtsbericht samengesteld achterliggend dossier (paragraaf 4.1).

¹⁸ *Kamerstukken II* 1997/98, 25 877, nr. 3, (MvT) p. 60.

¹⁹ *Kamerstukken II* 1999/2000, 25 877, nr. 8, p. 75.

- 5.4 De Commissie is van oordeel dat de vaststelling van de betrouwbaarheid van de informatie die ten grondslag ligt aan het ambtsbericht met voldoende waarborgen is omkleed (paragraaf 4.2).
- 5.5 De Commissie adviseert om in de procesbeschrijving voor ambtsberichten uit de AO op te nemen dat de werkinstructie betreffende de bronvermelding in eindproducten van toepassing is (paragraaf 4.2).
- 5.6 De Commissie beveelt aan om expliciet in de werkinstructie betreffende de bronvermelding in eindproducten op te nemen dat in het eindproduct dat is ontstaan van de bronvermelding, de mate van betrouwbaarheid dient te worden vermeld (paragraaf 4.2).
- 5.7 De Commissie heeft tijdens haar onderzoek geconstateerd dat de MIVD in het ambtsbericht consequent de mate van betrouwbaarheid van de informatie opneemt of verwijst naar de bron waaraan de informatie is ontleend (paragraaf 4.2).
- 5.8 De Commissie heeft vastgesteld dat de MIVD een zorgvuldige afweging maakt of bronnen en modus operandi in het ambtsbericht kunnen worden prijsgegeven (paragraaf 4.3).
- 5.9 De Commissie is van oordeel dat de inzet van bijzondere bevoegdheden bij het verkrijgen van de aan het ambtsbericht ten grondslag liggende informatie beantwoordde aan de wettelijke vereisten, waaronder de eisen van noodzakelijkheid (artikel 18 WIV 2002), subsidiariteit en proportionaliteit (artikelen 31 en 32 WIV 2002), (paragraaf 4.4).
- 5.10 De Commissie heeft geconstateerd dat alle ambtsberichten op een wettelijke grond zijn gebaseerd (paragraaf 4.5).
- 5.11 De Commissie is van oordeel dat de MIVD voldoet aan de protocolverplichting. Bij een stijging van het aantal ambtsberichten zal de MIVD op een meer sluitende manier dienen te registreren aan wie gegevens zijn verstrekt. De Commissie adviseert om hiermee rekening te houden bij het thans lopende digitaliseringsproces voor de gegevensverwerking (paragraaf 4.6).

6. Slotopmerking

De centrale vraag in het onderzoek van de Commissie luidde of de ambtsberichten die zijn verzonden in de periode van januari 2004 tot 1 januari 2006 in overeenstemming met de wet en op behoorlijke en zorgvuldige wijze tot stand zijn gekomen (artikel 12 lid 3 WIV 2002). Bovenstaande conclusies leiden bij de Commissie tot het eindoordeel dat de onderzochte ambtsberichten van de MIVD in overeenstemming met de wet en op behoorlijke en zorgvuldige wijze tot stand zijn gekomen.

Aldus vastgesteld in de vergadering van de Commissie d.d. 30 augustus 2006

Inhoudsopgave toezichtsrapport 10

1.	Inleiding	141
2.	Onderzoek door de AIVD conform Vir-bi	142
2.1	Onderzoek door de AIVD	142
2.2	Rol van de Commissie van Toezicht	143
3.	Onderzoek door de AIVD conform WIV 2002	143
3.1	Onderzoek door de AIVD	143
3.2	Verhouding met het opsporingsonderzoek	145
3.3	Rol van de Commissie van Toezicht	146
4.	Onderzoek van de Commissie en verdere indeling van het rapport	147
4.1	Werkzaamheden van de Commissie	147
4.2	Verdere indeling van het rapport	147
4.3	Klacht	148
5.	Targets versus non-targets	149
6.	De inzet van bijzondere bevoegdheden in het onderzoek naar het uitlekken van staatsgeheimen	151
7.	Ambtsberichten	154
8.	Het journalistieke recht op bronbescherming in het algemeen	154
9.	De inzet van bijzondere bevoegdheden tegen personen die krachtens wet of rechtspraak over een volledig c.q. beperkt verschoningsrecht beschikken	158
10.	Verwijdering en vernietiging van gegevens	160
11.	Conclusies en aanbevelingen	162

TOEZICHTSRAPPORT 10

Inzake het onderzoek van de AIVD naar het uitlekken van staatsgeheimen

1. Inleiding

Op 21 januari 2006 heeft het dagblad De Telegraaf een artikel gepubliceerd, waarin wordt vermeld dat dit dagblad in het bezit was gekomen van gerubriceerde documenten (staatsgeheimen) van de toenmalige Binnenlandse Veiligheidsdienst (BVD), thans de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD). In latere edities van De Telegraaf is nog een aantal keren aandacht besteed aan datzelfde onderwerp. De staatsgeheimen waarover wordt bericht zouden circuleren in het criminele circuit. De documenten uit het gelekte dossier hebben betrekking op het zogenoemde Mikado-onderzoek van de BVD: een operationeel onderzoek naar de mogelijke verwevenheid van de onderwereld en de bovenwereld en naar mogelijke integriteitsaantastingen in relatie tot het openbaar bestuur en de rechtspleging in Nederland. Het Mikado-onderzoek dat van ongeveer 1996 tot 2000 is uitgevoerd richtte zich onder meer op de toetsing van verhalen over corrupte ambtenaren die contacten zouden onderhouden met de gewelddadige groepering rondom de bij Justitie bekende Mink K. Tevens ging de aandacht uit naar de wapens waarover de groepering leek te beschikken.

Een belangrijk deel van het werkdossier van het Mikado-team is terechtgekomen bij De Telegraaf. Het gelekte materiaal heeft een omvang van meer dan duizend pagina's en bestaat onder meer uit gespreksverslagen met menselijke bronnen, teamverslagen, voortgangsrapportages en uitwerkingen van telefoontaps. De Commissie van Toezicht betreffende de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (verder: de Commissie) heeft geconstateerd dat de gelekte documenten zeer gevoelige informatie bevatten over

menselijke bronnen, medewerkers en de werkwijze (modus operandi) van de veiligheidsdienst.

Nadat de AIVD vernomen had dat gerubriceerde informatie is gelekt en dat deze documenten in het bezit zijn gekomen van onbevoegde derden heeft de AIVD een tweetal onderzoeken ingesteld. Deze twee onderzoeken van de AIVD en de rol van de Commissie ten opzichte van die onderzoeken worden in paragraaf 2 en 3 uiteengezet.

2. Onderzoek door de AIVD conform Vir-bi

2.1 Onderzoek door de AIVD

Ten eerste heeft de AIVD een onderzoek ingesteld conform artikel 18 van het Voorschrift informatiebeveiliging rijksdienst - bijzondere informatie (Vir-bi). Een dergelijk onderzoek wordt ingesteld nadat bijzondere informatie (zoals staatsgeheimen) onbedoeld in de openbaarheid is gekomen (artikel 17 lid 1 Vir-bi) en heeft tot doel vast te stellen hoe die compromittering heeft plaatsgevonden, wat de aard en omvang van de schade is en welke maatregelen genomen moeten worden om de schade te beperken en herhaling te voorkomen (artikel 18 lid 2 Vir-bi).

Het betreft een onderzoek naar de wijze waarop staatsgeheimen in een organisatie zijn beveiligd om te kunnen beoordelen hoe de compromittering heeft kunnen plaatsvinden en of, en zo ja hoe, de beveiliging dient te worden verbeterd om herhaling in de toekomst te voorkomen. Daarnaast wordt bekeken welke gerubriceerde informatie in de openbaarheid is gekomen en welke gevolgen dat kan hebben. Bij het uitlekken van staatsgeheimen van de AIVD gaat het ook om de vraag welke menselijke bronnen en medewerkers van de AIVD in de gelekte stukken worden genoemd en of er beveiligingsmaatregelen ten aanzien van deze personen moeten worden genomen. Voorts wordt bekeken in hoeverre lopende onderzoeken van de AIVD schade hebben ondervonden van het lek.

Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat de AIVD in het kader van een Vir-bi-onderzoek geen gebruik mag maken van de bijzondere bevoegdheden als genoemd in de Wet op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten 2002 (verder: WIV 2002). Het onderzoek is gericht op beveiligingsaspecten voor de organisatie waaruit de staatsgeheimen zijn gelekt. Het betreft geen operationeel onderzoek naar personen die een gevaar vormen voor (het voortbestaan van) de democratische rechtsorde dan wel voor de veiligheid of andere gewichtige belangen van de staat (artikel 6 lid 2 sub a WIV 2002).

2.2 Rol van de Commissie van Toezicht

In een spoeddebat in de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 26 januari 2006 heeft de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (verder: de Minister) aangekondigd dat de AIVD dit Vir-bi-onderzoek zelf zal uitvoeren.¹ De Minister heeft daarbij toegezegd dat hij de Commissie zal verzoeken te adviseren over de opzet van het onderzoek. De Commissie heeft aan dit verzoek voldaan door voor de aanvang van het Vir-bi-onderzoek de opzet en inrichting van het onderzoek te toetsen aan de eisen die daarvoor in het Vir-bi worden gesteld.

3. Onderzoek door de AIVD conform WIV 2002

3.1 Onderzoek door de AIVD

Naast het Vir-bi-onderzoek heeft de AIVD in het belang van de nationale veiligheid een operationeel onderzoek in de zin van de WIV 2002 ingesteld. Zoals nader in paragraaf 3.3 wordt uiteengezet is de Commissie niet bij de opzet van het operationele onderzoek betrokken geweest.

Eén van de taken van de AIVD is het verrichten van onderzoek met betrekking tot personen en organisaties die door de doelen die zij nastreven, dan wel door hun activiteiten een gevaar vormen voor (het voortbestaan van) de democratische rechtsorde, dan wel voor de veiligheid of voor andere gewichtige belangen van de staat (artikel 6 lid 2 sub a WIV 2002), de zogenoemde a-taak.

Wanneer gerubriceerd materiaal van de inlichtingen- en veiligheidsdienst wordt gelekt, zijn de integriteit en het functioneren van de AIVD in het geding. De AIVD kan zijn werk niet effectief uitvoeren indien onbevoegde derden informatie over onderzoeken van de AIVD (kunnen) bemachtigen. In dat geval komt de betrouwbaarheid van de AIVD, die essentieel is voor de samenwerking met partners (bijvoorbeeld buitenlandse inlichtingen- en veiligheidsdiensten) en het opbouwen van een vertrouwensrelatie met menselijke bronnen, in gevaar. Tevens worden de operationele onderzoeken van de AIVD belemmerd

¹ *Handelingen II* 26 januari 2006, nr. 42, p. 2818-2819.

indien het actueel kennisniveau en de modus operandi van de AIVD bekend worden bij derden, die mogelijk zelf binnen het aandachtsveld van de dienst opereren. Aldus heeft het lekken van staatsgeheimen een zeer nadelig effect op het functioneren van de gehele AIVD. De AIVD heeft bovendien de verplichting om zorg te dragen voor de geheimhouding van zijn menselijke bronnen en de veiligheid van zijn medewerkers (artikel 15 WIV 2002).

Een integere AIVD is noodzakelijk om de taken die de dienst in de WIV 2002 zijn toebedeeld effectief te kunnen uitvoeren. Is dat niet mogelijk, dan kan (het voortbestaan van) de democratische rechtsorde dan wel de veiligheid of andere gewichtige belangen van de staat in gevaar komen. Een onderzoek in de zin van artikel 6 lid 2 sub a WIV 2002 is in dat geval noodzakelijk om zicht te krijgen op de organisaties en personen die door hun activiteiten een gevaar vormen voor een effectieve taakuitvoering door de AIVD.

De AIVD heeft de Commissie meegedeeld dat het operationele onderzoek zich niet primair richtte op het achterhalen van de persoon die de stukken bij de AIVD heeft onttreemd. Deze vraag is dan ook niet met zoveel woorden opgenomen in de teamopdracht, waarbinnen de AIVD de kaders van een onderzoek vastlegt.

Naar de zienswijze van de Commissie is de beantwoording van deze vraag nodig om te kunnen beoordelen in hoeverre het integer en effectief functioneren van de AIVD in het geding is en om te achterhalen waar zich mogelijk nog staatsgeheimen bevinden. De onderzoekshandelingen van de AIVD in het onderhavige onderzoek wijzen ook uit dat de AIVD - naar het oordeel van de Commissie terecht, zij het dat het niet met zoveel woorden in de teamopdracht is vermeld - gericht heeft gezocht naar personen die over de documenten zouden kunnen beschikken.

Ter bevordering van de duidelijkheid merkt de Commissie op dat het in dit geval niet gaat om de zogenoemde c-taak van de AIVD. In artikel 6 lid 2 sub c WIV 2002 is de beveiligingsbevorderende taak van de AIVD opgenomen. Het betreft een preventieve taak die zich richt op veiligheidsmaatregelen bij overheidsdiensten en bepaalde bedrijven met het doel aantasting van de door de AIVD te behartigen belangen te voorkomen. Bij de uitvoering van de c-taak van de AIVD is op voorhand voor de betrokken persoon of organisatie duidelijk dat en om welke redenen er activiteiten door de AIVD worden ontplooid.² De AIVD kan bij het uitvoeren van de c-taak geen gebruik maken van bijzondere bevoegdheden (artikel 18 WIV 2002).

² *Kamerstukken II 1997/98, 25 877, nr. 3, p. 13.*

De AIVD bevordert dat overheidsdiensten en bedrijven veiligheidsmaatregelen nemen die noodzakelijk zijn ter bescherming van de nationale veiligheid. Die veiligheidsmaatregelen kunnen onder meer zijn gericht op het voorkomen van integriteitsaantastingen en het schenden van staatsgeheimen. Zijn er evenwel aanwijzingen dat de integriteit binnen een overheidsdienst of een bedrijf wordt geschonden of dat staatsgeheimen zijn gelekt en zijn de door de AIVD te behartigen belangen daarmee in het geding, dan kan de AIVD besluiten tot het uitvoeren van een a-onderzoek. In het onderhavige onderzoek was dit het geval.

3.2 Verhouding met het opsporingsonderzoek

Het schenden van staatsgeheimen en het onbevoegd onder zich nemen of houden van staatsgeheimen zijn strafbare feiten in de zin van de artikelen 98 e.v. van het Wetboek van Strafrecht. De AIVD heeft daarom op 22 januari 2006 aangifte gedaan bij de Landelijk Officier van Justitie voor Terrorismebestrijding (LOvJ), die een spilfunctie bekleedt tussen het openbaar ministerie en de AIVD. De Rijksrecherche is naar aanleiding van de aangifte een opsporingsonderzoek begonnen. Dit onderzoek staat los van het operationele AIVD-onderzoek. Wel is er sprake van het onderling verstrekken van informatie op basis van artikel 36 e.v. respectievelijk 61 en 62 WIV 2002.

In artikel 9 lid 1 WIV 2002 is vastgelegd dat ambtenaren van de AIVD geen bevoegdheid tot het opsporen van strafbare feiten bezitten. De AIVD is derhalve niet gerechtigd om bijzondere bevoegdheden in te zetten met een opsporingsdoel. De inlichtingendienst kan deze bevoegdheden alleen aanwenden bij de uitvoering van zijn eigen taak.

De aandachtsgebieden van de politie en het openbaar ministerie enerzijds en die van de AIVD anderzijds liggen soms in elkaars verlengde. De opsporingsdiensten en de AIVD benaderen hun onderzoeken evenwel ieder vanuit een andere invalshoek. Een opsporingsonderzoek is gericht op het vergaren van bewijs ten behoeve van het strafproces. Een onderzoek van de AIVD is daarentegen gericht op het tijdig informeren van de tot handelen bevoegde autoriteiten over dreigingen tegen de democratische rechtsorde of gevaren voor de veiligheid of andere gewichtige belangen van de Staat met het doel aantasting van die belangen te voorkomen.

In de zaak van de gelekte staatsgeheimen waarover De Telegraaf heeft gepubliceerd is het de taak van de opsporingsdiensten om informatie te verzamelen over de vraag wie de

staatsgeheimen bij de BVD heeft ontvreemd en welke onbevoegde derden het gelekte materiaal onder zich houden of hebben gehouden.

Het onderzoek van de AIVD heeft een andere insteek, doordat de AIVD onderzoekt in hoeverre de integriteit en het effectief functioneren van de AIVD is geschonden en mogelijk nog steeds wordt geschonden. Bij een lek van deze omvang is het bovendien noodzaak te achterhalen of er mogelijk nog meer documenten zijn gelekt en waar deze zich bevinden om de schade voor lopende operationele onderzoeken en de gevaren voor menselijke bronnen en medewerkers van de AIVD in kaart te kunnen brengen.

Hoewel het AIVD-onderzoek niet gericht is op het verzamelen van bewijs voor het strafproces, kan de AIVD bij de uitvoering van zijn eigen taak stuiten op informatie die tevens van belang kan zijn voor de opsporing en vervolging van strafbare feiten. In dat geval heeft de AIVD op grond van artikel 38 WIV 2002 de mogelijkheid om de informatie via een ambtsbericht aan de LOvJ beschikbaar te stellen aan het openbaar ministerie.³ In het onderhavige onderzoek is een aantal ambtsberichten aan het openbaar ministerie uitgebracht.

3.3 Rol van de Commissie van Toezicht

De Commissie is niet bij de opzet van het operationele onderzoek van de AIVD betrokken geweest. Dit is ook niet wenselijk, omdat de Commissie ingevolge de WIV 2002 een toezichthoudende taak heeft, die de onafhankelijkheid van de Commissie ten opzichte van de operationele onderzoeken van de AIVD noodzakelijk maakt. De beslissingen over de inrichting en de uitvoering van operationele onderzoeken worden genomen door de AIVD zelf en, voor zover dat wettelijk is vereist, door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De Commissie toetst achteraf of het door de AIVD uitgevoerde onderzoek rechtmatig heeft plaatsgevonden en is uitgevoerd.

Op verzoek van de Minister (conform artikel 64 lid 2 sub b WIV 2002) heeft de Commissie een onderzoek verricht naar de rechtmatigheid van het operationele onderzoek van de AIVD naar het uitlekken van staatsgeheimen, inclusief de beweerde inzet van bijzondere

³ Zie voor meer informatie over ambtsberichten het 'Toezichtsrapport inzake het onderzoek van de Commissie van Toezicht naar de door de AIVD uitgebrachte ambtsberichten in de periode van januari 2004 tot oktober 2005', toezichtsrapport nr. 9a, www.ctivd.nl.

bevoegdheden tegen journalisten.⁴ Dit onderzoek van de Commissie is bij brief d.d. 29 juni 2006, conform artikel 78 lid 3 WIV 2002, aangekondigd aan de voorzitters van de Eerste en de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Het onderhavige toezichtsrapport bevat de bevindingen van dit onderzoek.

4. Onderzoek van de Commissie en verdere indeling van het rapport

4.1 Werkzaamheden van de Commissie

Het onderzoek van de Commissie naar het operationele onderzoek van de AIVD heeft bestaan uit de bestudering van het onderzoeksdossier van de AIVD. Daarnaast zijn gesprekken gevoerd met de dienstleiding en enkele medewerkers van de AIVD.

4.2 Verdere indeling van het rapport

In de paragrafen 5 en 6 geeft de Commissie een beoordeling van de rechtmatigheid van de inzet van bijzondere bevoegdheden door de AIVD in het onderzoek naar het uitlekken van staatsgeheimen. Ten eerste wordt aandacht besteed aan het verschil tussen targets en non-targets (paragraaf 5). Daarna wordt de inzet van bijzondere bevoegdheden in het onderzoek van de AIVD beoordeeld, waarbij enkele tekortkomingen worden geconstateerd (paragraaf 6). In paragraaf 7 wordt ingegaan op de vraag of de bevindingen van de Commissie van invloed zijn op de uitgebrachte ambtsberichten.

De publicaties in De Telegraaf hebben geleid tot veel aandacht in de media en in politieke kringen. De Commissie beschouwt het als haar taak om in dit toezichtsrapport aandacht te besteden aan enkele vragen die in het maatschappelijke debat rond deze publicaties zijn opgeworpen. In de paragrafen 2 en 3 is om die reden reeds uitgebreid ingegaan op de verschillende onderzoeken van de AIVD en de rol van de Commissie van Toezicht ten opzichte van die onderzoeken. In paragraaf 8 van dit toezichtsrapport wordt om diezelfde reden een uiteenzetting gegeven over het journalistieke recht op bronbescherming.

⁴ *Kamerstukken II 2005/06, 29 876, nr. 17, p. 3.*

Paragraaf 9 gaat over de inzet van bijzondere bevoegdheden tegen personen die krachtens wet of rechtspraak over een volledig c.q. beperkt verschoningsrecht beschikken.⁵

Paragraaf 10 handelt over de verwijdering en vernietiging van gegevens.

Tot slot worden in paragraaf 11 de conclusies en aanbevelingen van de Commissie opgesomd. Deze aanbevelingen houden onder meer in de vernietiging van enkele onderdelen van het onderzoeksdossier, zoals nader uitgewerkt in een geheim overzicht.

Het toezichtsrappport bevat een geheime bijlage ten behoeve van de Commissie voor de inlichtingen- en veiligheidsdiensten van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

4.3 Klacht

De Commissie is tevens als klachtadviescommissie betrokken bij deze zaak. De journalisten die het artikel over de gelekte BVD-documenten hebben geschreven, het dagblad De Telegraaf, de Nederlandse Vereniging van Journalisten (NVJ) en het Nederlands Genootschap van Hoofdredacteuren (NGH) hebben immers bij de Minister een klacht ingediend tegen de AIVD. De Minister heeft op grond van artikel 83 lid 2 WIV 2002 de Commissie verzocht hem te adviseren omtrent de klacht. Op het moment dat de klacht door de Commissie is ontvangen was reeds een kort geding-procedure aanhangig tussen genoemde klagers en de Staat over hetzelfde onderwerp. De Commissie heeft besloten de behandeling van de klacht pas aan te vangen nadat het gerechtshof te 's-Gravenhage, als de hoogste feitelijke rechter in deze zaak, een beslissing heeft genomen. Het hof heeft op 31 augustus 2006 arrest gewezen⁶, waarna de Commissie is begonnen met de klachtbehandeling. Inmiddels heeft de Commissie haar advies over de klacht uitgebracht.

De klachtbehandeling verschilt ten opzichte van een rechtmatigheidsonderzoek van de Commissie, doordat bij de klachtbehandeling niet alleen wordt gekeken naar de rechtmatigheid van de inlichtingenactiviteiten van de AIVD, maar tevens naar de vraag of de AIVD behoorlijk heeft gehandeld ten opzichte van de klager. Bovendien wordt bij een

⁵ Het journalistieke recht op bronbescherming wordt ook wel aangemerkt als een beperkt verschoningsrecht, zie verder de paragrafen 8 en 9.

⁶ Hof 's-Gravenhage 31 augustus 2006, *IJN-nummer* AY7004.

klachtbehandeling uitsluitend aandacht besteed aan de onderwerpen die door de klager zijn aangevoerd. Bij een rechtmatigheidsonderzoek kiest de Commissie zelf de onderwerpen die aan een onderzoek worden onderworpen. Dit kan betekenen dat een rechtmatigheidsonderzoek ruimer dan wel beperkter van omvang is dan de klachtbehandeling over eenzelfde onderzoek van de AIVD.

In dit toezichtsrapport kan dan ook geen beantwoording van de klacht worden gelezen, laat staan dat het gelijk gesteld kan worden met het door de Commissie aan de Minister gegeven advies over de afdoening van de klacht.

5. Targets versus non-targets

De AIVD heeft de bevoegdheid om in bepaalde gevallen en onder bepaalde voorwaarden bijzondere bevoegdheden in te zetten, zoals het afluisteren van telefoons, observeren en de inzet van agenten (artikelen 18 t/m 30 WIV 2002). De Commissie heeft bij haar onderzoek naar de rechtmatigheid van het operationele onderzoek van de AIVD naar het uitlekken van staatsgeheimen vastgesteld dat de AIVD in sommige gevallen bijzondere bevoegdheden inzet tegen personen, die niet als target van de AIVD (kunnen) worden beschouwd.

Targets zijn personen of organisaties die door de doelen die zij nastreven, dan wel door hun activiteiten aanleiding geven tot het ernstige vermoeden dat zij een gevaar vormen voor (het voortbestaan van) de democratische rechtsorde, dan wel voor de veiligheid of voor andere gewichtige belangen van de staat (artikel 6 lid 2 sub a en artikel 13 lid 1 sub a WIV 2002). Non-targets zijn de personen of organisaties die niet onder deze begripsomschrijving vallen.

Bijzondere bevoegdheden mogen op grond van artikel 18 WIV 2002 worden ingezet voor zover dat noodzakelijk is voor een goede taakuitvoering. Die taak houdt in dat de AIVD onderzoek verricht *met betrekking tot* personen en organisaties die als targets worden beschouwd (artikel 6 lid 2 sub a WIV 2002). Het onderzoek dient aldus gericht te zijn op het verzamelen van gegevens over een target. De meest aangewezen manier om informatie over het target te verkrijgen is via de inzet van bijzondere bevoegdheden tegen het target zelf. Door zijn telefoon af te luisteren, door hem te observeren, door van hem telefonieverkeersgegevens op te vragen et cetera, kan zicht worden gekregen op de activiteiten die deze persoon ontplooit.

Soms kan de AIVD geen grip op het target krijgen door de inzet van bijzondere bevoegdheden (uitsluitend) tegen het target zelf. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn indien de AIVD het zicht op een target is verloren. In een dergelijk geval acht de AIVD het soms noodzakelijk om bijzondere bevoegdheden in te zetten tegen non-targets met het doel om via deze weg zicht te krijgen op het target.

De Wet op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten 2002 biedt ruimte om bijzondere bevoegdheden in te zetten tegen non-targets. Artikel 13 lid 1 aanhef en sub a WIV 2002 bepaalt dat de verwerking van persoonsgegevens, zoals gegevensverzameling⁷, (slechts) *betrekking kan hebben* op personen die zijn aan te merken als targets. Daarnaast is in de taakomschrijving van de AIVD bepaald dat de AIVD onderzoek verricht *met betrekking tot* targets (artikel 6 lid 2 sub a WIV 2002).

Het verzamelen van gegevens via de inzet van een bijzondere bevoegdheid tegen een non-target is derhalve mogelijk, maar uitsluitend indien dit wordt gedaan om meer te weten te komen over het target. In deze zin heeft de inzet van de bevoegdheid tegen het non-target *betrekking op* het verkrijgen van informatie over het target.

Om te beoordelen of de inzet van bijzondere bevoegdheden gerechtvaardigd is moet enerzijds worden gekeken naar de inbreuk die met de inzet van de bevoegdheid wordt gemaakt en anderzijds naar de belangen die door de inzet worden gediend. De inbreuk dient noodzakelijk (artikel 18 WIV 2002) en proportioneel (artikel 31 WIV 2002) te zijn ten opzichte van het te dienen belang en bovendien dient de minst inbreukmakende bevoegdheid te worden ingezet (subsidiariteitsbeginsel ex artikel 31 en 32 WIV 2002). De belangen die met de inbreuk worden gediend en de zwaarte van de inbreuk zijn per geval verschillend. Bij de inzet van *iedere* bijzondere bevoegdheid zal daarom opnieuw de afweging moeten worden gemaakt of de inbreuk, gelet op de te dienen belangen, gerechtvaardigd is.

Is de persoon tegen wie een bijzondere bevoegdheid wordt ingezet een non-target dan wordt minder gemakkelijk voldaan aan de vereisten van noodzakelijkheid, proportionaliteit en subsidiariteit. Tegen deze persoon bestaan immers (vooralnog) geen aanwijzingen dat hij of zij een gevaar vormt voor de belangen die door de AIVD worden behartigd. Desondanks wordt de persoonlijke levenssfeer geschonden indien de AIVD via deze persoon informatie over een target probeert te verkrijgen.

⁷ Onder gegevensverwerking wordt blijkens artikel 1 sub f WIV 2002 onder meer verstaan het verzamelen van gegevens. De inzet van een bijzondere bevoegdheid is een vorm van gegevensverzameling (paragraaf 3.2 WIV 2002).

Het doel van de inzet van de bijzondere bevoegdheid tegen een non-target dient duidelijk te worden gemotiveerd. Zodra dit doel is bereikt, moet de uitoefening van de bevoegdheid onmiddellijk worden gestaakt (artikel 32 WIV 2002). Is het doel bijvoorbeeld om een uit het zicht verloren target weer in beeld te krijgen en is dat via de inzet van een bijzondere bevoegdheid tegen een non-target gelukt, dan is er geen rechtvaardiging om het middel nog langer tegen het non-target in te zetten.

De Commissie heeft vastgesteld dat de AIVD in het onderzoek naar het uitlekken van staatsgeheimen bijzondere bevoegdheden heeft ingezet tegen enkele personen die door de AIVD (naar het oordeel van de Commissie terecht) niet als targets zijn beschouwd. Gelet op alle omstandigheden van het geval acht de Commissie de inzet van de bijzondere bevoegdheden tegen de meeste van deze non-targets in overeenstemming met de wettelijke vereisten van noodzakelijkheid, proportionaliteit en subsidiariteit.

De Commissie is van oordeel dat het aftappen van de telefoon van één non-target niet in overeenstemming was met het vereiste van subsidiariteit (artikel 31 lid 2 WIV 2002). De AIVD had naar het oordeel van de Commissie eerst langs andere weg de benodigde informatie moeten trachten te verkrijgen. De Commissie beveelt aan om de gegevens die door middel van de inzet van deze bijzondere bevoegdheid zijn verkregen te vernietigen. De Commissie heeft in de geheime bijlage bij dit toezichtsrapport een overzicht opgenomen van de onderdelen uit het onderzoeksdossier die naar het oordeel van de Commissie dienen te worden vernietigd.

6. De inzet van bijzondere bevoegdheden in het onderzoek naar het uitlekken van staatsgeheimen

Algemeen

De AIVD heeft in het onderhavige onderzoek verschillende bijzondere bevoegdheden ingezet. Naar het oordeel van de Commissie is de inzet van de bijzondere bevoegdheden rechtmatig geweest, behoudens de reeds in paragraaf 5 genoemde tekortkoming met betrekking tot de inzet van een bijzondere bevoegdheid tegen een non-target en de tekortkomingen die hieronder worden uiteengezet. Het betreffen te uitgebreide uitwerkingen van telefoontaps, een te vroege aansluiting van een telefoontap en het aftappen van een verkeerde persoon. Het gaat hier om uitzonderingen.

Te uitgebreide uitwerkingen van telefoontaps

Gegevensverwerking, waaronder het vastleggen van gegevens (artikel 1 sub f WIV 2002), mag slechts plaatsvinden voor een bepaald doel en uitsluitend voor zover dat noodzakelijk is voor een goede taakuitvoering (artikel 12 lid 2 WIV 2002).

Bij het aftappen van een telefoon is het noodzakelijk om alle gesprekken die via de lijn worden gevoerd (gedeeltelijk) uit te luisteren om de relevantie voor het onderzoek van de AIVD te kunnen beoordelen. Het uitwerken en vastleggen van het gesprek mag echter alleen indien dit een bepaald doel heeft en indien dat noodzakelijk is voor het onderzoek.

De Commissie constateert dat verschillende gesprekken zijn uitgewerkt over zaken die geen betrekking hadden op het onderzoek naar het uitlekken van staatsgeheimen en ook niet verder van belang waren voor de taakuitvoering van de AIVD. Voor een (belangrijk) deel van deze uitwerkingen geldt dat al bij een eerste beoordeling duidelijk had moeten zijn dat de gesprekken irrelevant voor het onderzoek waren. De constatering ziet ook op gesprekken die afgeluisterde targets voerden met ‘klassieke’ geheimhouders.⁸

De Commissie constateert tevens dat de gegevens na het ten onrechte vastleggen niet direct zijn verwijderd en vernietigd (artikel 43 WIV 2002). De Commissie beveelt aan dit alsnog te doen.

Te vroege aansluiting van een telefoontap

De Commissie heeft enkele uitwerkingen van een telefoontap aangetroffen, terwijl voor die specifieke telefoontap op het moment van inzet nog geen toestemming van de Minister was verkregen. De mondelinge toestemming voor de inzet van de telefoontap volgde ongeveer een uur nadat de feitelijke aansluiting van de telefoontap was gerealiseerd.⁹

Bijzondere bevoegdheden mogen pas worden ingezet *nadat* er - mondeling dan wel schriftelijk - toestemming is gegeven door het bevoegde gezag. Toestemming kan niet met terugwerkende kracht worden verleend. Is reeds met de feitelijke uitvoering begonnen voordat de noodzakelijke toestemming aanwezig was, dan is de eventuele opbrengst op

⁸ Klassieke geheimhouders zijn advocaten, notarissen, artsen en geestelijken. De Commissie heeft een uiteenzetting gegeven over het aftappen van telecommunicatie met geheimhouders in het *Toezichtsrapport inzake het onderzoek van de Commissie van Toezicht naar het AIVD-onderzoek naar radicaal dierenrechtactivisme en links-extremisme*, toezichtsrapport nr. 6, www.ctivd.nl. Zie ook paragraaf 9 van het onderhavige toezichtsrapport.

⁹ De AIVD heeft deze te vroege aansluiting reeds zelf geconstateerd. Desondanks is de AIVD overgegaan tot het uitwerken van deze gesprekken.

onrechtmatige wijze verkregen en dient deze te worden verwijderd en vernietigd in de zin van artikel 43 WIV 2002. De Commissie beveelt dan ook aan de opbrengst van de telefoontap uit de periode waarin nog geen toestemming van de Minister aanwezig was te vernietigen.

Is de toestemming voor de inzet van een bijzondere bevoegdheid mondeling gegeven, dan dient dit schriftelijk te worden bevestigd door de persoon die de toestemming heeft gegeven. De Commissie acht het van belang dat de toestemmingsbeschikking zo spoedig mogelijk na de verstrekking van de mondelinge toestemming wordt ondertekend. Door de schriftelijke vastlegging kan worden gecontroleerd op welk moment en voor welke periode de toestemming is gegeven en wat de motivering was voor de inzet van de bijzondere bevoegdheid.

De Commissie heeft geconstateerd dat op de schriftelijke toestemmingsbeschikkingen soms - door een ander dan de persoon die de toestemming moet geven - met de pen is bijgeschreven dat reeds eerder mondelinge toestemming is verleend. De Commissie kan in dat geval niet controleren of de persoon die de toestemming moet geven ook heeft getekend voor de bevestiging van de mondelinge toestemming. De Commissie heeft geen reden te vermoeden dat de bijschrijvingen onjuist zijn, maar acht het beter om elke schijn van antidatering te voorkomen door in de tekst van de toestemmingsbeschikking op te nemen op welke datum en welk tijdstip de mondelinge toestemming is gegeven. Op die manier wordt met de ondertekening van de beschikking door de juiste persoon bevestigd dat de mondelinge toestemming op een eerdere datum was verstrekt.

De Commissie adviseert in interne richtlijnen voor de AIVD op te nemen dat een mondeling gegeven toestemming zo spoedig mogelijk schriftelijk wordt bevestigd en dat in de schriftelijke toestemmingsbeschikking de datum en het tijdstip worden vermeld, waarop de mondelinge toestemming is gegeven.

Aftappen van een verkeerde persoon

Tijdens het onderzoek heeft de AIVD van een betrouwbaar geachte bron enkele telefoonnummers ontvangen die mogelijk zouden toebehoren aan een target van de AIVD. Twee van deze telefoonnummers stonden op naam van een andere persoon dan het target. Dit hoeft op zich geen belemmering te zijn voor het aftappen van een telefoonnummer, omdat een telefoon immers in gebruik kan zijn bij iemand anders.

De AIVD heeft toestemming gevraagd en gekregen om de twee telefoonnummers af te

tappen. Daags nadat de AIVD de telefoonnummers is gaan aftappen bleek bij één van de twee taps dat de telefoon niet in gebruik was bij het target. De AIVD heeft die telefoontap direct afgesloten, de andere telefoontap is evenwel nog enige tijd aangesloten gebleven. Omdat deze telefoontap geen relevante informatie opleverde, is deze tap ruim een maand na de feitelijke aansluiting eveneens afgesloten.

De Commissie constateert dat de AIVD de twee telefoonnummers is gaan aftappen zonder daarbij de noodzakelijke zorgvuldigheid in acht te nemen. De reeds bij de AIVD beschikbare informatie had aanleiding moeten geven om een onderzoek in te stellen naar de vraag wie de persoon was op wiens naam de telefoonnummers stonden. Mogelijk had de AIVD reeds daardoor achterhaald dat de telefoons (hoogstwaarschijnlijk) niet in gebruik waren bij het target. Door dit na te laten heeft de AIVD niet de zorgvuldigheid in acht genomen die van een inlichtingen- en veiligheidsdienst bij de inzet van bijzondere bevoegdheden mag worden verwacht. De Commissie beveelt aan dat de (geringe) opbrengst van deze telefoontaps wordt vernietigd.

7. Ambtsberichten

De AIVD heeft enkele ambtsberichten aan het openbaar ministerie verstrekt met gegevens die voortvloeiden uit het operationele onderzoek. De geconstateerde tekortkomingen die in de paragrafen 5 en 6 van dit toezichtsrapport zijn uiteengezet hebben geen invloed op de rechtmatige verkrijging van de gegevens die door middel van de ambtsberichten extern zijn verstrekt.

8. Het journalistieke recht op bronbescherming in het algemeen

Een van de cruciale vragen die bij het onderzoek van de Commissie speelde was of tegen journalisten van De Telegraaf door de AIVD bijzondere bevoegdheden waren ingezet (zoals door hen gesteld) en zo ja, op welke gronden dit was geschied. Vanwege de geheimhoudingsplicht, waaraan de Commissie zich ingevolge de WIV 2002 gebonden weet, kan de Commissie in het openbare deel van dit rapport op deze vraag niet nader ingaan. De Commissie ziet door alle commotie die omtrent deze zaak is ontstaan en door de zorg die in het parlement, de media en de samenleving aanwezig is over het beweerde handelen van de AIVD in relatie tot journalisten, wel aanleiding om uiteen te zetten aan welke regels de

AIVD gebonden is bij het inzetten van bijzondere bevoegdheden tegen journalisten. Zij zal deze uiteenzetting in paragraaf 9 doen volgen door enige door haar nuttig geachte aanbevelingen zonder dat deze laatste rechtstreeks herleid mogen worden tot concrete bevindingen in het door de Commissie ingestelde onderzoek.

Anders dan de ‘klassieke’ geheimhouders, zoals advocaten, notarissen, geestelijken en artsen, komt aan journalisten geen expliciet wettelijk verschoningsrecht toe.¹⁰ Dit laat onverlet dat journalisten een *recht op bronbescherming* hebben. Zo heeft het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) zich in de zaak Goodwin¹¹ uitgelaten over dit journalistieke recht.¹² In deze Britse zaak werd een journalist door de rechter bevolen de identiteit van zijn bron te openbaren. Hier was aldus sprake van een rechtstreekse inbreuk op het recht op bronbescherming. De uitspraak is echter ook van belang ingeval sprake is van een meer indirecte inbreuk op dit recht, bijvoorbeeld wanneer tegen journalisten bijzondere bevoegdheden worden ingezet die niet primair gericht zijn op het achterhalen van de bronnen van deze journalisten.

Het EHRM merkt in de zaak Goodwin in de eerste plaats op dat waarborgen voor journalistieke bronbescherming van bijzonder belang zijn in het kader van het in artikel 10 EVRM gegarandeerde recht van vrijheid van meningsuiting.¹³ Het EHRM vervolgt (in overweging 39):

‘Without such protection, sources may be deterred from assisting the press in informing the public on matters of public interest. As a result the vital public-watchdog role of the press may be undermined and the ability of the press to provide accurate and reliable information may be adversely affected.

Having regard to the importance of the protection of journalistic sources for press freedom in a democratic society and the potentially chilling effect an order of source disclosure has on the exercise of that freedom, such a measure cannot be compatible with Article 10 of the Convention unless it is justified by an overriding requirement in the public interest.’

¹⁰ Zie voor het verschoningsrecht van de klassieke geheimhouders: artikel 218 van het Wetboek van Strafvordering en artikel 165 lid 2 sub b van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering.

¹¹ EHRM 27 maart 1996, NJ 1996, 577.

¹² Soms ook wel aangeduid als het ‘journalistieke verschoningsrecht’, dan wel het ‘beperkt verschoningsrecht’.

¹³ Een recht dat ook in artikel 7 van de Grondwet is opgenomen.

Het EHRM maakt aldus duidelijk dat het beschermen van journalistieke bronnen gezien moet worden als een zwaarwegend belang, dat de overheid in vergaande mate dient te respecteren. Dit belang is ingegeven door de rol van ‘public watchdog’ die de pers in een democratische samenleving inneemt. Beperkingen op het recht van bronbescherming zouden afschrikwekkend kunnen werken tegenover de bronnen van journalisten (‘chilling effect’), hetgeen afbreuk doet aan de belangrijke rol die de pers heeft te vervullen. De bronnen van journalisten zouden als gevolg van beperkende maatregelen - waartoe ook de inzet van bijzondere bevoegdheden moet worden gerekend - kunnen opdrogen, waardoor afbreuk wordt gedaan aan het recht van het publiek om geïnformeerd te worden over zaken van publiek belang.

Hiermee is echter niet gezegd dat het recht op journalistieke bronbescherming een absoluut recht is. Beperkingen op dit recht kunnen worden gesteld. Deze beperkingen/inbreuken dienen alsdan te voldoen aan de criteria die artikel 10 lid 2 EVRM daaraan stelt. De inbreuk dient bij wet te zijn voorzien¹⁴ en dient in een democratische samenleving noodzakelijk te zijn voor een legitiem doel. Het belang van de nationale veiligheid en het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten worden in artikel 10 lid 2 EVRM genoemd als enkele van deze legitieme doelen. Tevens zal voldaan moeten zijn aan de eisen van subsidiariteit en proportionaliteit.

In vaste jurisprudentie heeft het EHRM over het vereiste van proportionaliteit bepaald dat bij een inbreuk op grondrechten sprake zal moeten zijn van een ‘pressing social need’.¹⁵ Het belang dat de staat heeft om een inbreuk te maken zal zwaarwegend moeten zijn om op te kunnen wegen tegen het belang van journalistieke bronbescherming. De inbreuk moet in een redelijke verhouding staan tot het daarmee te dienen doel. Hierbij speelt in de meeste gevallen de ernst van het feit een grote rol.

Het vereiste van subsidiariteit houdt in dat het doel dat de staat heeft niet anders bereikt kan worden dan door de inzet van een middel dat inbreuk maakt op het recht op bronbescherming. Wanneer er voor het bereiken van het doel de keuze bestaat tussen verschillende middelen of tussen verschillende modaliteiten van hetzelfde middel, dient dat

¹⁴ Hierbij dient sprake te zijn van voldoende toegankelijkheid ten aanzien van de wet (accessibility) en voorzienbaarheid (foreseeability). Volgens dit laatste vereiste moet een betrokkene in redelijkheid kunnen voorzien onder welke omstandigheden inbreuken mogen worden gemaakt op zijn rechten.

¹⁵ Zie bijvoorbeeld EHRM 25 maart 1983, *Series A* 61 (Silver) en EHRM 26 maart 1987, *Series A* 116 (Leander).

middel of die modaliteit te worden gekozen waardoor de minste inbreuk wordt gemaakt op de rechten van betrokkene. Wanneer bijvoorbeeld de mogelijkheid bestaat tussen de inzet van een middel voor een kortere of langere periode, dan zal de kortere periode moeten worden gekozen. Ook bij de wijze van inzet van het middel zal rekening moeten worden gehouden met het journalistieke recht op bronbescherming van de journalist. Dat betekent dat wanneer er bijvoorbeeld sprake is van een telefoontap bijzondere zorg wordt betracht dat slechts die gesprekken worden uitgewerkt en vastgelegd die naar verwachting relevant (kunnen) zijn.

De uitspraak van het EHRM in de zaak Goodwin is richtinggevend geweest voor de latere rechtspraak in Nederland over dit onderwerp.¹⁶ Ook is deze uitspraak verdisconteerd in de 'Aanwijzing toepassing dwangmiddelen bij journalisten' die het College van Procureurs-Generaal in 2002 heeft opgesteld.¹⁷ Deze Aanwijzing verdient bestudering bij het inzetten van bijzondere bevoegdheden tegen journalisten door de AIVD.

De Commissie merkt op dat de journalistieke beroepsgroep geen gesloten karakter heeft. In tegenstelling tot enkele van de klassieke verschoningsgerechtigden - denk aan de advocaat of de notaris - bestaan er voor journalisten geen vereisten voor het mogen toetreden tot het beroep. In principe zou een ieder zich dan ook journalist kunnen noemen. Dit maakt deze beroepsgroep, juridisch gezien, een diffuse groep. In sommige gevallen kan het hierdoor moeilijk zijn om te beoordelen of het journalistieke bronbeschermingsrecht in het geding is. Er zal moeten worden uitgegaan van een casuïstische benadering, waarbij van geval tot geval zal moeten worden beoordeeld of het journalistieke recht op bronbescherming van toepassing is.

De rechtspraak van het EHRM indachtig is de Commissie van oordeel dat de AIVD in het algemeen terughoudend dient om te gaan met de inzet van bijzondere bevoegdheden tegen journalisten. De weging van de noodzakelijkheid, proportionaliteit en subsidiariteit krijgt door de rechtspraak van het EHRM extra zwaarte door de rol van de pers in een democratische samenleving ('public watchdog'). Deze weging komt als het ware bovenop de toch al door artikel 31 en 32 WIV 2002 verlangde toetsing aan deze beginselen.

¹⁶ Zie bijvoorbeeld de zaak Ravage: HR 2 september 2005, NJ 2006, 291 (m.nt. EJD) en de zaak Van den Biggelaar: HR 10 mei 1996, NJ 1996, 578 (m.nt. EJD). Zie voor een overzicht van de relevante jurisprudentie: E. Prakken, 'Justitiële versus journalistieke waarheidsvinding', NJB 2004, p. 620-626.

¹⁷ *Stcrt.* 6 maart 2002, nr. 46, p. 18.

9. De inzet van bijzondere bevoegdheden tegen personen die krachtens wet of rechtspraak over een volledig c.q. beperkt verschoningsrecht beschikken

In een eerder toezichtsrapport heeft de Commissie gewezen op de bijzondere positie van ‘klassieke’ verschoningsgerechtigden of wettelijke geheimhouders, zoals advocaten en artsen en andere in de wet aangewezen categorieën beroepsbeoefenaren.¹⁸ Deze positie heeft invloed op de inzet en uitoefening van bijzondere bevoegdheden door de AIVD. Hoewel het journalistiek recht op bronbescherming niet kan worden vereenzelvigd met een wettelijk erkend verschoningsrecht, ook omdat het beroep van journalist niet wettelijk is afgebakend, is aan de rechtspraak van het EHRM een aantal vereisten te ontleen die van invloed zijn op het optreden van de AIVD tegenover journalisten, indien en voor zover het recht op bronbescherming in het geding is.

De AIVD zal ten aanzien van de hier genoemde categorieën personen telkens dienen te beoordelen of het mogelijk is om achter de gewenste informatie te komen via andere middelen; dus zonder inbreuk te maken op hun door de wet dan wel de rechtspraak van het EHRM erkende rechten. Wanneer andere middelen niet mogelijk of opportuun blijken te zijn, zal bij toepassing van bijzondere bevoegdheden tegen de genoemde groepen die wijze van inzet moeten worden gekozen die het minste schade toebrengt aan de van toepassing zijnde belangen.

Van belang is de vraag of de betrokkene een target van de AIVD is, of dat het gaat om een zogenaamd ‘non-target’.¹⁹ Wanneer de betrokkene een target²⁰ is, is de ruimte van de AIVD voor het inzetten van bijzondere bevoegdheden in beginsel groter. De bijzondere weging die per definitie zal dienen plaats te vinden bij het toepassen van bijzondere bevoegdheden tegen de genoemde groepen van personen krijgt bij het toepassen van bijzondere bevoegdheden tegen hen als non-target nog een extra gewicht.

In verzoeken tot toestemming voor de inzet van een bijzondere bevoegdheid dienen in de motivering de bovengenoemde rechten expliciet te zijn meegenomen. Alle relevante

¹⁸ Zie het *‘Toezichtsrapport inzake het onderzoek van de Commissie van Toezicht naar het AIVD-onderzoek naar radicaal dierenrechtenactivisme en links-extremisme’*, toezichtrapport nr. 6, www.ctivd.nl.

¹⁹ Zie voor het onderscheid tussen targets en non-targets paragraaf 5.

²⁰ Een persoon tegen wie een ernstig vermoeden bestaat dat hij of zij een gevaar vormt voor (het voortbestaan van) de democratische rechtsorde dan wel voor de veiligheid of voor andere belangen van de staat.

gezichtspunten dienen in deze motivering direct terug te vinden te zijn. Hierdoor wordt de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties - voor zover het gaat om de inzet van bevoegdheden waarvoor de Minister toestemming dient te verlenen - in staat gesteld om een afgewogen oordeel te geven over de vraag of de inzet van bepaalde bevoegdheden met een dergelijk bijzonder en inbreukmakend karakter beantwoordt aan de daarvoor gestelde vereisten.

Ook voor de Commissie is het aangewezen om te kunnen beschikken over een dergelijke motivering om - in een later stadium - de rechtmatigheid van de inzet van de bijzondere bevoegdheden voldoende te kunnen toetsen.

Bij de inzet van bijzondere bevoegdheden tegen journalisten is ook relevant de vraag of de inzet van de bijzondere bevoegdheid rechtstreeks gericht is op het achterhalen van een bron van de journalisten, dan wel dat de inzet van de bijzondere bevoegdheid primair een ander doel dient. Inzet van een bijzondere bevoegdheid primair met het doel een bron van de journalisten te achterhalen acht de Commissie ongeoorloofd, tenzij zwaarwegende, bijzondere omstandigheden een dergelijke inzet noodzakelijk maken.

De Commissie beveelt aan om, met inachtneming van deze uitgangspunten, voor de hier genoemde bijzondere groepen van personen door de AIVD zelf nadere interne richtlijnen te doen formuleren. Daarin zou ook met het volgende rekening moeten worden gehouden.

Van groot belang is - voor zover het gaat om de inzet van bijzondere bevoegdheden waarvoor de Minister toestemming dient te verlenen - dat de politieke verantwoordelijkheid van de Minister voor de inzet van bijzondere bevoegdheden in de hier bedoelde gevallen een zwaarder accent krijgt. Het gaat immers om gewichtige, in wet en/of rechtspraak erkende en beschermde rechten.

De WIV 2002 gaat bij de inzet van bijzondere bevoegdheden uit van een aanvangstermijn van maximaal drie maanden (art. 19 WIV 2002). Na deze termijn is een verlenging van de inzet mogelijk, telkens voor de duur van maximaal drie maanden.

De maximum-termijn van drie maanden is, zoals de Commissie gebleken is, in de praktijk de gebruikelijke termijn. Er wordt nagenoeg altijd aan de betrokken bewindspersoon verzocht toestemming te verlenen voor de inzet van een bijzondere bevoegdheid voor een termijn van drie maanden, na afloop waarvan om verlenging kan worden verzocht. Gedurende de looptijd kan de AIVD besluiten de inzet van de bijzondere bevoegdheid eerder te beëindigen. De Minister komt aan dit laatste doorgaans niet te pas.

De Commissie is van oordeel dat bij deze bijzondere gevallen, waarin bevoegdheden worden ingezet tegen (al dan niet beperkt) verschoningsgerechtigden, door het verkorten van de termijn van drie maanden naar bijvoorbeeld één maand, hetgeen de wet dus thans reeds mogelijk maakt, de politieke verantwoordelijkheid van de Minister een duidelijker accent krijgt. Na deze periode kan zo nodig opnieuw, en dan uiteraard opnieuw gemotiveerd, het verzoek aan de Minister worden voorgelegd deze termijn met (telkens) een maand te verlengen. De Minister wordt zo in staat gesteld met kortere tussenpozen dan nu het geval is uitdrukkelijk te overwegen of hij de verlenging van de inzet van de bijzondere bevoegdheid in deze bijzondere gevallen voor zijn verantwoordelijkheid wil nemen. Dit komt de terughoudendheid bij het uitoefenen van de bijzondere bevoegdheid voor een langere periode en een zo verantwoord mogelijke besluitvorming terzake ten goede.

Ook is het naar het oordeel van de Commissie noodzakelijk om ten aanzien van de hier bedoelde categorieën van personen eisen te formuleren betreffende het beperkt uitwerken en vastleggen van telefoongesprekken. Bij het uitwerken en vastleggen van deze gesprekken zal een extra weging dienen plaats te vinden boven de al bestaande toetsing aan noodzakelijkheid en doelgerichtheid (artikel 12 lid 2 WIV 2002).

Verder moet naar het oordeel van de Commissie worden voorzien in regels omtrent het inzetten van bijzondere bevoegdheden tegen de genoemde groepen van personen als non-targets, waarin tot uitdrukking wordt gebracht dat dit slechts in uitzonderingsgevallen toelaatbaar is.

10. Verwijdering en vernietiging van gegevens

In juni 2006 heeft, zoals reeds in paragraaf 4.3 opgemerkt, een kort geding gediend vanwege het beweerde af luisteren en observeren door de AIVD van de journalisten die de publicaties in De Telegraaf hebben geschreven. De voorzieningenrechter van de rechtbank te 's-Gravenhage heeft op 21 juni 2006 vonnis gewezen.²¹ In punt 4.15 van het vonnis heeft de voorzieningenrechter besloten dat

“de Staat binnen vijf dagen na de betekening van dit vonnis de (...) gegevens moet verwijderen en deze binnen zes maanden na de betekening dient te vernietigen. Voor de

²¹ Voorzieningenrechter rechtbank 's-Gravenhage, 21 juni 2006, *LJN-nummer* AX9008.

begrippen “verwijdering” en “vernietiging” wordt verwezen naar de artikelen 43 en 44 Wiv 2002.”

De verwijdering en vernietiging hebben betrekking op alle informatie, in de meest ruime zin opgevat, die is verkregen in verband met de beweerde inzet van bijzondere bevoegdheden tegen de journalisten.

Het gerechtshof te 's-Gravenhage heeft in hoger beroep de uitspraak van de rechtbank op dit punt niet bekrachtigd. De vordering tot vernietiging van gegevens is slechts in zoverre toegewezen dat

“het de AIVD wordt verboden om alle materiaal (en kopieën daarvan), welke met behulp van de toepassing van bijzondere bevoegdheden zijn verkregen, ter hand te stellen of mededeling daaromtrent te doen aan het openbaar ministerie, zolang de commissie [Commissie van Toezicht] niet heeft geoordeeld dat de verkrijging daarvan niet onrechtmatig was. Voor het overige is niet aannemelijk geworden dat deze voorzieningen met onverwijlde spoed moeten worden getroffen en dat daarom het oordeel van de commissie niet kan worden afgewacht, nog daargelaten dat toewijzing van de vordering tot (definitieve) vernietiging van de gegevens (...) de reikwijdte van het onderhavige geding te buiten gaat.”²²

Gegevens die door de AIVD onjuist of ten onrechte zijn verwerkt, dienen op grond van artikel 43 lid 2 WIV 2002 te worden verbeterd onderscheidenlijk verwijderd. De verwijderde gegevens worden vernietigd, tenzij wettelijke regels omtrent bewaring daaraan in de weg staan (artikel 43 lid 3 WIV 2002). In een bij en krachtens de Archiefwet 1995 vast te stellen vernietigingslijst wordt bepaald welke gegevens voor vernietiging in aanmerking komen.²³ Verwijderde gegevens die niet voor vernietiging in aanmerking komen worden bewaard in afzonderlijke bestanden die niet meer voor operationele doeleinden van de AIVD toegankelijk zijn. De gegevens zijn uitsluitend beschikbaar voor archief-werkzaamheden, klachtbehandeling en dergelijke.²⁴

²² Hof 's-Gravenhage 31 augustus 2006, *IJN-nummer* AY7004, rechtsoverweging 22.

²³ *Kamerstukken II* 1997/98, 25 877, nr. 3, p. 60-61.

²⁴ *Kamerstukken II* 1999/2000, 25 877, nr. 8, p. 77.

De Commissie heeft vastgesteld dat de 'lijst van categorieën te bewaren en te vernietigen archiefbescheiden van de BVD en zijn voorgangers'²⁵ momenteel buiten toepassing wordt gelaten, omdat deze blijkens een advies van de Raad van Cultuur onduidelijkheden bevat en aanleiding kan geven tot misverstanden.²⁶ Een nieuwe archiefselectielijst is nog niet gepubliceerd in de Staatscourant. De Tweede Kamer is toegezegd dat de AIVD pas na de formele vaststelling van de nieuwe selectielijst daadwerkelijk zal overgaan tot vernietiging van die archiefbescheiden die voor vernietiging in aanmerking komen.²⁷ Thans kan de AIVD dus niet beoordelen of verwijderde gegevens mogen worden vernietigd. De verwijderde gegevens dienen daarom, zoals hiervoor vermeld, opgeslagen te worden in afzonderlijke bestanden die niet meer toegankelijk zijn voor operationele doeleinden van de AIVD.

De Commissie constateert dat vernietiging van gegevens de uitvoering van de taken van de Commissie (evenals de Nationale ombudsman) in de weg kan staan. Naast het rechtmatigheidsonderzoek van de Commissie gaat het daarbij ook om de taak die de Commissie heeft als klachtadviescommissie. De Commissie verzoekt de Minister bij voorrang een nieuwe vernietigingslijst vast te (doen)²⁸ stellen en er hierbij rekening mee te houden dat de Commissie (evenals de Nationale ombudsman) haar taken in volle omvang kan blijven uitoefenen.

Hoewel de bestaande vernietigingslijst thans buiten toepassing wordt gelaten, acht de Commissie het vanzelfsprekend dat gegevens worden vernietigd indien de Commissie heeft geoordeeld dat die gegevens onrechtmatig zijn verkregen. In het onderhavige toezichtsrapport heeft de Commissie derhalve enkele keren aanbevolen om een aantal onderdelen van het dossier van het onderzoek naar het uitlekken van staatsgeheimen te vernietigen. De onderdelen die naar het oordeel van de Commissie vernietigd dienen te worden zijn opgenomen in de geheime bijlage bij dit toezichtsrapport.

11. Conclusies en aanbevelingen

11.1 Naar het oordeel van de Commissie is de inzet van bijzondere bevoegdheden in het

²⁵ *Stcrt.* 1997, 217, p. 18.

²⁶ *Kamerstukken II* 1999/2000, 22 036, nr. 15, p. 1.

²⁷ *Kamerstukken II* 2003/04, 29 200 VII, nr. 3, p. 16-17.

²⁸ De formele vaststelling van de selectielijst vindt plaats door de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties gezamenlijk.

onderzoek van de AIVD naar het uitlekken van staatsgeheimen rechtmatig geweest, behoudens de in het toezichtsrapport genoemde uitzonderingen (paragrafen 5 en 6).

- 11.2 De Commissie is van oordeel dat het aftappen van de telefoon van één non-target niet in overeenstemming was met het vereiste van subsidiariteit (artikel 31 lid 2 WIV 2002). De AIVD had naar het oordeel van de Commissie eerst langs andere weg de benodigde informatie moeten trachten te verkrijgen. De Commissie beveelt aan om de gegevens die door middel van de inzet van deze bijzondere bevoegdheid zijn verkregen te vernietigen (paragraaf 5).

Voorts constateert de Commissie dat de AIVD verschillende afgetapte telefoongesprekken heeft uitgewerkt die geen betrekking hadden op de zaak over het lek en ook niet verder van belang zijn voor de taakuitvoering van de AIVD. Deze ten onrechte vastgelegde gegevens zijn niet direct verwijderd en vernietigd. De Commissie beveelt aan de gegevens alsnog te vernietigen (paragraaf 6).

Tevens heeft de Commissie enkele uitwerkingen van een telefoontap aangetroffen, terwijl voor die specifieke telefoontap op het moment van uitwerking nog geen toestemming van de Minister was verkregen. De Commissie beveelt aan de opbrengst van de telefoontap uit de periode waarin nog geen toestemming van de Minister aanwezig was te vernietigen (paragraaf 6).

De Commissie constateert ook dat de AIVD twee telefoonnummers heeft afgetapt die ten onrechte aan een target van de AIVD waren toegekend. De Commissie is van oordeel dat de AIVD de noodzakelijke zorgvuldigheid - die vooral bij de inzet van een dergelijk inbreukmakend middel mag worden verwacht - niet in acht heeft genomen. De Commissie beveelt aan dat de (geringe) opbrengst van deze telefoontaps wordt vernietigd (paragraaf 6).

- 11.3 De Commissie adviseert in interne richtlijnen voor de AIVD op te nemen dat een mondeling gegeven toestemming zo spoedig mogelijk schriftelijk wordt bevestigd en dat in de schriftelijke toestemmingsbeschikking wordt vermeld wanneer de mondelinge toestemming is gegeven (paragraaf 6).

- 11.4 De in dit toezichtsrapport geconstateerde tekortkomingen hebben geen invloed op de rechtmatige verkrijging van de gegevens die door middel van de ambtsberichten extern zijn verstrekt (paragraaf 7).

11.5 Met het oog op de rechtspraak van het EHRM over het journalistieke recht op bronbescherming is de Commissie van oordeel dat de AIVD terughoudend dient om te gaan met de inzet van bijzondere bevoegdheden tegen journalisten (paragraaf 8). Bij de inzet van bijzondere bevoegdheden tegen journalisten, dan wel wettelijk erkende verschoningsgerechtigden als non-target krijgt de bijzondere weging die per definitie dient plaats te vinden bij de inzet van bijzondere bevoegdheden tegen deze groepen van personen nog een extra gewicht.

In de motivering van een verzoek om toestemming voor de inzet van een bijzondere bevoegdheid dienen de rechten van journalisten, dan wel wettelijk erkende verschoningsgerechtigden expliciet te zijn meegenomen. Alle relevante gezichtspunten dienen in deze motivering direct terug te vinden te zijn.

Inzet van een bijzondere bevoegdheid primair met het doel een bron van de journalisten te achterhalen acht de Commissie ongeoorloofd, tenzij zwaarwegende, bijzondere omstandigheden een dergelijke inzet noodzakelijk maken.

De Commissie beveelt aan om nadere interne richtlijnen voor de AIVD vast te stellen waarin de terughoudendheid bij de inzet van bijzondere bevoegdheden tegen in wet en/of rechtspraak erkende (al dan niet beperkt) verschoningsgerechtigden tot uiting wordt gebracht.

Ook de politieke verantwoordelijkheid van de betrokken bewindsman zou daarin zwaarder accent moeten krijgen door de termijn voor de inzet van bijzondere bevoegdheden in deze gevallen te verkorten van drie maanden tot bijvoorbeeld één maand, waarna eventueel telkens verlenging met één maand mogelijk is. Dit komt een zorgvuldige besluitvorming op het hoogste niveau ten goede.

De Commissie acht het noodzakelijk eisen te formuleren betreffende het beperkt uitwerken en vastleggen van afgetapte telefoongesprekken ten aanzien van journalisten dan wel wettelijk erkende verschoningsgerechtigden.

Tevens moet naar het oordeel van de Commissie worden voorzien in regels omtrent het inzetten van bijzondere bevoegdheden tegen journalisten dan wel wettelijk erkende verschoningsgerechtigden als non-targets (paragraaf 9).

11.6 De Commissie heeft vastgesteld dat de bestaande vernietigingslijst voor gegevens van de AIVD buiten toepassing wordt gelaten. De Commissie verzoekt de Minister bij voorrang een nieuwe vernietigingslijst vast te (doen) stellen en er hierbij rekening mee te houden dat de Commissie (evenals de Nationale Ombudsman) haar taken in volle omvang kan blijven uitoefenen.

Hoewel de bestaande vernietigingslijst thans buiten toepassing wordt gelaten, acht de Commissie het vanzelfsprekend dat gegevens worden vernietigd indien de Commissie heeft geoordeeld dat die gegevens onrechtmatig zijn verkregen (paragraaf 10).

Aldus vastgesteld in de vergadering van de Commissie d.d. 15 november 2006.

Inhoudsopgave toezichtsrapport 11A

1.	Inleiding	167
2.	De Wet veiligheidsonderzoeken	168
2.1	De wettelijke regeling in het kort	168
2.2	Een alle vertrouwensfuncties omvattende regeling	170
2.3	Wijziging Wet veiligheidsonderzoeken	172
3.	Opzet van het onderzoek van de Commissie	173
4.	De uitvoering van het veiligheidsonderzoek	174
4.1	Het wettelijk kader	174
4.1.1	Verzameling van gegevens	174
4.1.2	Onderwerp van onderzoek	175
4.1.3	Verwerking van (persoons)gegevens	177
4.2	Uitvoering door de MIVD	179
4.3	Afstemming MIVD en AIVD	182
5.	De beoordeling van het veiligheidsonderzoek	183
5.1	Termijnen	183
5.2	Weigeringsgronden	183
5.2.1	Justitiële gegevens	184
5.2.2	Staatsgevaarlijke activiteiten en betrokkenheid bij antidemocratische organisaties	186
5.2.3	Persoonlijke gedragingen en omstandigheden	187
5.2.4	Onvoldoende gegevens	187
5.3	Beveiligingsbevorderende informatie	188
5.4	Hernieuwd veiligheidsonderzoek	189
6.	Uniformiteit en uitwisselbaarheid	192
7.	Conclusies en aanbevelingen	193

TOEZICHTSRAPPORT 11A

Inzake het onderzoek van de Commissie naar de uitvoering van de Wet veiligheidsonderzoeken door de MIVD

1. Inleiding

Op grond van haar toezichthoudende taak ex artikel 64 van de Wet op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten 2002 (WIV 2002) heeft de Commissie van Toezicht betreffende de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (verder: de Commissie) een onderzoek verricht naar de rechtmatigheid van de uitvoering door de Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (MIVD) van de regeling betreffende de veiligheidsonderzoeken zoals neergelegd in de Wet veiligheidsonderzoeken (Wvo). Een overeenkomstig onderzoek is verricht bij de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD). Naar aanleiding van dit onderzoek bij de AIVD verschijnt een afzonderlijk toezichtsrapport. Van het voornemen tot het instellen van de onderzoeken is door de Commissie conform artikel 78, derde lid, WIV 2002 op 24 juni 2004 mededeling gedaan aan de Minister van Defensie respectievelijk de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en aan de Voorzitter van de Tweede Kamer van de Staten-Generaal.¹

¹ De Commissie doet tegenwoordig ook mededeling van het voornemen tot het instellen van een onderzoek aan de Voorzitter van de Eerste Kamer. Toen dit rapport werd aangekondigd was dit echter nog niet het geval.

2. De Wet veiligheidsonderzoeken

2.1 De wettelijke regeling in het kort

Artikel 10, eerste lid, van de Grondwet stelt dat beperkingen van het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer slechts bij of krachtens de wet mogen worden gesteld. Het instellen van een veiligheidsonderzoek is te beschouwen als een beperking van de persoonlijke levenssfeer en behoeft aldus een wettelijke grondslag.² De huidige wettelijke basis voor de taak van de MIVD met betrekking tot het verrichten van veiligheidsonderzoeken is te vinden in de taakstelling van de MIVD zoals beschreven in artikel 7, tweede lid, onder b, van de WIV 2002, waarin de dienst wordt belast met het verrichten van veiligheidsonderzoeken als bedoeld in de Wet veiligheidsonderzoeken, en in de overige relevante bepalingen van de WIV 2002 en de Wvo. Tevens brengt de beperking van de persoonlijke levenssfeer met zich mee dat het veiligheidsonderzoek te allen tijde sluitstuk dient te zijn van een samenhangend pakket van beveiligingsmaatregelen. Voor het aanwijzen van vertrouwensfuncties en het instellen van veiligheidsonderzoeken is slechts plaats voor zover de risico's die resteren nadat organisatorische en fysieke beveiligingsmaatregelen zijn genomen, daartoe aanleiding geven.³

In artikel 2 van de Wvo is geregeld dat in eerste instantie de AIVD onder verantwoordelijkheid van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de aangewezen dienst is ter verrichting van veiligheidsonderzoeken, behalve wanneer het gaat om vertrouwensfuncties bij het Ministerie van Defensie, dan wel indien het een functie betreft die als vertrouwensfunctie moet worden aangemerkt in verband met de daarmee samenhangende noodzaak om toegang te hebben tot militaire installaties. In deze gevallen verricht de MIVD het veiligheidsonderzoek en wordt de beslissing over het al dan niet afgeven van de verklaring van geen bezwaar (*verder: de verklaring*) genomen door de Minister van Defensie.

Het veiligheidsonderzoek gaat vooraf aan het afgeven dan wel weigeren van de verklaring die ingevolge artikel 7, eerste lid jo. artikel 1, eerste lid, onder b, van de Wvo noodzakelijk is om een vertrouwensfunctie te kunnen vervullen. Een vertrouwensfunctie is volgens de

² *Kamerstukken II 1994/95, 24 023, nr. 3, p. 1 (MvT).*

³ *Kamerstukken II 1994/95, 24 023, nr. 3, p. 3.*

wet een functie die de mogelijkheid biedt de nationale veiligheid te schaden, aldus artikel 1, eerste lid, sub a jo. artikel 3, eerste lid, van de Wvo. De vertrouwensfuncties worden ingevolge artikel 3, eerste lid, van de Wvo aangewezen door de Minister die verantwoordelijk is voor het beleidsterrein waartoe de vertrouwensfunctie behoort in overeenstemming met de Minister van Defensie. Indien het een vertrouwensfunctie bij een Hoog College van Staat betreft, geschiedt deze aanwijzing door het bevoegde gezag van dit Hoog College van Staat⁴ in overeenstemming met de Minister van Defensie. De werkgever⁵ die het aangaat wordt ingevolge artikel 3, eerste lid, van de Wvo van de aanwijzing terstond op de hoogte gesteld en geeft ingevolge het tweede lid van dit artikel desgevraagd inlichtingen over de inrichting van zijn dienst, bedrijf of instelling, die nodig zijn voor de beoordeling van de mate waarin een functie de mogelijkheid biedt de nationale veiligheid te schaden.

Het afgeven van de verklaring is een besluit in de zin van artikel 1:3, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht. De bovengenoemde aanwijzing van de vertrouwensfuncties is eveneens een besluit in de zin van artikel 1:3, eerste lid, Algemene wet bestuursrecht.

Wanneer een persoon zal worden belast met de vervulling van een vertrouwensfunctie meldt de werkgever deze persoon ingevolge artikel 4, eerste lid, Wvo aan bij de Directeur van de MIVD. Wanneer het gaat om een functie die pas na de indiensttreding als vertrouwensfunctie wordt aangewezen, geldt ingevolge artikel 5, eerste lid, van de Wvo voor de werkgever ten aanzien van de persoon die is belast met deze functie hetzelfde. De Minister van Defensie dient volgens artikel 6 van de Wvo zo spoedig mogelijk, doch uiterlijk binnen acht weken, te beslissen omtrent het afgeven van de verklaring. De verklaring kan ingevolge artikel 8, tweede lid, Wvo worden geweigerd indien onvoldoende waarborgen aanwezig zijn dat de betrokkene⁶ onder alle omstandigheden de uit de vertrouwensfunctie

⁴ Onder bevoegd gezag van een Hoog College van Staat moet volgens artikel 1, eerste lid, sub d, Wvo worden verstaan: de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, de voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal, de vice-president van de Raad van State, de president van de Algemene Rekenkamer of de Nationale ombudsman.

⁵ Werkgever als bedoeld in de Wvo is ingevolge artikel 1, tweede lid, van die wet (a) degene jegens wie een ander krachtens arbeidsovereenkomst of publiekrechtelijke aanstelling gehouden is tot het verrichten van arbeid, behalve indien die ander aan een derde ter beschikking wordt gesteld voor het verrichten van arbeid, welke die derde gewoonlijk doet verrichten, (b) degene aan wie een ander ter beschikking wordt gesteld voor het verrichten van arbeid als bedoeld onder a of (c) degene die leiding geeft aan het verrichten van arbeid.

⁶ Met betrokkene wordt bedoeld de (aspirant) vertrouwensfunctionaris naar wie door de MIVD een veiligheidsonderzoek wordt ingesteld.

voortvloeiende plichten getrouwelijk zal volbrengen of indien het veiligheidsonderzoek onvoldoende gegevens heeft kunnen opleveren.

Ten aanzien van stukken en besluiten die betrekking hebben op het weigeren dan wel intrekken van de verklaring zijn mandaat en machtiging verleend aan de Secretaris-Generaal.⁷ Voor het afgeven van de verklaring is mandaat verleend aan het Hoofd van het Bureau Personele Veiligheid van de Afdeling Contra-inlichtingen en Veiligheid.⁸

2.2 Een alle vertrouwensfuncties omvattende regeling

Blijkens de Memorie van Toelichting bij het in 1994 gepresenteerde wetsvoorstel, bestond toentertijd de wens een alle vertrouwensfuncties omvattende regeling op te stellen.⁹ Hiervoor werd een aantal redenen aangevoerd.

Ten eerste bestond er op dat moment nog geen uniforme regeling voor het instellen van veiligheidsonderzoeken naar personen die een vertrouwensfunctie bekleedden in de overheidssector en in de particuliere sector. Voor de overheidssector was deze materie geregeld in de Ambtenarenwet, de Militaire Ambtenarenwet en de bijbehorende reglementen. In de particuliere sector ontbrak een soortgelijke regeling. Naar het oordeel van de regering was het echter wel noodzakelijk dat deze er kwam. Een alle vertrouwensfuncties omvattende regeling zou de veiligheidsonderzoeken in alle sectoren gelijk kunnen stellen.¹⁰

Ook uit rechtsbeschermend oogpunt werd het samenbrengen van bepalingen met betrekking tot vertrouwensfuncties en veiligheidsonderzoeken in één regeling gewenst geacht. Het instellen van een veiligheidsonderzoek is te beschouwen als een beperking van de persoonlijke levenssfeer. Artikel 10, eerste lid, van de Grondwet vereist dat een dergelijke beperking bij of krachtens de wet wordt gesteld. Dit vereiste van een wettelijke

⁷ Zie artikel 2, eerste lid, onder b, van de Mandaatregeling Defensie Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2002 en Wet veiligheidsonderzoeken.

⁸ Zie artikel 3, tweede lid, onder a, jo. artikel 7 van de Mandaatregeling Defensie Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2002 en Wet veiligheidsonderzoeken jo. artikel 3, eerste lid, onder d, van de Sub-mandaatregeling Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst 2002 jo. artikel 2 van de Sub-mandaatregeling Afdeling Contra-inlichtingen en Veiligheid Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst 2002.

⁹ *Kamerstukken II* 1994/95, 24 023, nr. 3, p. 2.

¹⁰ *Kamerstukken II* 1994/95, 24 023, nr. 3, p. 1.

grondslag is gediend bij een heldere en overzichtelijke regeling die geldt voor alle veiligheidsonderzoeken.¹¹ De nieuwe regeling zou tevens een ten aanzien van alle veiligheidsonderzoeken geldende regeling van bezwaar en beroep bevatten. Dit zou de overzichtelijkheid en de uniformiteit ten goede komen en tevens de kwaliteit en snelheid van de besluitvorming dienen, aldus de wetgever.¹²

Tot slot vormde een nieuwe wet een goede gelegenheid de regeling van vertrouwensfuncties en veiligheidsonderzoeken uit het verband van de ambtelijke rechtspositieregeling los te maken. Het wetsvoorstel sloot aan bij het in de toenmalige Wet op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten genoemde belang van de veiligheid en andere gewichtige belangen van de Staat.¹³ Het behartigen van het belang van de veiligheid en van andere gewichtige belangen van de Staat en het in dat kader treffen van beveiligingsmaatregelen is niet iets dat uit zijn aard verband houdt met de regeling van de ambtelijke rechtspositie, aldus de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel.¹⁴ Elders in de memorie wijst de minister er met nadruk op dat de vraag welke gevolgen voor de arbeidsrelatie verbonden mogen en moeten worden aan de noodzaak om betrokkene uit de functie te ontheffen, los staat van de vraag of de verklaring van geen bezwaar kan worden afgegeven. Er is bewust voor gekozen de arbeidsrechtelijke gevolgen van het weigeren van de verklaring niet te regelen in de Wet veiligheidsonderzoeken.¹⁵ Eventuele arbeidsrechtelijke gevolgen dienen dan ook geen rol te spelen in de beoordeling van het veiligheidsonderzoek.¹⁶

Onlangs is het belang van uniformiteit van de uitvoering van veiligheidsonderzoeken tot uitdrukking gebracht in het hernieuwde Convenant inzake de samenwerking tussen de AIVD en de MIVD uit 2006.¹⁷ In artikel 2:1 van dit convenant hebben de MIVD en de AIVD met elkaar afgesproken dat tussen de diensten op de daartoe geëigende niveaus afstemming plaatsvindt op het gebied van de uitvoering van veiligheidsonderzoeken. Tevens is in het Convenant opgenomen dat de diensten ten behoeve van de uitvoering van

¹¹ *Kamerstukken II* 1994/95, 24 023, nr. 3, p. 10.

¹² *Kamerstukken II* 1994/95, 24 023, nr. 3, p. 8-9.

¹³ Inmiddels vervangen door het belang van de nationale veiligheid, zoals opgenomen in artikel 7, tweede lid, aanhef van de WIV 2002.

¹⁴ *Kamerstukken II* 1994/95, 24 023, nr. 3, p. 2.

¹⁵ *Kamerstukken II* 1994/95, 24 023, nr. 3, p. 15.

¹⁶ Het weigeren van de verklaring heeft tot gevolg dat betrokkene uit diens vertrouwensfunctie wordt ontheven. Dit betekent niet automatisch dat betrokkene wordt ontslagen. In voorkomende gevallen wordt betrokkene bijvoorbeeld op een niet-vertrouwensfunctie geplaatst. De weigering van de verklaring en het ontslag dienen los van elkaar te worden gezien.

¹⁷ *Stcrt.* 2006, 213, p. 11.

veiligheidsonderzoeken met elkaar persoonsgegevens uitwisselen voor zover dat noodzakelijk is voor een goede taakuitvoering. Deze uitwisseling van persoonsgegevens kent een wettelijke basis in artikel 58, tweede lid, onder a, van de WIV 2002.

Artikel 6.3 van het ingetrokken Convenant uit 2005 - de voorloper van het huidige convenant - droeg de diensten bovendien op waar mogelijk elkaars verklaringen van geen bezwaar te erkennen. Dit uitgangspunt werd met zoveel woorden genoemd tijdens de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel van de Wvo. In de nota naar aanleiding van het verslag schrijven de toenmalige Ministers van Binnenlandse Zaken en Defensie dat wanneer een persoon overgaat van een vertrouwensfunctie in de militaire sector naar een vertrouwensfunctie in de civiele sector of omgekeerd, er niet anders wordt gehandeld dan wanneer een persoon binnen één van die sectoren overgaat naar een andere functie. Uitgangspunt is dat er slechts een nader onderzoek wordt ingesteld indien er sprake is van een overgang naar een uit beveiligingsoogpunt zwaardere vertrouwensfunctie of wanneer er na het eerdere onderzoek zoveel tijd is verstreken dat er zich een wijziging kan hebben voorgedaan in de gegevens waaraan in het kader van het veiligheidsonderzoek aandacht is besteed.¹⁸

Met het opnemen van dit uitgangspunt van uitwisselbaarheid in het Convenant onderstreepten de MIVD en de AIVD in 2005 het belang van de uniformiteit van de uitvoering van veiligheidsonderzoeken. Het valt de Commissie op dat deze bepaling in het hernieuwde convenant niet onverkort is overgenomen. In het convenant van 2006 staat dat bij uitwisseling van personeel de diensten elkaars verklaringen erkennen, zij het in afwachting van een door de ontvangende dienst in te stellen veiligheidsonderzoek. De Commissie is van oordeel dat het hier een beperkte vorm van uitwisselbaarheid betreft. Deze doet slechts ten dele recht aan de in de wet genoemde uitgangspunten en vormt naar het oordeel van de Commissie dan ook een stap achteruit.

2.3 Wijziging Wet veiligheidsonderzoeken

Op 11 oktober 2004 heeft de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, mede namens de Minister van Defensie, de resultaten van een onderzoek naar de uitvoerbaarheid

¹⁸ *Kamerstukken II 1995/96, 24 023, nr. 5, p. 6-7.*

van de Wvo aangeboden aan het parlement.¹⁹ Dit onderzoek heeft aanleiding gevormd om enkele aanpassingen van de wet voor te stellen.

Op 20 september 2006 heeft de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties mede namens de Minister van Defensie een voorstel tot wijziging van de Wvo ingediend bij de Tweede Kamer.²⁰ Naast de aanpassingen van de wet naar aanleiding van het bovengenoemde onderzoek naar de uitvoerbaarheid van de Wvo, is in dit voorstel tevens een aanbeveling verwerkt van de commissie-Oord betreffende de dynamisering van de veiligheidsonderzoeken ten behoeve van de burgerluchtvaart.²¹ Met dit laatste wordt beoogd dat de AIVD en, krachtens de schakelbepaling van artikel 2 Wvo de MIVD, stelselmatig justitiële en strafvorderlijke²² gegevens en gegevens uit politieregisters kunnen opvragen om te bezien of er niet een tussentijds hernieuwd veiligheidsonderzoek naar betrokkene dient te worden uitgevoerd. Voor het overige is er in het voorstel een aantal wijzigingen opgenomen ter precisering of verduidelijking van de wetstekst.

3. Opzet van het onderzoek van de Commissie

Het onderzoek van de Commissie richtte zich zowel op de interne uitwerking door de MIVD van de bepalingen die in de Wvo zijn neergelegd als op de uitvoering van veiligheidsonderzoeken. Hiertoe heeft de Commissie de beleidsregels en de interne regeling aan onderzoek onderworpen. Tevens heeft de Commissie bij de MIVD onderzoek verricht naar de dossiers betreffende veiligheidsonderzoeken in de periode van 29 mei 2002²³ tot september 2006 die hebben geleid tot een voornemen tot weigering van de verklaring van geen bezwaar. Ten aanzien van de overige veiligheidsonderzoeken in deze periode heeft de Commissie zich beperkt tot steekproefsgewijs onderzoek.

¹⁹ *Kamerstukken II* 2004/05, 29 843, nr. 1.

²⁰ *Kamerstukken II* 2005/06, 30 805, nr. 2 en 3 (MvT).

²¹ Zie de brief van de Minister van Justitie, mede namens de Minister van Defensie en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, van 1 juli 2005 inzake het Veiligheidsbeleid burgerluchtvaart. *Kamerstukken II* 2004/05, 24 804, nr. 30, p. 3.

²² Strafvorderlijke gegevens worden in de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens omschreven als gegevens over een natuurlijk persoon of rechtspersoon die zijn verkregen in het kader van een strafvorderlijk onderzoek en die het openbaar ministerie in een strafdossier of langs geautomatiseerde weg verwerkt. Het betreft hier dus zaken in de vervolgingsfase en politie-onderzoeken die nog niet zijn afgerond.

²³ Op deze datum is de WIV 2002 in werking getreden. De Commissie ontleent haar controlerende taak aan deze wet.

Allereerst komt in paragraaf 4 de uitvoering van de veiligheidsonderzoeken door de MIVD aan de orde. Paragraaf 5 behandelt de beoordeling van de veiligheidsonderzoeken in het licht van het al dan niet afgeven van de verklaring. Naast een uitgebreide behandeling van de verschillende weigeringsgronden zal in deze paragraaf tevens onder meer worden stilgestaan bij de geldende termijnen en de beoordeling van hernieuwde veiligheidsonderzoeken.

De Commissie heeft zich in het kader van het onderzoek de vraag gesteld of de huidige uitvoering van de Wet veiligheidsonderzoeken recht doet aan de wettelijke uitgangspunten van deze wet, zoals die zijn beschreven in de voorgaande paragraaf. De wens van de wetgever te voorzien in een algemene regeling die alle veiligheidsonderzoeken zou omvatten en het daarmee samenhangende belang van uniformiteit van de veiligheidsonderzoeken en uitwisselbaarheid van de verklaringen, vormt voor de Commissie een punt van aandacht. In paragraaf 6 van dit rapport behandelt de Commissie deze vraag.

Paragraaf 7 bevat de conclusies en aanbevelingen.

4. De uitvoering van het veiligheidsonderzoek

4.1 Het wettelijk kader

4.1.1 Verzameling van gegevens

Artikel 18 van de WIV 2002 bepaalt dat de MIVD slechts een bijzondere bevoegdheid in de zin van paragraaf 3.2.2 van de wet (bijvoorbeeld het observeren van personen of onderscheppen van communicatie) mag uitoefenen, voor zover dat noodzakelijk is voor de goede uitvoering van de taken, bedoeld in artikel 7, tweede lid, onder a, c en e van de WIV 2002. Dit betekent dat voor de uitvoering van de veiligheidsonderzoeken zoals genoemd in artikel 7, tweede lid, onder b, van de WIV 2002 geen gebruik mag worden gemaakt van de bijzondere bevoegdheden die de MIVD zijn toebedeeld. Slechts de algemene bevoegdheid ten behoeve van de verzameling van gegevens zoals neergelegd in artikel 17 van de WIV 2002 kan worden ingezet. Het eerste lid van dit artikel bepaalt dat de MIVD bevoegd is zich bij de uitvoering van zijn taak, dan wel ter ondersteuning van een goede taakuitvoering, voor het verzamelen van gegevens te wenden tot (a) bestuursorganen, ambtenaren en

voorts een ieder die geacht wordt de benodigde gegevens te kunnen verstrekken of (b) de verantwoordelijke voor een gegevensverwerking. Het derde lid van artikel 17 van de WIV 2002 bepaalt dat de bij of krachtens de wet geldende voorschriften voor de verantwoordelijke voor een gegevensverwerking betreffende de verstrekking van zodanige gegevens niet van toepassing zijn. Een wettelijk verbod op het verstrekken van gegevens kan de MIVD aldus niet worden tegengeworpen bij een verzoek krachtens artikel 17 van de WIV 2002.

Dit laatste betekent echter niet dat de instanties en personen genoemd in artikel 17 WIV 2002 verplicht zijn om de gevraagde gegevens te verstrekken. De huidige regeling kent als uitgangspunt de vrijwillige verstrekking van gegevens. Met de voorgestelde wetswijziging inzake de zogenoemde post-Madrid maatregelen, thans in behandeling bij de Tweede Kamer, zal hierin verandering komen. Een nieuw artikel 17a WIV 2002 zal de mogelijkheid bieden om bij algemene maatregel van bestuur bestuursorganen aan te wijzen die verplicht zijn om desgevraagd gegevens te verstrekken aan de MIVD.²⁴

4.1.2 Onderwerp van onderzoek

Voor de afbakening van de soort gegevens die mogen worden betrokken in het veiligheidsonderzoek dient men zich te wenden tot de Wet veiligheidsonderzoeken. Artikel 7, tweede lid, van de Wvo somt de gegevens op die uit oogpunt van het al dan niet afgeven van de verklaring in de beoordeling kunnen worden meegenomen. Het gaat hier om:

- a. de justitiële inlichtingen die ten behoeve van het veiligheidsonderzoek zijn verkregen met inachtneming van het bepaalde bij of krachtens de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens;
- b. deelneming of steunverlening aan activiteiten die de nationale veiligheid kunnen schaden;
- c. lidmaatschap van of steunverlening aan organisaties die doeleinden nastreven, dan wel ter verwezenlijking van hun doeleinden middelen hanteren, die aanleiding geven tot het ernstige vermoeden dat zij een gevaar vormen voor het voortbestaan van de democratische rechtsorde;

²⁴ *Kamerstukken II* 2005/06, 30 553, nr. 3, p. 9-10.

d. overige persoonlijke gedragingen en omstandigheden, naar aanleiding waarvan betwijfeld mag worden of de betrokkene de uit de vertrouwensfunctie voortvloeiende plichten onder alle omstandigheden getrouwelijk zal volbrengen.

De aanhef van artikel 7, tweede lid, Wvo stelt als voorwaarde dat het hierbij gaat om onderzoek naar gegevens die uit het oogpunt van de nationale veiligheid van belang zijn voor de vervulling van de desbetreffende vertrouwensfunctie. Er dient een verband te bestaan tussen de tijdens het onderzoek naar boven gekomen gegevens en de aard van de vertrouwensfunctie.

De gegevens als bedoeld in artikel 7, tweede lid, onder a, van de Wvo kunnen worden verkregen door het Centraal Justitieel Documentatieregister (CJD) te raadplegen, waarin justitiële gegevens zijn opgenomen zoals bedoeld in de Wet op de justitiële en strafvorderlijke gegevens en de Wet op de justitiële documentatie en de verklaringen omtrent het gedrag. Naast het hiervoor reeds genoemde artikel 17 van de WIV 2002 is in dit kader tevens artikel 61 van de WIV 2002 relevant. Hierin staat dat de leden van het OM, door tussenkomst van het College van procureurs-generaal, aan de dienst mededeling doen van de te hunner kennis gekomen gegevens die zij voor de MIVD van belang achten.

De zogeheten 'politieke naslag' als bedoeld in artikel 7, tweede lid, onder b en c, van de Wvo wordt verricht bij de AIVD en bij de MIVD zelf. Artikel 58 van de WIV 2002 dient als wettelijke basis voor de naslag die wordt gedaan bij de AIVD naar aanleiding van een veiligheidsonderzoek van de MIVD. Ingevolge het tweede lid, onder a, van dit artikel bestaat de medewerking die de diensten elkaar behoren te verlenen in ieder geval uit de verstrekking van gegevens. Dit staat ook in het Convenant inzake de samenwerking tussen de AIVD en de MIVD.

Onder de categorie overige persoonlijke gedragingen en omstandigheden als bedoeld in artikel 7, tweede lid, onder d, van de Wvo vallen alle gegevens die niet onder de andere categorieën zijn onder te brengen. Wanneer het strafvorderlijke gegevens als bedoeld in de Wet op de justitiële en strafvorderlijke gegevens of gegevens uit politieregisters als bedoeld in de Wet politieregisters²⁵ betreft, geldt artikel 62 van de WIV 2002 als aanvulling op de

²⁵ Deze gegevens verschillen van justitiële gegevens omdat zij (nog) niet afgedane zaken betreffen. Met het voorstel tot wijziging van de Wvo wordt beoogd deze gegevens op te nemen in artikel 7, tweede lid, onder a, van de Wvo.

algemene bevoegdheid tot verkrijging van gegevens door de MIVD zoals beschreven in artikel 17 van de WIV 2002. Dit artikel bepaalt dat de ambtenaren van politie, de ambtenaren van de rijksbelastingdienst, bevoegd inzake de douane en de ambtenaren van de Koninklijke Marechaussee mededeling doen van de te hunner kennis gekomen gegevens die voor een dienst van belang kunnen zijn, aan de in artikel 60, eerste lid, van de WIV 2002 bedoelde ambtenaar, aan wie zij ondergeschikt zijn, die dan op zijn beurt de gegevens doorzendt aan de dienst. De ambtenaren bedoeld in artikel 60, eerste lid, van de WIV 2002 zijn de korpschef van een politiekorps, de commandant van de Koninklijke Marechaussee en de directeur-generaal van de rijksbelastingdienst van het Ministerie van Financiën. Hoewel de in artikel 60 van de WIV 2002 bedoelde ambtenaren werkzaamheden verrichten ten behoeve van de AIVD, spreekt artikel 62 WIV 2002 van 'een dienst' en niet van de AIVD alleen. Naar het oordeel van de Commissie biedt artikel 62 van de WIV 2002 dan ook genoeg wettelijke basis voor de verstrekking van gegevens uit politieregisters aan de MIVD.

4.1.3 Verwerking van (persoons)gegevens

Voor de uitvoering van veiligheidsonderzoeken zijn ingevolge artikel 12, eerste lid, van de WIV 2002 de algemene bepalingen voor de verwerking van gegevens van belang. Zo vindt de verwerking van gegevens ingevolge artikel 12 van de WIV 2002 slechts plaats voor een bepaald doel en voor zover dat noodzakelijk is voor een goede uitvoering van de WIV 2002 of de Wvo, geschiedt de verwerking van gegevens op behoorlijke en zorgvuldige wijze en behoren de gegevens te zijn voorzien van een aanduiding omtrent de mate van betrouwbaarheid dan wel een verwijzing naar het document of de bron waaraan de gegevens zijn ontleend. Artikel 15 van de WIV 2002 belast de Directeur van de MIVD met de zorg voor de geheimhouding van daarvoor in aanmerking komende gegevens, de geheimhouding van daarvoor in aanmerking komende bronnen waaruit gegevens afkomstig zijn en de veiligheid van de personen met wier medewerking gegevens worden verzameld.

Artikel 13, eerste lid jo. tweede lid, van de WIV 2002 geeft voorts limitatief aan op welke personen de verwerking van persoonsgegevens betrekking kan hebben. Het eerste lid, onder b, van dit artikel noemt personen die toestemming hebben verleend voor een veiligheidsonderzoek. Dit toestemmingsvereiste is tevens te vinden in de Wet veiligheidsonderzoeken, welke in artikel 5, tweede lid, bepaalt dat de aanmelding van een persoon voor een vertrouwensfunctie slechts geschiedt met schriftelijke instemming van

de betrokkene. In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel wordt op dit punt tevens gesproken van de verplichting van de werkgever om de betrokken persoon voor te lichten over de consequenties van het doen van de aanmelding. Tijdens deze voorlichting dienen in ieder geval het veiligheidsonderzoek en de mogelijkheid van een hernieuwd onderzoek aan de orde te komen.²⁶

Artikel 13, eerste lid, onder e, jo. tweede lid, van de WIV 2002 bepaalt dat de verwerking van persoonsgegevens door de MIVD tevens betrekking kan hebben op personen wier gegevens noodzakelijk zijn ter ondersteuning van een goede taakuitvoering van de dienst. In het kader van de uitvoering van veiligheidsonderzoeken valt allereerst te denken aan het verwerken van gegevens omtrent de partner van betrokkene. Tijdens de parlementaire behandeling heeft de regering aangegeven dat bij alle veiligheidsonderzoeken aandacht wordt besteed aan de partner. De diepgang van dit onderzoek naar de partner hangt af van de zwaarte van de vertrouwensfunctie. Ten aanzien van onderzoek naar andere familieleden werd tijdens de parlementaire behandeling nadrukkelijk het proportionaliteitsbeginsel in de afweging betrokken. Andere familieleden dan de partner worden tegen de achtergrond van dit beginsel slechts in aanmerking genomen bij de zwaarste onderzoeken en uitsluitend indien de omstandigheden zodanig zijn dat het betreffende familielid een aanmerkelijke invloed op betrokkene kan uitoefenen. Als voorbeeld van dit laatste wordt genoemd het samenwonen in familieverband.²⁷

Naar aanleiding van gerezen vragen tijdens de mondelinge behandeling door de Eerste Kamer van het wetsvoorstel veiligheidsonderzoeken heeft de toenmalige Minister van Binnenlandse Zaken in een brief de indeling van vertrouwensfuncties toegelicht. Vertrouwensfuncties worden afhankelijk van de mate waarin ze de mogelijkheid bieden de veiligheid of andere gewichtige belangen van de staat te schaden, in beginsel onderscheiden in A-, B- en C-functies, zo schrijft de Minister. Daarmee samenhangend worden veiligheidsonderzoeken naar omvang en diepgang onderverdeeld in A-, B- en C-onderzoeken.²⁸ Hierbij geldt het A-onderzoek als het zwaarste onderzoek en het C-onderzoek als het lichtste.

²⁶ *Kamerstukken II* 1994/95, 24 023, nr. 3, p. 14.

²⁷ *Kamerstukken II* 1995/96, 24 023, nr. 5, p. 13.

²⁸ Zie de Brief van de toenmalige Minister van Binnenlandse Zaken van 5 november 1996, *Kamerstukken II* 1996/97, 24 023, nr. 63.

Overigens voert de MIVD naast A-, B- en C-onderzoeken tevens D- en E-onderzoeken uit ten behoeve van vertrouwensfuncties bij de Koninklijke Marechaussee. Deze zullen hieronder aan de orde komen.

De onderverdeling in onderzoeken geeft gestalte aan afwegingen van proportionaliteit. Hoe meer in een bepaalde vertrouwensfunctie het belang van de nationale veiligheid geschaad kan worden, hoe zwaarder en diepgaander het onderzoek is dat naar de voor de vertrouwensfunctie in aanmerking komende betrokkene wordt ingesteld. Met de aanvankelijke onderverdeling in A-, B- en C-functies heeft de regering differentiatie aangebracht in de uitvoering van de onderzoeken. De Commissie onderschrijft het belang van deze differentiatie. Zij heeft de veiligheidsonderzoeken ten behoeve van de lichtere vertrouwensfuncties dan ook getoetst op de eisen van proportionaliteit die uit de differentiatie voortvloeien.

4.2 Uitvoering door de MIVD

De MIVD heeft de verantwoordelijkheid voor veiligheidsonderzoeken ten aanzien van vertrouwensfuncties bij het Ministerie van Defensie en bij de Koninklijke Marechaussee. Bij het Ministerie van Defensie zijn alle militaire functies aangewezen als een vertrouwensfunctie. Daarnaast is tachtig procent van de burgerfuncties eveneens aangewezen als een vertrouwensfunctie. Bij de Koninklijke Marechaussee zijn alle functies aangewezen als vertrouwensfunctie.²⁹ De uitvoering van de veiligheidsonderzoeken is geregeld in de interne Werkinstructie veiligheidsonderzoeken van de MIVD.

A- en E-onderzoeken

De MIVD verricht onder andere A-onderzoeken ten behoeve van het Ministerie van Defensie. Deze onderzoeken bestaan uit een naslag en gesprekken. Onder naslag wordt verstaan het aan de hand van reeds vastgestelde persoonsgegevens bevragen van een aantal gegevensbestanden. Er vinden gesprekken plaats met betrokkene, referenten of informanten. De referenten zijn personen die door de betrokkene zelf worden opgegeven als gesprekscontact. De informanten zijn personen in de directe kring van betrokkene die door de MIVD op eigen initiatief worden geselecteerd als gesprekscontact. In de

²⁹ Zie het Jaarverslag van de MIVD uit 2005. *Kamerstukken II* 2005/06, 30 300 X, nr. 91 (bijlage).

Werkinstructie veiligheidsonderzoeken staat beschreven welke naslag wordt verricht ten aanzien van welke personen. De Werkinstructie beschrijft dat er naslag kan plaatsvinden in de algemene documentatieregisters, de strafregisters en de systemen van de AIVD ten aanzien van de betrokkene, de partner/samenwonende, de medebewoners en (stief/pleeg)ouders. De door de Commissie onderzochte praktijk van de uitvoering van A-veiligheidsonderzoeken is in overeenstemming met de Werkinstructie en de bepalingen van de Wvo en de WIV 2002.

De E-onderzoeken die de MIVD verricht ten behoeve van vertrouwensfuncties bij de Koninklijke Marechaussee zijn wat betreft naslagen identiek aan de A-onderzoeken.³⁰ Ook de uitvoering van deze veiligheidsonderzoeken is in overeenstemming met de Werkinstructie veiligheidsonderzoeken en het wettelijk kader.

B- en D-onderzoeken

Ten behoeve van vertrouwensfuncties bij het Ministerie van Defensie verricht de MIVD tevens B-onderzoeken. In het kader van B-onderzoeken vinden er in beginsel geen gesprekken plaats met betrokkene, referenten of informanten. Het is de Commissie opgevallen dat de naslag in de praktijk identiek is aan die bij de A- en E-onderzoeken. Dit terwijl de Werkinstructie spreekt van een beperkter naslag ten aanzien van de strafregisters. Op dit punt is de uitvoering van het B-onderzoek aldus naar het inzicht van de Commissie niet in overeenstemming met de Werkinstructie veiligheidsonderzoeken. De Commissie is echter van oordeel dat dit uitgebreider onderzoek gerechtvaardigd is door het belang van de nationale veiligheid, mede gelet op de uitvoering van dezelfde categorie veiligheidsonderzoeken door de AIVD.³¹ Zij acht daarom de uitvoering van de B-onderzoeken in overeenstemming met de daaraan te stellen eisen en het wettelijk kader en beveelt aan de Werkinstructie met de uitvoering in overeenstemming te brengen.

De D-onderzoeken die de MIVD verricht ten behoeve van vertrouwensfuncties bij de Koninklijke Marechaussee zijn wat betreft naslagen identiek aan de B-onderzoeken. Ook de uitvoering van deze veiligheidsonderzoeken is niet in overeenstemming met de

³⁰ Deze onderzoeken kunnen verschillen van A-onderzoeken in de extra aandacht die uitgaat naar familie-omstandigheden. Dit geldt bijvoorbeeld voor onderzoeken ten behoeve van functies bij de Brigade Speciale Beveiligingsopdrachten.

³¹ Zie Toezichtsrapportage nr. 11b van de Commissie naar de rechtmatigheid van de uitvoering van de Wet veiligheidsonderzoeken door de AIVD, op het moment van vaststellen van dit rapport nog niet verschenen.

Werkinstructie veiligheidsonderzoeken. Evenals bij de B-onderzoeken is de Commissie echter van oordeel dat dit uitgebreider onderzoek gerechtvaardigd is. Zij acht de uitvoering aldus in overeenstemming met de daaraan te stellen eisen en het wettelijk kader en beveelt aan de Werkinstructie ook ten aanzien van deze onderzoeken in overeenstemming te brengen met de werkwijze in de praktijk.

C-onderzoeken

De MIVD voert ten behoeve van vertrouwensfuncties bij het Ministerie van Defensie eveneens C-onderzoeken uit. Evenals bij de B-onderzoeken vinden er in beginsel geen gesprekken plaats. De naslagen hebben slechts betrekking op de betrokkene. De Commissie acht de uitvoering van de C-onderzoeken in overeenstemming met de daaraan te stellen eisen en het wettelijk kader.

Conclusie

De Commissie constateert dat de uitvoering van de veiligheidsonderzoeken plaatsvindt binnen het wettelijk kader. De verzameling van gegevens geschiedt in het kader van artikel 17 van de WIV 2002, waarbij wordt aangetekend dat er in overeenstemming met de wet geen gegevensverzameling aan de hand van bijzondere bevoegdheden plaatsvindt. Ook wordt er geen onderzoek verricht naar gegevens die buiten de in artikel 7, tweede lid, van de Wvo gegeven categorieën vallen. Tevens is het de Commissie niet gebleken dat de verwerking van gegevens in het kader van de uitvoering van de veiligheidsonderzoeken buiten het in de WIV 2002 gestelde wettelijke kader plaatsvindt. De Commissie constateert voorts dat voor de bestudeerde veiligheidsonderzoeken in alle gevallen de instemming van betrokkene is gevraagd en verkregen.³²

Wel is het de Commissie opgevallen dat de Werkinstructie veiligheidsonderzoeken dateert van 16 oktober 1997 en verouderd is. Zo is een aantal van de in deze Werkinstructie genoemde begrippen inmiddels achterhaald, mede in verband met de invoering van de WIV 2002. De Commissie beveelt de Minister aan spoedig te doen voorzien in een geactualiseerde regeling voor de MIVD.

³² Er wordt geacht aan het vereiste van instemming te zijn voldaan met de handtekening die de betrokkene zet onder diens ingevulde staat van inlichtingen. De staat van inlichtingen is een vragenlijst die de betrokkene invult voorafgaande aan het veiligheidsonderzoek door de MIVD.

4.3 Afstemming MIVD en AIVD

Het is de Commissie opgevallen dat de MIVD in de praktijk geen directe toegang heeft tot de strafvorderlijke gegevens³³ en gegevens uit de politieregisters³⁴. De AIVD heeft deze directe toegang in het kader van een aantal soorten veiligheidsonderzoeken wel.³⁵ Als wettelijke basis hiervoor geldt, naast de algemene bevoegdheid tot verzameling van gegevens genoemd in artikel 17 van de WIV 2002, voor het openbaar ministerie artikel 61 en voor de politie artikel 62 van de WIV 2002.

De Commissie roept op dit punt de wetsgeschiedenis in herinnering, waarin het uitgangspunt van een alle vertrouwensfuncties omvattende regeling ter sprake is gekomen en de daarbij horende wens te voorzien in zoveel mogelijk uniformiteit van de uitvoering van veiligheidsonderzoeken. In het Convenant inzake de samenwerking tussen de AIVD en de MIVD is neergelegd dat de diensten de veiligheidsonderzoeken zoveel mogelijk trachten af te stemmen op elkaar, voorzien in de uitwisseling van gegevens en zoveel mogelijk elkaars verklaringen erkennen. De Commissie acht het ontbreken van een directe toegang tot de strafvorderlijke gegevens en politiegegevens niet in overeenstemming met deze uitgangspunten, daar het tot gevolg heeft dat de AIVD uitgebreider mogelijkheden heeft om naslag te verrichten dan de MIVD. Gevolg hiervan is dat de verklaring afgegeven door de MIVD een andere waarde heeft dan de verklaring van de AIVD.

De uitgangspunten genoemd in de wetsgeschiedenis en in het Convenant indachtig beveelt de Commissie aan dat de AIVD en de MIVD de verschillende regelingen betreffende de uitvoering van veiligheidsonderzoeken ter vergelijking naast elkaar leggen teneinde zoveel als mogelijk is te komen tot harmonisatie van (de voorschriften inzake) de veiligheidsonderzoeken.

³³ Strafvorderlijke gegevens worden in de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens omschreven als gegevens over een natuurlijk persoon of rechtspersoon die zijn verkregen in het kader van een strafvorderlijk onderzoek en die het openbaar ministerie in een strafdossier of langs geautomatiseerde weg verwerkt. Het betreft hier dus zaken in de vervolgingsfase en politie onderzoeken die nog niet zijn afgerond.

³⁴ Dit zijn gegevens die de politie nodig heeft voor de uitvoering van zijn taak. Het betreft zaken die (nog) niet in het strafvorderlijke traject verkeren.

³⁵ Zie de Toezichtsrapportage van de Commissie nr. 11b betreffende de rechtmatigheid van de uitvoering van de Wet veiligheidsonderzoeken door de AIVD, op het moment van publicatie van dit rapport nog niet verschenen.

5. De beoordeling van het veiligheidsonderzoek

Zoals in paragraaf 2.1 reeds beschreven, is de weigering of intrekking van de verklaring voorbehouden aan de Secretaris-Generaal. Wanneer de verklaring kan worden afgegeven, kan ingevolge de diverse mandaatbesluiten het Hoofd Bureau Personele Veiligheid onder mandaat de handtekening zetten.

5.1 Termijnen

Artikel 6 jo. artikel 2 van de Wvo bepaalt dat de Minister van Defensie zo spoedig mogelijk, doch uiterlijk binnen acht weken, beslist omtrent het afgeven van een verklaring. Uit het onderzoek van de Commissie is gebleken dat de MIVD de wettelijke termijn veelal overschrijdt in gevallen waarin het veiligheidsonderzoek gegevens oplevert die vallen onder de categorieën van artikel 7, tweede lid, Wvo. De Commissie acht dit niet in overeenstemming met artikel 6 van de Wvo. Zij constateert voorts dat in voorkomende gevallen een strikt aanhouden van de wettelijke termijn de zorgvuldige uitvoering van het veiligheidsonderzoek in de weg zou kunnen staan, en onderschrijft de keuze van de MIVD in dit geval voorrang te verlenen aan het belang van de nationale veiligheid. Tevens merkt de Commissie op dat de MIVD momenteel werkt aan het verkorten van de doorlooptijden van de veiligheidsonderzoeken.

De structurele overschrijding van de wettelijke termijn is overigens eerder geconstateerd in de door de Minister op 11 oktober 2004 aan de Tweede Kamer aangeboden rapportage Toets van de uitvoerbaarheid van de Wet veiligheidsonderzoeken.³⁶ In dit kader is aanbevolen om de redenen voor een aanvaardbare overschrijding van de termijn van acht weken limitatief in de Wvo op te nemen. De Commissie stelt vast dat deze aanbeveling vooralsnog niet is overgenomen in de voorgestelde wetswijziging.

5.2 Weigeringsgronden

Ingevolge artikel 8, tweede lid, van de Wvo kan de verklaring slechts worden geweigerd

³⁶ *Kamerstukken II* 2004/05, 29 843, nr. 1, p. 12-13.

indien onvoldoende waarborgen aanwezig zijn dat de betrokkene onder alle omstandigheden de uit de vertrouwensfunctie voortvloeiende plichten getrouwelijk zal volbrengen of indien het veiligheidsonderzoek onvoldoende gegevens heeft kunnen opleveren. Het al eerder aan de orde gekomen artikel 7, tweede lid, van de Wvo geeft een opsomming van de categorieën die bij de beoordeling kunnen worden betrokken en aldus als weigeringsgrond kunnen worden opgevoerd.

5.2.1 Justitiële gegevens

Artikel 7, tweede lid, onder a, Wvo spreekt van justitiële inlichtingen. Justitiële antecedenten worden verkregen met inachtneming van het bepaalde bij of krachtens de Wet op de justitiële gegevens en de Wet politieregisters. De beoordeling van justitiële antecedenten in het kader van een veiligheidsonderzoek geschiedt aan de hand van de Beleidsregeling justitiële antecedenten bij veiligheidsonderzoeken Defensie en de Beleidsregeling justitiële antecedenten bij veiligheidsonderzoeken Koninklijke Marechaussee.

Ingevolge artikel 3 van de Beleidsregeling justitiële antecedenten bij veiligheidsonderzoeken Defensie handelt de Minister van Defensie overeenkomstig deze beleidsregel, tenzij dat voor een of meer belanghebbenden gevolgen zou hebben die wegens bijzondere omstandigheden onevenredig zijn in verhouding tot de met de beleidsregel te dienen doelen. Artikel 4 van de Beleidsregeling noemt een aantal antecedenten waarbij de verklaring wordt geweigerd dan wel ingetrokken. Dit gebeurt in het geval van veroordeling ten gevolge van een misdrijf tegen de publieke zaak, een misdrijf tegen het leven, de lichamelijke integriteit of de gezondheid, een zedendelict, een veroordeling op grond van de Opiumwet, een veroordeling tot zes maanden (on)voorwaardelijke vrijheidsstraf of meer of wanneer men meermalen is veroordeeld waarbij de optelsom van de veroordelingen zes maanden of meer bedraagt. Wanneer er sprake is van één of meerdere veroordelingen, maar niet van een in artikel 4 genoemde situatie, geldt ingevolge artikel 6 van de Beleidsregeling dat het individuele geval van betrokkene centraal staat. In de afweging dienen te worden beschouwd de ernst van de gepleegde strafbare feiten, de zwaarte van opgelegde straffen en maatregelen, recidive, het aandeel van betrokkene bij delicten, de leeftijd van betrokkene, het persoonlijk profiel, de ouderdom van het antecedent, rehabilitatie/resocialisatie, septs en de vereisten van de (geambieerde) vertrouwens-functie.

De Beleidsregeling justitiële antecedenten bij veiligheidsonderzoeken Koninklijke Marechaussee stelt dat de verklaring wordt geweigerd of ingetrokken indien betrokkene is veroordeeld voor een misdrijf. De aard van het misdrijf en de zwaarte van de veroordeling spelen in dit geval geen rol. Deze verzwaarde eisen ten behoeve van de vertrouwensfuncties bij de Koninklijke Marechaussee moeten worden gezien in het licht van de taakstelling van de Politiewet 1993³⁷ alsmede artikel 60 van de WIV 2002³⁸, aldus artikel 4 van de Beleidsregeling justitiële antecedenten bij veiligheidsonderzoeken Koninklijke Marechaussee.³⁹ Wanneer sprake is van een overtreding, een geseponeerde strafzaak of een transactie staat het individuele geval centraal, en gelden ingevolge artikel 5 van de Beleidsregeling dezelfde punten van afweging als genoemd in artikel 6 van de Beleidsregeling justitiële antecedenten bij veiligheidsonderzoeken Defensie.

Wanneer de Beleidsregeling justitiële antecedenten bij veiligheidsonderzoeken Defensie ter vergelijking naast de interne regeling van de AIVD wordt gelegd, valt een tweetal zaken op. Zo wordt ingevolge artikel 4, onder d, van de Beleidsregeling justitiële antecedenten bij veiligheidsonderzoeken Defensie de verklaring van geen bezwaar geweigerd indien de betrokkene is veroordeeld op grond van de Opiumwet. Deze categorische weigering ten aanzien van opiumdelicten is in de interne regeling van de AIVD niet terug te vinden. Ook de grens van zes maanden die wordt genoemd in artikel 4, onder e en f, van de Beleidsregeling justitiële antecedenten bij veiligheidsonderzoeken Defensie komt in het Handboek veiligheidsonderzoeken van de AIVD niet voor. De Commissie wil hiermee niet zeggen dat zij de benadering van de ene dienst prefereert boven die van de andere. Zij beveelt echter een betere afstemming van de regelingen van beide diensten aan.

De Commissie merkt op dat de beide hierboven beschreven beleidsregels ten aanzien van de justitiële antecedenten sterk verouderd zijn. Zij stammen uit 1997 en zijn vlak na de totstandkoming van de WVO 1996 opgesteld. De AIVD heeft in 2002 de onderzoeksvragen en overwegingen die in het kader van een veiligheidsonderzoek van belang zijn gemoderniseerd en verwerkt in een handboek.⁴⁰ De MIVD heeft aangegeven voornemens te

³⁷ De taakstelling van de Koninklijke Marechaussee staat beschreven in artikel 6 van de Politiewet 1993.

³⁸ Op basis van artikel 60 van de WIV 2002 is de commandant van de Koninklijke Marechaussee bevoegd om werkzaamheden te verrichten ten behoeve van de AIVD.

³⁹ Deze verzwaarde eisen zijn tevens reden tot het anders aanmerken van de veiligheidsonderzoeken ten behoeve van de Koninklijke Marechaussee, te weten als E- en D-onderzoeken.

⁴⁰ Zie de Brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 11 oktober 2004, *Kamerstukken II* 2004/05, 29 843, nr. 1, p.1.

zijn eveneens de bestaande beleidsregelingen te actualiseren.⁴¹ De Commissie herinnert de MIVD eraan dat dit tot op heden niet is gebeurd. Zij dringt er bij de Minister dan ook op aan om te doen voorzien in een actualisering van de beleidsregelingen. De Commissie wijst hierbij op de hierboven reeds beschreven gewenste afstemming van de regeling van de MIVD met die van de AIVD.

De Commissie constateert op basis van de dossiers die zij heeft onderzocht dat de MIVD de justitiële gegevens in het kader van de veiligheidsonderzoeken beoordeelt binnen de in de beleidsregelingen gestelde kaders.

5.2.2 Staatsgevaarlijke activiteiten en betrokkenheid bij antidemocratische organisaties

In artikel 7, tweede lid, onder b en c, van de Wvo wordt de soort gegevens genoemd die te vinden zijn in de informatiesystemen van de AIVD en de MIVD zelf. Het betreft hier gegevens betreffende deelneming of steunverlening aan activiteiten die de nationale veiligheid kunnen schaden en gegevens betreffende lidmaatschap van of steunverlening aan organisaties die doeleinden nastreven, dan wel ter verwezenlijking van hun doeleinden middelen hanteren, die aanleiding geven tot het ernstige vermoeden dat zij een gevaar vormen voor het voortbestaan van de democratische rechtsorde. Wanneer tijdens een veiligheidsonderzoek deze gegevens boven tafel komen, kan er aanleiding zijn om niet over te gaan tot het afgeven van de verklaring. De wettelijke categorieën van artikel 7, tweede lid, onder b en c, van de Wvo zijn door de MIVD niet nader uitgewerkt in een interne regeling. Hoewel de Commissie begrijpt dat de bovenstaande materie van geval tot geval zal moeten worden bekeken, vraagt zij de MIVD desondanks bij een eventuele revisie van de verouderde Werkinstructie veiligheidsonderzoeken aandacht te besteden aan dit onderwerp, bij voorkeur overeenkomstig de afspraak van artikel 2.1 van het Convenant inzake de samenwerking tussen de diensten in overleg en afstemming met de AIVD.

De Commissie constateert op basis van de dossiers die zij heeft onderzocht dat de MIVD bij de beoordeling van de categorieën als bedoeld in artikel 7, tweede lid, onder b en c, van de Wvo niet buiten het wettelijk kader treedt.

⁴¹ Zie de Brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 11 oktober 2004, *Kamerstukken II* 2004/05, 29 843, nr. 1, p.17.

5.2.3 Persoonlijke gedragingen en omstandigheden

Artikel 7, tweede lid, onder d, van de Wvo bepaalt dat in het veiligheidsonderzoek ook wordt gekeken naar gegevens betreffende overige persoonlijke gedragingen en omstandigheden, naar aanleiding waarvan betwijfeld mag worden of de betrokkene de uit de vertrouwensfunctie voortvloeiende plichten onder alle omstandigheden getrouwelijk zal volbrengen. Deze niet nader bepaalde wettelijke categorie is door de MIVD niet uitgewerkt in een interne regeling. De Commissie beveelt de Minister aan in een dergelijke uitwerking te doen voorzien. Een (interne) richtlijn ten aanzien van deze wettelijke bepaling zou tegemoetkomen aan eisen van rechtsgelijkheid en rechtszekerheid. Het spreekt vanzelf dat hierbij de beoordeling van het individuele geval steeds voorop dient te blijven staan. De Commissie acht het daarbij wenselijk dat op dit vlak in de lijn van artikel 2.1 van het Convenant inzake de samenwerking tussen de AIVD en de MIVD wordt voorzien in een gedegen afstemming met de AIVD.

De Commissie constateert dat de MIVD bij de beoordeling van de overige persoonlijke gedragingen als bedoeld in artikel 7, tweede lid, onder d, van de Wvo niet buiten het wettelijk kader is getreden.

5.2.4 Onvoldoende gegevens

Artikel 8, tweede lid, van de Wvo geeft aan dat de verklaring kan worden geweigerd indien het veiligheidsonderzoek onvoldoende gegevens heeft kunnen opleveren om een oordeel te geven over het al dan niet verstrekken van de verklaring. In beginsel rust bij de MIVD een inspanningsverplichting om binnen de grenzen van het redelijke al datgene te doen wat nodig is om de voor een verantwoorde oordeelsvorming benodigde gegevens te verkrijgen. Zij kan zich niet beroepen op het ontbreken van voldoende gegevens indien zij zelf bij het verzamelen van gegevens tekort is geschoten.⁴²

Wanneer de betrokkene echter (langdurig) verblijf in het buitenland heeft gehouden, is de MIVD afhankelijk van informatie van buitenlandse zusterdiensten. De MIVD richt zich tot deze zusterdiensten indien de betrokkene nog geen vijf jaar in Nederland woonachtig is of

⁴² *Kamerstukken II 1995/96, 24 023, nr. 5, p. 8.*

de laatste vijf jaar niet in Nederland heeft gewoond. Deze informatie kan worden ingewonnen op grond van artikel 59 van de WIV 2002. Het eerste lid van dit artikel bepaalt dat de Directeur van de MIVD zorg draagt voor het onderhouden van verbindingen met daarvoor in aanmerking komende inlichtingen- en veiligheidsdiensten van andere landen. Wanneer er geen samenwerkingsrelatie op beveiligingsgebied met de betreffende zusterdienst bestaat en er ook anderszins geen mogelijkheden zijn deze gegevens te verkrijgen, zal de verklaring worden geweigerd wegens onvoldoende gegevens. Het ontbreken van een samenwerkingsverband kan tot reden hebben dat de betreffende zusterdienst niet de vereiste prioriteit geeft aan de naleving van mensenrechten of dat er vraagtekens kunnen worden gezet bij de professionaliteit, de betrouwbaarheid en de democratische inbedding van de dienst. Dit laatste is in overeenstemming met de waarborgen die worden genoemd in artikel 59, vierde lid, van de WIV 2002.

Het weigeren van de verklaring op grond van onvoldoende gegevens zou naar het inzicht van de Commissie nadere uitwerking verdienen in de (interne) regelgeving van de MIVD. De Commissie beveelt de Minister aan hierin te voorzien, waarbij in lijn met het al eerder genoemde artikel 2.1 van het Convenant inzake de samenwerking tussen de AIVD en de MIVD afstemming kan plaatsvinden met de AIVD.

De Commissie constateert dat de MIVD bij de beoordeling van de weigeringsgrond onvoldoende gegevens als bedoeld in artikel 8, tweede lid, van de Wvo niet buiten het wettelijk kader is getreden.

5.3 Beveiligingsbevorderende informatie

Indien tijdens een veiligheidsonderzoek blijkt van gegevens die op zichzelf genomen niet zwaar genoeg zijn om een verklaring te weigeren, maar die de betrokken persoon uit beveiligingsoogpunt kwetsbaar maken, dan kunnen deze gegevens aan de werkgever van de betrokken persoon worden verstrekt na de afgifte (dan wel verlenging) van de verklaring.⁴³ In de memorie van toelichting op de Wvo is vastgelegd dat de informatie in zulke gevallen uitsluitend schriftelijk wordt verstrekt, onder mededeling van het doel (beveiligings-

⁴³ *Kamerstukken II 1995/96, 24 023, nr. 5, p. 6.*

begeleiding) waarvoor ze worden verstrekt. De bepalingen uit de WIV 2002 dienen daarbij in acht te worden genomen.⁴⁴

In voorkomende gevallen heeft de MIVD op grond van artikel 36 van de WIV 2002 door middel van een ambtsbericht gegevens verstrekt aan de commandant van het betreffende krijgsmachtonderdeel. De MIVD achtte de informatie onvoldoende gewichtig om de verklaring van de betrokkenen in te trekken, maar vond de feiten van dien aard dat de commandant in verband met beveiligingsaspecten daarvan verwittigd diende te worden. De Commissie constateert dat deze gegevensverstrekking heeft plaatsgevonden binnen de hiervoor gestelde wettelijke kaders.⁴⁵

5.4 Hernieuwd veiligheidsonderzoek

Ingevolge artikel 9 van de Wvo kan na verloop van tijd een hernieuwd veiligheidsonderzoek worden ingesteld naar een persoon die een vertrouwensfunctie vervult. Dit kan gebeuren nadat een termijn van vijf jaren of een veelvoud daarvan is verstreken of wanneer er sprake is van feiten of omstandigheden die een dergelijk hernieuwd veiligheidsonderzoek rechtvaardigen. Artikel 10, eerste lid, van de Wvo bepaalt dat de Minister van Defensie⁴⁶, in overeenstemming met de voor het beleidsterrein verantwoordelijke Minister dan wel het bevoegd gezag van een Hoog College van Staat, bevoegd is tot het intrekken van de verklaring, indien hem blijkt dat onvoldoende waarborgen aanwezig zijn dat de betrokkene onder alle omstandigheden de uit de vertrouwensfunctie voortvloeiende plichten getrouwelijk zal volbrengen. Bij de beoordeling van een hernieuwd veiligheidsonderzoek wordt dus aangesloten bij de weigeringsgronden die gelden voor de normale veiligheidsonderzoeken. Ten aanzien van de uitvoering van de hernieuwde veiligheidsonderzoeken geldt de Werkinstructie veiligheidsonderzoeken van de MIVD.

Een hernieuwd veiligheidsonderzoek uitgevoerd door de MIVD ten aanzien van

⁴⁴ *Kamerstukken II* 1994/95, 24 023, nr. 3 (MvT), p. 9.

⁴⁵ Zie tevens het Toezichtsrapport nr. 9b betreffende het onderzoek van de Commissie van Toezicht naar de door de MIVD uitgebrachte ambtsberichten in de periode van januari 2004 tot oktober 2005. *Kamerstukken II* 2006/07, 29 924, nr. 14. Zie www.ctivd.nl.

⁴⁶ Hier geldt eenzelfde mandaatregeling als bij de normale veiligheidsonderzoeken. De Secretaris-Generaal is aldus bevoegd.

vertrouwensfunctionarissen bij het Ministerie van Defensie heeft een aantal keren de ontdekking opgeleverd van justitiële antecedenten van geruime tijd geleden, waarbij in sommige gevallen tevens voor het veiligheidsonderzoek relevante veranderde persoonlijke omstandigheden werden geconstateerd. Deze gegevens vormden op grond van de Beleidsregeling justitiële antecedenten bij veiligheidsonderzoeken Defensie voldoende aanleiding voor de MIVD om betrokkene een brief te sturen waarin de intrekking van de verklaring werd aangekondigd. In deze gevallen bracht de betrokkene hiertegen in dat de leidinggevende bekend was met de justitiële antecedenten en/of gewijzigde persoonlijke omstandigheden en desondanks geen melding heeft gedaan van deze feiten of omstandigheden zoals bedoeld in artikel 9 van de Wvo. In voorkomende gevallen wees betrokkene tevens op eerdere beslissingen in het arbeidsrechtelijk traject waarin de feiten of omstandigheden reeds aan de orde waren gekomen. Aan de arbeidsrechtelijke of disciplinaire afdoening enerzijds en het uitblijven van een reactie overeenkomstig de vereisten van de Wvo anderzijds heeft de betrokkene het vertrouwen mogen ontlenu dat de feiten of omstandigheden zonder consequenties voortvloeiend uit de Wvo zouden blijven, aldus het verweer. Hierbij werd verwezen naar het bestuursrechtelijke karakter van de intrekking van de verklaring, welke een beschikking is in de zin van artikel 1:3 van de Algemene wet bestuursrecht en derhalve in overeenstemming dient te zijn met de beginselen van behoorlijk bestuur. Eén van deze beginselen is het vertrouwensbeginsel. Dit beginsel houdt in - verkort weergegeven - dat het bestuursorgaan gedane toezeggingen, uitlatingen of gewekt vertrouwen niet mag beschamen.

In het vervolgtraject werd in deze gevallen ingegaan op de vraag in hoeverre het geschonden vertrouwen valt aan te merken als bijzondere omstandigheden bedoeld in artikel 3 van de Beleidsregeling justitiële antecedenten bij veiligheidsonderzoeken Defensie, als gevolg waarvan van de beleidsregeling kan worden afgeweken. Hiertoe vond een afweging plaats tussen enerzijds het vertrouwensbeginsel en anderzijds het belang van de nationale veiligheid dat aan de Wvo ten grondslag ligt. Naar aanleiding van deze afweging is in de regel besloten niet over te gaan tot het intrekken van de verklaring.

De Commissie acht de bovenstaande gang van zaken tegengesteld aan de uitgangspunten van de Wvo zoals die zijn beschreven in de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel. Met de wet werd beoogd de regeling van vertrouwensfuncties en veiligheidsonderzoeken uit het verband van de ambtelijke rechtspositieregeling los te maken. Het behartigen van het belang van de nationale veiligheid werd benoemd als iets dat uit zijn aard geen verband

houdt met de regeling van de ambtelijke rechtspositie.⁴⁷ De wetgever heeft er met nadruk op gewezen dat de vraag welke gevolgen voor de arbeidsrelatie verbonden mogen en moeten worden aan de noodzaak om betrokkene uit de functie te ontheffen, los staat van de vraag of de verklaring moet worden afgegeven.⁴⁸ De bovenstaande situatie, waarin het vertrouwensbeginsel wordt afgewogen tegen het belang van de nationale veiligheid dat aan de Wvo ten grondslag ligt, beoordeelt de Commissie dan ook als strijdig met de uitgangspunten van de Wvo.

De Commissie wijst op dit punt tevens op artikel 14 van de Wvo. De wetgever heeft het ingevolge artikel 14 jo. artikel 10, tweede lid, van de Wvo strafbaar gesteld wanneer de werkgever de betrokken persoon niet binnen acht weken na de intrekking van de verklaring uit de vertrouwensfunctie ontheft. Deze strafbaarstelling drukt het zwaarwegende belang van de nationale veiligheid uit dat wordt geschonden indien betrokkene op een vertrouwensfunctie blijft zitten terwijl er onvoldoende waarborgen aanwezig zijn dat betrokkene onder alle omstandigheden de uit de vertrouwensfuncties voortvloeiende plichten getrouwelijk zal volbrengen. De nalatigheid van de verantwoordelijke commandant om feiten of omstandigheden te melden bij de MIVD zou er naar het inzicht van de Commissie niet toe mogen leiden dat in de praktijk een situatie ontstaat dat aan personen die op grond van de beleidsregeling de verklaring zou moeten worden geweigerd toch de vertrouwensfunctie blijven bekleden. Naar het oordeel van de Commissie wordt in deze situatie, mede gezien de strafbaarstelling bedoeld in artikel 14 van de Wvo, onvoldoende gewicht toegekend aan het belang van de nationale veiligheid.

Op 7 november 2005 is een Aanwijzing van de Secretaris-Generaal⁴⁹ van kracht geworden betreffende de melding van bijzondere gebeurtenissen aan de politieke en ambtelijke leiding van Defensie. Onder bijzondere gebeurtenis wordt iedere gebeurtenis verstaan waarvan men weet of vermoedt dat deze publicitair en/of politiek aandacht kan trekken, dan wel om concrete maatregelen vraagt. In deze aanwijzing staat dat bijzondere gebeurtenissen die een strafbaar feit of het vermoeden van het plegen van een strafbaar feit betreffen per ommekeer aan de MIVD behoren te worden gemeld. De Commissie onderschrijft het belang van deze regeling, doch beveelt aan dat er wordt voorzien in een duidelijker regeling waarin het melden van voor de verklaring relevante incidenten centraal

⁴⁷ *Kamerstukken II 1994/95, 24 023, nr. 3, p. 2.*

⁴⁸ *Kamerstukken II 1994/95, 24 023, nr. 3, p. 15.*

⁴⁹ Aanwijzing SG A/906, Melding bijzondere gebeurtenissen.

staat en dit niet, zoals nu het geval is, zijdelings is geregeld in de bedoelde aanwijzing. Naar het oordeel van de Commissie dient helder te worden geregeld in welke gevallen de commandant van een krijgsmachtonderdeel melding behoort te doen bij de MIVD. Ook behoort het voor betrokkene duidelijk te zijn dat een eventuele disciplinaire of arbeidsrechtelijke afdoening niets afdoet aan de mogelijkheid van een later in te stellen hernieuwd veiligheidsonderzoek als bedoeld in de Wvo.

De Commissie beveelt aan dat er beter dan nu het geval is wordt voorzien in voorlichting binnen het Ministerie van Defensie betreffende de uitgangspunten van de Wvo en de gevolgen die het intrekken van de verklaring heeft. Zij sluit hierbij aan bij de Memorie van Toelichting van de Wvo, waarin staat dat de werkgever de betrokkene dient te informeren over de gevolgen van de aanmelding in het kader van de Wvo bij de bevoegde inlichtingen- en veiligheidsdienst en tevens opmerkzaam moet maken op de mogelijkheid van latere, hernieuwde veiligheidsonderzoeken.⁵⁰ Deze voorlichting houdt naar het oordeel van de Commissie echter niet op bij het moment dat de werkgever de betrokkene informeert wanneer deze solliciteert naar een vertrouwensfunctie. Het is de verantwoordelijkheid van de werkgever, in casu het Ministerie van Defensie, om er zorg voor te dragen dat de beleidsregeling ter beoordeling van (hernieuwde) veiligheidsonderzoeken algemeen bekend is en blijft. In het kader van de hierboven beschreven problematiek moet bij deze voorlichting met name worden ingegaan op de scheiding tussen een eventuele disciplinaire of arbeidsrechtelijke reactie op een incident en het traject dat naar aanleiding van een incident in het kader van de Wet veiligheidsonderzoeken wordt ingezet.

6. Uniformiteit en uitwisselbaarheid

De Commissie heeft zich de vraag gesteld of de huidige uitvoering van de Wet veiligheidsonderzoeken recht doet aan de wettelijke uitgangspunten zoals die zijn genoemd in de Memorie van Toelichting bij het toenmalige wetsvoorstel. Punt van aandacht was voor de Commissie met name de wens van de wetgever te voorzien in een algemene regeling die alle veiligheidsonderzoeken zou omvatten en het daarmee samenhangende belang van uniformiteit van de veiligheidsonderzoeken en uitwisselbaarheid van de verklaringen. Het onlangs hernieuwde Convenant inzake de samenwerking tussen de AIVD

⁵⁰ *Kamerstukken II 1994/95, 24 023, nr. 3, p. 14.*

en de MIVD, waarin het streven naar harmonisatie van veiligheidsonderzoeken is opgenomen, vormt voor de Commissie reden te meer hieraan een slotopmerking te besteden.

Tussen de MIVD en de AIVD vindt tot op heden geen uitwisseling van de verklaringen plaats. Redenen hiervoor zijn de verschillen tussen de diensten in zowel uitvoering als beoordeling van corresponderende onderzoeken. Zoals in paragraaf 4.3 reeds is beschreven, is de uitvoering van de veiligheidsonderzoeken door de MIVD anders ingericht dan die bij de AIVD. Een in het oog springend verschil is dat de AIVD in tegenstelling tot de MIVD rechtstreekse toegang heeft tot strafvorderlijke gegevens en gegevens uit politieregisters. Hierdoor heeft de verklaring afgegeven door de MIVD een andere waarde dan die van de AIVD. Ook ten aanzien van de beoordeling van de veiligheidsonderzoeken zijn er verschillen tussen de MIVD en de AIVD. In paragraaf 5.2 zijn de verschillen aangegeven, bijvoorbeeld in de beoordeling van justitiële gegevens. De in paragraaf 5.4 beschreven problematiek met betrekking tot de hernieuwde veiligheidsonderzoeken draagt bij aan de verschillen. Wanneer immers niet kan worden uitgegaan van het feit dat de verklaring afgegeven naar aanleiding van een hernieuwd veiligheidsonderzoek ook daadwerkelijk betekent dat betrokkene onder alle omstandigheden de uit de vertrouwensfunctie voortvloeiende plichten getrouwelijk zal volbrengen, zal de verklaring afgegeven door de ene dienst niet zonder meer door de andere dienst kunnen worden overgenomen.

De Commissie constateert dat dit niet in overeenstemming is met zowel de gewenste uitwisselbaarheid van de verklaringen als het in de wetsgeschiedenis genoemde uitgangspunt te voorzien in uniformiteit van de veiligheidsonderzoeken. De Commissie beveelt aan dat de MIVD en de AIVD waar mogelijk voorzien in enerzijds harmonisatie in de inrichting van de uitvoering van de onderzoeken en anderzijds in de ontwikkeling van een gezamenlijk beoordelingskader voor het afgeven van de verklaring.

7. Conclusies en aanbevelingen

7.1 De Commissie constateert dat de uitvoering van de veiligheidsonderzoeken door de MIVD plaatsvindt in overeenstemming met de bepalingen van de Wvo en de WIV 2002. De Commissie constateert tevens dat de uitvoering van de B- en D-onderzoeken niet in overeenstemming is met de interne Werkinstructie van de MIVD. De Commissie is

echter van oordeel dat het uitgebreider onderzoek waarvan in de praktijk sprake is, wordt gerechtvaardigd door het belang van de nationale veiligheid, mede gelet op de uitvoering van dezelfde categorie veiligheidsonderzoeken door de AIVD. Zij acht daarom de uitvoering van de B- en D-onderzoeken in overeenstemming met de daaraan te stellen eisen en beveelt aan de interne Werkinstructie op dit punt in overeenstemming te brengen met de werkwijze in de praktijk. (paragraaf 4.2)

- 7.2 De Commissie beveelt de Minister aan spoedig te doen voorzien in een geactualiseerde versie van de verouderde Werkinstructie veiligheidsonderzoeken (paragraaf 4.2) en de eveneens verouderde beleidsregelingen ter beoordeling van de veiligheids-onderzoeken (paragraaf 5.2).
- 7.3 Uit het onderzoek van de Commissie is gebleken dat de MIVD de wettelijke termijn van artikel 6 van de Wvo veelal overschrijdt in gevallen waarin het veiligheids-onderzoek gegevens oplevert die kunnen leiden tot het weigeren dan wel intrekken van de verklaring van geen bezwaar. (paragraaf 5.1)
- 7.4 De Commissie constateert op basis van de dossiers die zij heeft onderzocht dat de MIVD de justitiële gegevens in het kader van de veiligheidsonderzoeken beoordeelt binnen de kaders gesteld in de beleidsregeling. (paragraaf 5.2)
- 7.5 De Commissie constateert op basis van de dossiers die zij heeft onderzocht dat de MIVD bij de beoordeling van de categorieën als bedoeld in artikel 7, tweede lid, onder b en c, van de Wvo niet buiten het wettelijk kader treedt. (paragraaf 5.2)
- 7.6 De Commissie beveelt de Minister aan in een uitwerking te doen voorzien van de categorie persoonlijke gedragingen en omstandigheden als bedoeld in artikel 7, tweede lid, onder d, van de Wvo. Overigens constateert de Commissie dat de MIVD bij de beoordeling van de overige persoonlijke gedragingen als bedoeld in artikel 7, tweede lid, onder d, van de Wvo niet buiten het wettelijk kader is getreden. (paragraaf 5.2)
- 7.7 Het weigeren van de verklaring van geen bezwaar op grond van onvoldoende gegevens zou naar het inzicht van de Commissie nadere uitwerking verdienen in de (interne) regelgeving van de MIVD. Overigens constateert de Commissie dat de MIVD bij de

beoordeling van de weigeringsgrond “onvoldoende gegevens” als bedoeld in artikel 8, tweede lid, van de Wvo niet buiten het wettelijk kader is getreden. (paragraaf 5.2)

7.8 De Commissie constateert dat de verstrekking van beveiligingsbevorderende informatie door de MIVD heeft plaatsgevonden binnen de hiervoor gestelde wettelijke kaders. (paragraaf 5.3)

7.9 De Commissie beoordeelt de situatie waarin het bestuursrechtelijke vertrouwensbeginsel in arbeidsrechtelijke verhoudingen wordt afgewogen tegen het belang van de nationale veiligheid dat aan de Wvo ten grondslag ligt als strijdig met de uitgangspunten van de Wvo. Zij beveelt in dit soort situaties aan het belang van de nationale veiligheid als doorslaggevend te beoordelen en te voorzien in voorlichting binnen het Ministerie van Defensie betreffende de uitgangspunten van de Wvo en de gevolgen die het intrekken van de verklaring van geen bezwaar heeft. (paragraaf 5.4)

7.10 De Commissie beveelt aan dat de MIVD en de AIVD waar mogelijk voorzien in enerzijds harmonisatie in de inrichting van de uitvoering van de onderzoeken en anderzijds in de ontwikkeling van een gezamenlijk beoordelingskader in het licht van het afgeven van de verklaring van geen bezwaar. (paragraaf 4.3 en paragraaf 6)

Aldus vastgesteld in de vergadering van de Commissie d.d. 24 januari 2007

Inhoudsopgave toezichtsrapport 12

Samenvatting	199
1. Inleiding	201
2. Beschrijving van de CT Infobox	203
2.1 Algemeen	203
2.2 Het convenant	205
2.3 Het Coördinerend Beraad	206
3. De organisaties betrokken bij de CT Infobox	206
3.1 Inleiding	206
3.2 Positie van de AIVD	208
3.3 Positie van het KLPD	208
3.4 Positie van de MIVD	209
3.5 Positie van de IND	210
3.6 Positie van het OM	210
3.7 Positie van de FIOD-ECD	211
3.8 Positie van de NCTb	212
4. Gegevensverwerking door de CT Infobox	213
4.1 Het opnemen van personen in de CT Infobox	213
4.2 Het verwijderen van personen uit de CT Infobox	215
4.3 Gegevensverstrekking en -verwerking	216
5. Adviezen van de CT Infobox	218
5.1 Inleiding	218
5.2 Adviezen aan de AIVD en de MIVD	221
5.3 Adviezen tot het verstrekken van gegevens aan de overige deelnemende organisaties in de CT Infobox	222
5.4 Attenderingsadviezen aan de deelnemende organisaties in de CT Infobox; monitoren	222
5.5 Adviezen inzake de persoonsgerichte aanpak aan de NCTb	224

6.	Juridische inbedding CT Infobox	231
6.1	Inleiding	231
6.2	Oordeel van de Commissie over de juridische inbedding van de CT Infobox	231
7.	Praktijkbevindingen	235
7.1	Intake	236
7.2	De in de CT Infobox opgenomen personen	237
7.3	Gegevensverwerking	239
7.4	Advisering	240
8.	Overige onderwerpen in relatie tot de CT Infobox	240
8.1	CT Infobox en CIE	240
8.2	Het Afstemmingsoverleg Terrorisme (AOT)	241
8.3	Regionale Infoboxen	241
8.4	Visiedocument van de CT Infobox	242
9.	Toekomstige ontwikkelingen	242
10.	Conclusies en aanbevelingen	243

Samenvatting toezichtsrapport 12

Inzake het onderzoek van de Commissie van Toezicht naar de Contra Terrorisme Infobox

De Contra Terrorisme Infobox (CT Infobox) is een samenwerkingsverband van verschillende organisaties en diensten die pas recent is gestart. In de CT Infobox wordt informatie bijeengebracht ten behoeve van het tegengaan van (islamistisch) terrorisme en/of radicalisme.

Om de CT Infobox een gedegen juridische basis te geven was het noodzakelijk deze te brengen onder de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2002 (WIV 2002) en de AIVD. Deze voorziening bleek echter haar bezwaren te hebben. De AIVD heeft naar het oordeel van de Commissie van Toezicht betreffende de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (de Commissie) in de beginfase van de CT Infobox te zeer een leidende positie ingenomen. Dit ging ten koste van een zo goed mogelijke samenwerking tussen de AIVD en de andere organisaties in de CT Infobox.

De Commissie beveelt aan een nadere wettelijke regeling in het leven te roepen voor de CT Infobox. Daarin zou sterker de nadruk moeten worden gelegd op het samenwerkingsverband dat de CT Infobox is. Ook zou in deze regeling een eenvoudiger procedure dienen te worden opgenomen voor het verstrekken van informatie (in de vorm van adviezen).

In een nader op te stellen wettelijke regeling zou verder het Coördinerend Beraad dat boven de CT Infobox is geplaatst moeten worden voorzien van een wettelijke basis waarin een duidelijke taakbeschrijving wordt vormgegeven. De positie van de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding (NCTb) binnen het Coördinerend Beraad behoeft eveneens verduidelijking.

De Commissie is van oordeel dat niet alle personen die zijn opgenomen in de CT Infobox beantwoorden aan de uit de WIV 2002 voortvloeiende vereisten voor het opnemen van een persoon. De Commissie beveelt aan om bij de intake van een persoon duidelijk te letten op de meerwaarde van het opnemen in de CT Infobox en deze meerwaarde ook te beschrijven. Dit zou ervoor kunnen zorgen dat er niet al te gemakkelijk personen voor opname in de CT Infobox worden voorgedragen.

Een van de adviezen die de CT Infobox uitbrengt is het advies aan de NCTb inzake de persoonsgerichte aanpak ('verstoren'). De Commissie betwijfelt, in het licht van artikel 8 EVRM en de daarop gebaseerde jurisprudentie van het EHRM, of artikel 2 van de Politiewet 1993 een voldoende wettelijke basis vormt om de persoonsgerichte aanpak op te kunnen baseren. Ook plaatst de Commissie vraagtekens bij de huidige procedure die voor het toepassen van het middel is gecreëerd.

Wanneer regering en parlement van oordeel zijn dat de persoonsgerichte aanpak een in te zetten middel moet zijn, zal naar het oordeel van de Commissie voorzien dienen te worden in een expliciet wettelijke regeling. Daarbij zal goed moeten worden nagedacht over de te creëren verantwoordelijkheden van de verschillende organisaties die bij het inzetten van het middel betrokken zijn.

De Commissie is van oordeel dat de CT Infobox in redelijkheid kon komen tot de door de CT Infobox uitgebrachte adviezen.

Zie voor de uitgebreide conclusies en aanbevelingen paragraaf 10 (p. 29 e.v.) van het toezichtsrapport.

TOEZICHTSRAPPORT 12

Inzake het onderzoek van de Commissie van Toezicht naar de Contra Terrorisme Infobox

1. Inleiding

Het onderhavige rapport bevat de bevindingen van de Commissie van Toezicht betreffende de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (verder te noemen: de Commissie) van haar onderzoek naar de Contra Terrorisme (CT) Infobox. Het onderzoek is bij brief d.d. 9 januari 2006, conform artikel 78 lid 3 van de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2002 (verder te noemen: WIV 2002) aangekondigd aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en aan de voorzitters van de Eerste en Tweede Kamer der Staten-Generaal.

De Commissie is zich ervan bewust dat de CT Infobox een organisatie is die nog volop in ontwikkeling is. Binnen de CT Infobox wordt gezocht naar de juiste wijze van samenwerking en de juridische inbedding daarvan. Desondanks heeft de Commissie, vanwege de vragen die in het parlement en in de samenleving leven over de wijze van samenwerken in de CT Infobox en over de aard en de mogelijkheden van de CT Infobox, besloten dit onderzoek in te stellen. De Commissie signaleert dat er ongerustheid bestaat dat binnen de CT Infobox sprake is van een ongebreidelde uitwisseling van informatie tussen de deelnemende diensten. Ook bestaat er bezorgdheid dat de CT Infobox misbruikt wordt om lastige gevallen 'over de muur te gooien' om zodoende een gedeelde verantwoordelijkheid te creëren voor de aanpak van deze gevallen en de zorg dat de CT Infobox uitgebreid wordt tot ver buiten de oorspronkelijke bedoeling en daardoor onbeheersbaar en onwerkbaar wordt.

In 2005 speelde de vraag welke organisatie de CT Infobox controleert. In zijn brief aan de Tweede Kamer d.d. 18 maart 2005¹ stelt de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties dat de CT Infobox - gezien het feit dat de CT Infobox onder de WIV 2002 ressorteert - onder het onafhankelijke toezicht van de Commissie van Toezicht valt. Naar aanleiding van opmerkingen van het College Bescherming Persoonsgegevens (CBP) over de CT Infobox heeft de Minister reden gezien in zijn brief van 26 september 2005 aan de Tweede Kamer² het toezicht op de CT Infobox nader te belichten. De Minister stelt in deze brief dat het toezicht op de CT Infobox - met inbegrip van de gegevensverwerking die in het kader van de CT Infobox plaatsvindt - *uitsluitend* wordt uitgeoefend door de Commissie van Toezicht.

Ook ten aanzien van het toezicht op de gegevensverstrekking aan de CT Infobox door de deelnemende diensten geldt dat de Commissie bevoegd is. Deze verstrekkingen zijn gegrond op de artikelen 17, 61 en 62 WIV 2002 en zijn daarmee aan te merken als gegevensverwerking door de AIVD, waarop de Commissie als toezichthouder competent is, aldus de Minister.

Voor het onderzoek heeft de Commissie gesprekken gevoerd met de verantwoordelijke Directeur van de AIVD, het teamhoofd van de AIVD in de CT Infobox alsmede zijn voorganger, de teamleider van het KLPD in de CT Infobox, de vertegenwoordigers van bijna alle deelnemende diensten in het Coördinerend Beraad³, een vertegenwoordiger van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), twee vertegenwoordigers van de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding (NCTb), de twee Landelijke Officieren van Justitie (LOVJ) voor terrorismebestrijding, twee vertegenwoordigers van de Fiscale Inlichtingen- en opsporingsdienst-Economische Controledienst (FIOD-ECD) en medewerkers van de juridische afdeling van de AIVD. Ook heeft de Commissie gesproken met enkele medewerkers van de CT Infobox.

Voor haar onderzoek heeft de Commissie volledige toegang gehad tot het geautomatiseerde systeem van de CT Infobox, dat de AIVD ten behoeve van de CT Infobox heeft ontwikkeld. In dit systeem vindt de gehele gegevensverwerking van de CT Infobox plaats. Hierdoor is de Commissie in staat gesteld een volledig dossieronderzoek naar de CT Infobox te verrichten.

¹ *Kamerstukken II* 2004/05, 29 754 en 27 925, nr. 21.

² *Kamerstukken II* 2005/06, 29 754, nr. 29.

³ Te weten de vertegenwoordigers van de AIVD, het Korps Landelijke Politiediensten (KLPD), de MIVD en het Openbaar Ministerie (OM).

De Commissie zal in dit rapport een overzicht van de actuele feitelijke stand van zaken in en om de CT Infobox geven (paragraaf 2-5). Daarnaast zal de juridische inbedding besproken worden en de vragen die in dat verband rijzen (paragraaf 6).

In paragraaf 7 beschrijft de Commissie haar praktijkbevindingen van het onderzoek, onder meer ten aanzien van de personen die in de CT Infobox zijn opgenomen en de adviezen die zijn verstrekt.

Vervolgens behandelt de Commissie een aantal kwesties die spelen rondom en in het verlengde van de CT Infobox (paragraaf 8) en beschrijft zij enkele (mogelijke) toekomstige ontwikkelingen van de CT Infobox (paragraaf 9).

De Commissie besluit het rapport met conclusies en aanbevelingen (paragraaf 10).

2 Beschrijving van de CT Infobox

2.1 Algemeen

De CT Infobox is een bijzonder samenwerkingsverband tussen een aantal organisaties dat tot doel heeft een bijdrage te leveren aan de bestrijding van terrorisme en radicalisme. Dit doet de CT Infobox door middel van het bij elkaar brengen en vergelijken van informatie van de deelnemende diensten over netwerken en personen die betrokken zijn bij terrorisme en radicalisme.⁴

In de eerste plaats is de taak van de CT Infobox gericht op de bestrijding van de huidige dreiging van islamistisch terrorisme, maar de taak is daartoe niet beperkt. Ook andere vormen van terrorisme en radicalisme kunnen in de CT Infobox worden behandeld. Momenteel is dat, op een enkele uitzondering na, niet aan de orde.

De CT Infobox is een voortzetting en verdere intensivering van de samenwerking zoals die na de aanslagen in Madrid van maart 2004 was vormgegeven in de zogenoemde Analytische Cel. Destijds namen het KLPD, de AIVD en het OM deel aan dit samenwerkingsverband, dat bij het KLPD was ondergebracht. Feitelijk is de CT Infobox - door de intrekking van het convenant van de Analytische Cel⁵ - in de plaats gekomen van deze Analytische Cel.

⁴ Zie artikel 3 van het convenant van de CT Infobox.

⁵ Zie artikel 11 van het convenant van de CT Infobox.

Naast de drie organisaties die reeds samenwerkten binnen de Analytische Cel, maken van de CT Infobox tevens deel uit de IND en de MIVD en recentelijk is de FIOD-ECD als deelnemer tot de CT Infobox toegetreden. In hoofdstuk 3 zal de Commissie ingaan op de onderscheiden posities die deze diensten ten aanzien van de CT Infobox innemen.

De CT Infobox is gehuisvest in het kantoor van de AIVD. De AIVD heeft hiervoor een aparte ruimte beschikbaar gesteld waarin de medewerkers van de CT Infobox hun werkzaamheden uitvoeren. Deze ruimte en het geautomatiseerde systeem dat ten behoeve van de CT Infobox is ontwikkeld vormen een afgesloten geheel ten opzichte van de deelnemende organisaties.

De medewerkers van de CT Infobox zoeken in de beschikbare systemen naar relevante informatie over in de CT Infobox opgenomen personen en zij hebben een rol bij de beoordeling van de informatie. De informatie die door de medewerkers van de CT Infobox is verzameld verlaat de CT Infobox niet. De CT Infobox verstrekt slechts adviezen na een analyse van deze informatie. Binnen de CT Infobox wordt dan ook niet rechtstreeks informatie tussen de deelnemende diensten uitgewisseld.

De AIVD (ca. 12 fte) en het KLPD (ca. 10 fte) hebben in personele zin de grootste inbreng in de CT Infobox.

Door op een centraal punt alle relevante informatie die er over een bepaalde persoon bij de deelnemende diensten aanwezig is bij elkaar te brengen, wordt een snelle analyse en beoordeling van de beschikbare informatie vanuit verschillende invalshoeken mogelijk. Hierdoor is de CT Infobox in staat door middel van een advies een afgewogen oordeel over de meest aangewezen aanpak van een bepaalde persoon te geven. De meerwaarde van de CT Infobox schuilt in zowel de bundeling van informatie, als in de bundeling van de expertise die ieder van de deelnemende diensten inbrengt. Aldus bestaan er twee (hoofd)functies van de CT Infobox: naslag en analyse.

De CT Infobox moet worden gezien als een aanvulling op de al bestaande samenwerkingsverbanden tussen de verschillende diensten.

Het is gebleken dat er vaak van een verkeerde beeldvorming rondom de CT Infobox sprake is. Anders dan soms wordt gedacht is de CT Infobox niet een entiteit waarin personen constant gevolgd en onder controle gehouden worden. Ook is het niet zo dat vanuit de CT Infobox acties ter bestrijding van terrorisme en/of radicalisme worden gecoördineerd. De CT Infobox heeft daarentegen als voornaamste taak reeds beschikbare informatie te

verzamenen en te analyseren en te adviseren over de meest aangewezen aanpak van een persoon. Ook kan de CT Infobox een van de deelnemende diensten erop attenderen dat deze dienst informatie heeft die van belang zou kunnen zijn voor een van de andere deelnemende diensten (zie verder paragraaf 5).

2.2 Het convenant

Op 11 maart 2005 is door de toen deelnemende diensten een convenant getekend inzake de onderlinge samenwerking in de CT Infobox (zie de bijlage bij dit rapport). Dit convenant vormt de basis voor de CT Infobox.⁶ Voor de ondertekening van het convenant heeft de Commissie - op verzoek van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties - een advies over het concept-convenant aan de AIVD uitgebracht. Het advies richtte zich op de vraag of het concept-convenant in overeenstemming met de WIV 2002 was. Naar aanleiding van het advies van de Commissie is het concept-convenant op enkele onderdelen aangepast.

Het convenant en de begeleidende brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties maken duidelijk dat de CT Infobox (juridisch) is ondergebracht bij de AIVD en dat de CT Infobox is onderworpen aan het regime van de WIV 2002. Daarmee is ook duidelijk gemaakt dat de genoemde Minister verantwoordelijk is voor de CT Infobox.⁷ De taak van de CT Infobox ingevolge het convenant is om aan de hand van raadpleging, vergelijking en analyse van de gegevens die de deelnemende diensten hebben ingebracht te adviseren over de wenselijkheid tot verstrekking van gegevens van die diensten aan andere deelnemende diensten of aan derden. In het verlengde daarvan kan de CT Infobox voorzien in operationele analyse en advisering over operationeel beleid.⁸

Expliciet is voorgeschreven dat de medewerkers van de CT Infobox bij hun werkzaamheden geen bevoegdheden tot het opsporen van strafbare feiten en geen bijzondere bevoegdheden van de WIV 2002 uitoefenen.⁹ Dit voorschrift maakt duidelijk dat

⁶ Zie de bijlage bij de brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal d.d. 18 maart 2005; *Kamerstukken II* 2004/05, 29 754 en 27 925, nr. 21.

⁷ Zie echter voor de rol van de Ministers van Defensie en Justitie paragraaf 3.4 en 3.6.

⁸ Zie artikel 4 van het convenant van de CT Infobox.

⁹ Artikel 6 van het convenant van de CT Infobox.

de CT Infobox geen operationele activiteiten onderneemt en dat (mede in het verlengde daarvan) ook de scheiding tussen opsporing en inlichtingenwerk overeind blijft.

2.3 Het Coördinerend Beraad

Ten behoeve van de coördinatie ten aanzien van de CT Infobox is een Coördinerend Beraad opgericht waaraan vertegenwoordigers van (in beginsel) alle participerende diensten deelnemen. Daarnaast is ook de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding (NCTb) in het Coördinerend Beraad vertegenwoordigd. In de brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over de CT Infobox van 18 maart 2005 werd de instelling van dit Beraad reeds aangekondigd.¹⁰ Het Coördinerend Beraad komt sinds april 2005 maandelijks bijeen.

Het Beraad wordt gevormd door vertegenwoordigers van de deelnemende diensten op managementniveau, alsmede de leidinggevendenden in de CT Infobox van de AIVD en het KLPD en een vertegenwoordiger van de NCTb. Het Coördinerend Beraad wordt voorgezeten door de betrokken Directeur van de AIVD. In het Beraad vindt overleg plaats over onder meer de opvolging van de uitgebrachte adviezen, de onderlinge afstemming van lopende zaken, alsmede beheersmatige aangelegenheden in relatie tot de CT Infobox. Tevens worden nog enkele andere onderwerpen in dit Beraad besproken, zoals de eventuele verdere uitbouw van deelnemers en taken van de CT Infobox.

Wanneer binnen de CT Infobox geen overeenstemming kan worden bereikt over een uit te brengen advies, wordt de kwestie besproken in het Coördinerend Beraad (het zogenoemde escalatiemodel). Dit komt slechts een enkele keer voor.

3 De organisaties betrokken bij de CT Infobox

3.1 Inleiding

De CT Infobox werd bij zijn ontstaan gevormd door een vijftal leden, te weten de AIVD, het

¹⁰ Zie *Kamerstukken II* 2004/05, 29 754 en 27 925, nr. 21, p. 3.

KLPD, de MIVD, de IND en het OM. De genoemde partijen hebben het convenant ondertekend en nemen daarmee deel aan de CT Infobox. Een vertegenwoordiger van elk van de genoemde organisaties participeert in het Coördinerend Beraad van de CT Infobox.

In de afgelopen periode heeft de FIOD-ECD in de vorm van een pilot deelgenomen aan de CT Infobox. Inmiddels is de FIOD-ECD daadwerkelijk toegetreden tot de CT Infobox en is daarmee de zesde deelnemende organisatie. De basis voor deze toetreding vormt artikel 10 van het convenant, dat bepaalt dat met de instemming van de leden andere diensten als partij kunnen toetreden tot het convenant.

De verschillende organisaties die betrokken zijn bij de CT Infobox nemen ieder voor zich een eigen positie in. Vooral ten aanzien van het OM komt dat duidelijk naar voren. In zijn brief aan de Tweede Kamer van 26 september 2005¹¹ schrijft de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties dat het OM 'geen zitting in de CT Infobox heeft, maar er bij zit'. De Commissie gaat op deze positie in paragraaf 3.6 nader in.

Artikel 60 WIV 2002 geeft het wettelijk kader aan waarbinnen het KLPD en de FIOD-ECD binnen de CT Infobox werkzaamheden verrichten. Waarschijnlijk zal de IND binnenkort ook worden opgenomen in dit artikel.¹² De werkzaamheden die worden uitgevoerd onder artikel 60 WIV 2002 vinden plaats ten behoeve van de AIVD, waarbij de AIVD (en in het verlengde daarvan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties) formeel de volledige verantwoordelijkheid heeft.

Ingevolge artikel 60 lid 2 WIV 2002 dienen medewerkers van de genoemde diensten aangewezen te worden die de feitelijke uitvoering van deze werkzaamheden op zich nemen. De medewerkers van deze diensten binnen de CT Infobox zijn dergelijke 'artikel 60-ambtenaren'. Zij staan onder leiding van (het teamhoofd van) de AIVD.

Als laatste betrokken organisatie kan de NCTb worden genoemd. Deze instantie is geen deelnemer in de CT Infobox, heeft het convenant ook niet ondertekend, maar neemt wel deel aan het Coördinerend Beraad van de CT Infobox.

Opgemerkt dient nog te worden dat momenteel deelname van de Koninklijke Marechaussee aan de CT Infobox wordt overwogen.

¹¹ *Kamerstukken II* 2005/06, 29 754, nr. 29, p. 4.

¹² Dit is onderdeel van de zogenoemde Post Madrid-maatregelen: Kamerstuknummer 30 553.

In de volgende paragrafen geeft de Commissie een gedetailleerde beschrijving van de (juridische) posities van de onderscheiden organisaties. In hoofdstuk 6 zal de Commissie dieper ingaan op enkele vraagpunten die bij deze posities spelen.

3.2 Positie van de AIVD

In zijn brief aan de Tweede Kamer d.d. 26 september 2005 heeft de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een uitleg gegeven over de juridische inbedding van de CT Infobox en de leidende positie van de AIVD daarin. In deze brief en in het convenant is duidelijk gemaakt dat de CT Infobox organisatorisch onder de AIVD ressorteert. Daarmee vormt de CT Infobox een onderdeel van de AIVD. Alle werkzaamheden van de CT Infobox worden bestreken door de WIV 2002.

De AIVD levert zowel informatie als op te nemen personen aan bij de CT Infobox.

Voor de dagelijkse leiding van de CT Infobox heeft de AIVD een teamhoofd aangesteld, die tevens deelneemt aan het Coördinerend Beraad. Ook is de Directeur van de Directie Democratische Rechtsorde (D1) van de AIVD deelnemer aan het Coördinerend Beraad en fungeert tevens als voorzitter daarvan.

De mening van enkele deelnemende organisaties is dat mede door de juridische inbedding van de CT Infobox de AIVD in de beginfase van de CT Infobox een leidende positie in het samenwerkingsverband innam die niet overeenkwam met de (feitelijke) dagelijkse gang van zaken binnen de CT Infobox en die met het oog op een goede samenwerking ook niet wenselijk was. Binnen de box werken de deelnemende organisaties immers in gelijkwaardigheid samen. Deze samenwerking vormt de meerwaarde van de CT Infobox. Zie hierover verder paragraaf 6.2.

3.3 Positie van het KLPD

Het KLPD is een van de organisaties die in artikel 60 WIV 2002 worden genoemd. Daarmee is het KLPD bevoegd werkzaamheden ten behoeve van de AIVD te verrichten (zie paragraaf 3.1).

Het KLPD verstrekt informatie aan de CT Infobox op grond van artikel 17 en 62 WIV 2002. Een belangrijk deel van de relevante informatie van de regiokorpsen wordt ook door het

KLPD aan de CT Infobox verstrekt. Tevens levert het KLPD namen van in de CT Infobox op te nemen personen aan.

Vanwege de toegenomen aandacht van het KLPD voor de bestrijding van terrorisme en/of radicalisme, heeft het KLPD een voorname rol binnen de CT Infobox.

Het KLPD heeft een van zijn functionarissen aangesteld als teamleider binnen de CT Infobox. Deze teamleider neemt deel aan het Coördinerend Beraad. Ook is het Hoofd van de Nationale Recherche van het KLPD deelnemer aan het Coördinerend Beraad.

Sinds enige tijd levert ook de Financial Intelligence Unit Nederland (voorheen het Meldpunt Ongebruikelijke Transacties (MOT)), dat beheersmatig onder het KLPD valt, informatie aan ten behoeve van de CT Infobox. De CT Infobox verkrijgt door de gegevens van zowel deze Unit als de FIOD-ECD aldus ook een beeld van de in de CT Infobox opgenomen personen op financieel terrein.

3.4 Positie van de MIVD

De samenwerking van de AIVD met de MIVD is niet gebaseerd op artikel 60 WIV 2002, maar op artikel 58 WIV 2002, waarin de wettelijke verplichting tot samenwerking voor de MIVD en de AIVD is opgenomen. Blijkens artikel 58 lid 2 aanhef en sub a WIV 2002 bestaat deze medewerking in ieder geval uit de verstrekking van gegevens tussen de beide diensten.¹³ De MIVD levert naast informatie ook personen aan bij de CT Infobox.

De door de MIVD aangeleverde informatie heeft vooral betrekking op dreigingen van terrorisme en/of radicalisme tegen, maar ook binnen de krijgsmacht.

De relatie van de MIVD met de AIVD is - met het oog op het samenwerkingsvereiste van artikel 58 WIV 2002 - anders dan die van de overige diensten die deelnemen aan de CT Infobox. De AIVD heeft immers geen zeggenschapsrelatie ten aanzien van de MIVD, ook niet ten aanzien van de werkzaamheden die door medewerkers van de MIVD verricht worden in de CT Infobox. Voor de activiteiten van de MIVD in de CT Infobox is dan ook niet de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties verantwoordelijk, maar de Minister van Defensie.

Het Hoofd van de Afdeling Contra Inlichtingen en Veiligheid (ACIV) van de MIVD is deelnemer aan het Coördinerend Beraad.

3.5 Positie van de IND

De positie van de IND in de CT Infobox is bijzonder, aangezien deze dienst momenteel niet genoemd wordt in artikel 60 WIV 2002 en de IND dus niet de wettelijke bevoegdheid heeft activiteiten uit te voeren ten behoeve van de AIVD, anders dan het overdragen van gegevens. In het wetsvoorstel inzake de zogenoemde Post-Madrid maatregelen¹⁴ wordt de IND opgenomen in artikel 60 WIV 2002.

Tot aan de mogelijke inwerkingtreding van dit wetsvoorstel worden de medewerkers van de IND blijkens de brief van de Minister van 26 september 2005 aangemerkt als waren zij artikel 60-ambtenaren. Dit betreft een afspraak tussen de betrokken partijen, waarbij de regels die gelden voor artikel 60-functionarissen van overeenkomstige toepassing zijn verklaard voor de IND-medewerkers in de CT Infobox. Zo dienen zij eenzelfde veiligheidsonderzoek als medewerkers van de AIVD te ondergaan en zijn zij onderworpen aan dezelfde geheimhoudingsverplichting, die zich ook uitstrekt in de relatie met hun eigenlijke werkgever, de IND.

In de praktijk is gebleken dat door het creëren van de CT Infobox de mogelijkheden die de IND heeft ten aanzien van personen die in relatie staan tot terrorisme en/of radicalisme, beter kunnen worden benut. Gedacht kan worden aan het uitzetten van personen die een gevaar vormen voor de nationale veiligheid, op basis van een advies daartoe van de CT Infobox.

De IND levert in de CT Infobox informatie aan op grond van artikel 17 WIV 2002.

Een vertegenwoordiger van de IND neemt deel aan het Coördinerend Beraad van de CT Infobox.

3.6 Positie van het OM

Zoals hierboven reeds is vermeld heeft het OM 'geen zitting in de CT Infobox, maar zit het erbij'. Feitelijk is het enkel de Landelijk Officier van Justitie (LOVJ) voor

¹³Ten behoeve van deze samenwerking is op 20 oktober 2006 een convenant tussen de MIVD en AIVD afgesloten; *Stct.* 1 november 2006, nr. 213, p. 11.

¹⁴Kamerstukken 30 553.

terrorismebestrijding¹⁵ die namens het OM werkzaamheden verricht ten behoeve van de CT Infobox.

Sporadisch levert de LOVJ informatie aan bij de CT Infobox, bijvoorbeeld over (lopende) strafzaken. De basis daarvoor wordt gevormd door artikel 61 lid 1 WIV 2002. De LOVJ heeft geen rol bij de beoordeling van de ingebrachte gegevens in de CT Infobox en levert zelf ook geen personen aan.

De belangrijkste taak van de LOVJ ten behoeve van de CT Infobox ziet op het beoordelen van alle concept-adviezen die binnen de CT Infobox zijn opgesteld. Dit is van belang om te beoordelen of een voorgenomen advies eventueel zou kunnen botsen met strafvorderlijke onderzoeken op het gebied van terrorismebestrijding, waarvoor het Landelijk Parket een leidende en coördinerende rol heeft gekregen. Ook is een toets door de LOVJ van belang met het oog op een mogelijke toepassing van artikel 38 WIV 2002, inhoudende dat de AIVD een ambtsbericht inzake door de AIVD geconstateerde strafbare feiten - via de LOVJ - aan het OM kan zenden. De CT Infobox heeft immers de mogelijkheid een advies aan de AIVD uit te brengen om informatie te verstrekken aan het OM. Op deze wijze kan de LOVJ zijn eigenlijke rol bij het uitbrengen van ambtsberichten door de AIVD aan het OM¹⁶ in een vroeg stadium vervullen. Samen met het teamhoofd van de AIVD en die van het KLPD ondertekent de LOVJ alle (interne) adviezen van de CT Infobox.¹⁷

De LOVJ is geen artikel 60-ambtenaar. Zijn taak vloeit onder meer voort uit artikel 38 WIV 2002, maar bijvoorbeeld ook uit artikel 61 WIV 2002.

Ten aanzien van de betrokkenheid van de LOVJ bij de CT Infobox geldt dat de Minister van Justitie verantwoordelijk is.

De plv. Hoofdofficier van Justitie van het Landelijk Parket in Rotterdam is namens het OM deelnemer aan het Coördinerend Beraad.

3.7 Positie van de FIOD-ECD

De FIOD-ECD is een van de diensten die valt onder artikel 60 WIV 2002.¹⁸ Hierdoor is deze

¹⁵ Ressortierend onder het Landelijk Parket te Rotterdam. Deze functie wordt momenteel door twee functionarissen vervuld.

¹⁶ Zie voor meer informatie hierover het toezichtsrapport van de Commissie nr. 9A inzake de door de AIVD uitgebrachte ambtsberichten, te raadplegen via www.ctivd.nl.

¹⁷ Zie verder paragraaf 5.1.

¹⁸ In artikel 60 WIV 2002 wordt in dit verband de directeur-generaal van de rijksbelastingdienst van het Ministerie van Financiën aangewezen.

dienst bevoegd werkzaamheden ten behoeve van de AIVD te verrichten (zie paragraaf 3.1). De FIOD-ECD is geen organisatie die zich primair bezighoudt met de bestrijding van terrorisme en/of radicalisme. Wel kan de FIOD-ECD een belangrijke ondersteunende rol vervullen door het leveren van informatie aan de CT Infobox. Aldus verkrijgt de CT Infobox ook een beeld van de in de CT Infobox opgenomen personen op financieel terrein. De FIOD-ECD verschaft informatie aan de CT Infobox op basis van artikel 17 WIV 2002. Deze dienst is niet vertegenwoordigd in het Coördinerend Beraad.

3.8 Positie van de NCTb

De NCTb is geen deelnemer van de CT Infobox. De enige betrokkenheid van de NCTb bij de CT Infobox bestaat uit het bijwonen van de vergaderingen van het Coördinerend Beraad door een vertegenwoordiger van de NCTb. Deze betrokkenheid is niet gestoeld op een wettelijke grondslag, maar vloeit voort uit een mondelinge afspraak, die in de brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties d.d. 18 maart 2005 wordt vermeld. De NCTb wordt in de WIV 2002, noch in het convenant van de CT Infobox genoemd. Wel is er een convenant dat de samenwerking tussen de AIVD en de NCTb regelt.

De Commissie signaleert dat er bij de deelnemers aan de CT Infobox onduidelijkheid bestaat over de positie van de NCTb binnen het Coördinerend Beraad. Zo is niet helder afgesproken welke ruimte de NCTb heeft om in het Coördinerend Beraad een inhoudelijke rol te spelen en welke informatie de NCTb mag krijgen. De Commissie constateert dat de deelnemers aan de CT Infobox kritisch zijn over de betrokkenheid van de NCTb bij het Coördinerend Beraad. Zo is een aantal deelnemers van mening dat, in aanwezigheid van de vertegenwoordiger van de NCTb, niet gesproken kan worden over operationele gegevens. Het betreft immers gevoelige gegevens waarover de NCTb, met het oog op zijn taakuitvoering, niet noodzakelijkerwijs hoeft te beschikken.

De Commissie constateert dat de onduidelijkheid over de rol van de NCTb heeft gezorgd voor fricties in de samenwerking. De deelname van de NCTb aan het Coördinerend Beraad is niet helder, omdat de NCTb geen partij is bij het convenant. De deelname moet daarom voortvloeien uit zijn algemene taak en bevoegdheden. Deze taak is onduidelijk door het ontbreken van een wettelijke grondslag. De Commissie wijst op het feit dat de NCTb (slechts) zijn basis vindt in een instellingsregeling van de Ministers van Justitie en

Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties¹⁹ en een expliciet wettelijke grondslag ontbeert.

De NCTb heeft nog een andere relatie met de CT Infobox, namelijk als ontvanger van de adviezen inzake de persoonsgerichte aanpak.²⁰ De Commissie verwijst hiervoor naar paragraaf 5.5.

4 Gegevensverwerking door de CT Infobox

4.1 Het opnemen van personen in de CT Infobox

In beginsel is elke deelnemende organisatie binnen de CT Infobox gerechtigd personen voor te dragen om in de CT Infobox op te nemen. In de praktijk zijn echter de AIVD, het KLPD en de MIVD de enige organisaties die personen aanmelden bij de CT Infobox. De AIVD is de organisatie die - via zijn verschillende contra-terrorisme teams - verreweg de meeste personen aanmeldt. De FIOD-ECD heeft nog geen personen aangemeld, maar die mogelijkheid heeft deze dienst wel.

Het aanmelden gebeurt door middel van een intakeformulier dat door het teamhoofd van de AIVD, dan wel de teamleider van het KLPD binnen de CT Infobox goedgekeurd dient te worden. Deze goedkeuring heeft tot gevolg dat de aangemelde persoon in de CT Infobox wordt opgenomen.

De vier genoemde organisaties hebben criteria ontwikkeld om te bepalen in welke gevallen een persoon kan worden aangemeld bij de CT Infobox. De criteria voor de AIVD en de MIVD zijn gelijklopend.

Deze criteria zijn:

- * Het opnemen van een persoon in de CT Infobox moet binnen de kaders van de WIV 2002 vallen (meer in het bijzonder artikel 13 WIV 2002);
- * Het moet gaan om personen en netwerken die op enigerlei wijze betrokken zijn bij (islamistisch) terrorisme en radicalisme of de ondersteuning daarvan;
- * De op te nemen persoon is bij ten minste een van de betrokken diensten in onderzoek, dan wel is bij een van de betrokken diensten in onderzoek geweest;

¹⁹ Instellingsregeling van 29 juni 2005; Stcrt. 5 juli 2005, nr. 127, p. 12.

²⁰ Voorheen 'persoonsgericht verstoren' genoemd.

- * Het opnemen in de CT Infobox komt naast en niet in plaats van onderzoek door een van de betrokken diensten;
- * Het aanmelden van een persoon in de CT Infobox moet een aantoonbare meerwaarde hebben.

Tevens hebben de AIVD en MIVD criteria ontwikkeld wanneer een persoon bij de CT Infobox aangemeld moet worden. Deze verplichting is opgesteld voor de verschillende teams van de diensten. Deze criteria houden in dat een persoon moet worden aangemeld bij de CT Infobox indien - in het kader van een onderzoek naar islamistisch terrorisme - op een gerichte wijze gegevens over deze persoon worden verzameld. Het is niet altijd helder wanneer hiervan sprake is. Binnen de diensten is bepaald dat bij een aanvraag tot de inzet van een bijzondere bevoegdheid tegen de persoon in ieder geval sprake is van het gericht gegevens verzamelen.

Het KLPD heeft, in afstemming met het Landelijk Parket, eigen criteria ontwikkeld. Deze criteria komen erop neer dat personen die verdachte zijn in het kader van (islamistisch) terrorisme, dan wel personen tegen wie op basis van artikel 126o e.v. van het Wetboek van Strafvordering²¹ bijzondere opsporingsbevoegdheden worden ingezet vanwege hun vermoedelijke betrokkenheid bij (islamistisch) terrorisme, kunnen worden aangemeld bij de CT Infobox. Ook de personen die ondersteuning bieden aan activiteiten van terroristische aard kunnen in de CT Infobox worden aangemeld.

De FIOD-ECD heeft ook criteria opgesteld voor het aanmelden van personen in de CT Infobox. De inschatting is dat de FIOD-ECD slechts zelden een persoon zal aanmelden voor opname in de CT Infobox. Tot nu toe is dat nog niet gebeurd.

De criteria van de FIOD-ECD houden (in grote lijnen) in dat wanneer een persoon zich bezig houdt met (of heeft beziggehouden met) activiteiten van financieel-economische aard ter ondersteuning/financiering van (islamistisch) terrorisme en/of radicalisme en er een verdenking is dat hij zich schuldig maakt aan strafbare feiten die tot het beleidsterrein van de FIOD-ECD behoren, hij aangemeld kan worden bij de CT Infobox.

²¹ Het gaat hier om personen die betrokken zijn bij een georganiseerd verband waartegen een redelijk vermoeden bestaat dat binnen dit verband bepaalde misdrijven worden beraamd of gepleegd die gezien hun aard of de samenhang met andere misdrijven die in dat georganiseerd verband worden beraamd of gepleegd een ernstige inbreuk op de rechtsorde opleveren.

Aangezien de CT Infobox onder het regime van de WIV 2002 is geplaatst, zal bij het aanmelden van personen in de CT Infobox voldaan moeten worden aan de wettelijke criteria die voor het verwerken van gegevens in de WIV 2002 zijn opgenomen. Het belangrijkste criterium in dit verband is het vereiste dat persoonsgegevens slechts mogen worden verwerkt onder meer wanneer een persoon aanleiding geeft tot het ernstige vermoeden dat hij of zij een gevaar vormt voor de democratische rechtsorde, dan wel voor de veiligheid of voor andere gewichtige belangen van de staat (artikel 13 lid 1 sub a WIV 2002). Ook in het convenant is dit vereiste door een verwijzing naar dit artikel expliciet opgenomen (zie artikel 3).

De criteria die de AIVD en MIVD hebben opgesteld verhouden zich tot dit vereiste. Ditzelfde geldt voor de criteria van het KLPD en die van de FIOD-ECD.

Ten aanzien van het aanmelden van personen door het KLPD wijst de Commissie in dit verband wel op de Wet ter verruiming van de mogelijkheden tot opsporing en vervolging van terroristische misdrijven.²² Deze wet maakt het voor de politie mogelijk reeds op basis van *aanwijzingen* van een terroristisch misdrijf bepaalde onderzoekshandelingen te verrichten. De Wet zou naar het oordeel van de Commissie van invloed kunnen zijn op het (eerder) aanmelden van personen door het KLPD bij de CT Infobox.

Voor de feitelijke uitwerking in de praktijk van de criteria voor het opnemen van personen in de CT Infobox verwijst de Commissie naar paragraaf 7.2.

4.2 Het verwijderen van personen uit de CT Infobox

Binnen de CT Infobox zijn ook criteria opgesteld voor het verwijderen van personen van de lijst van de CT Infobox. Personen worden onder meer van de lijst gehaald wanneer zij niet (meer) relevant blijken te zijn, bij emigratie/uitzetting of bij een gevangenisstraf van ten minste 12 jaar. Het verwijderen komt momenteel feitelijk neer op het niet verder behandelen van deze personen door de CT Infobox.

De Commissie verwijst naar paragraaf 7.2 voor de feitelijke uitwerking in de praktijk van de criteria voor het verwijderen van personen uit de CT Infobox.

²² Wet van 20 november 2006; *Stb.* 2006, 580.

4.3 Gegevensverstrekking en -verwerking

Ingevolge artikel 7 lid 1 van het convenant dragen de deelnemende diensten er zorg voor dat de CT Infobox toegang krijgt tot alle relevante gegevensbestanden waarover zij beschikken. Dit gebeurt door rechtstreekse geautomatiseerde raadpleging mogelijk te maken, dan wel - in afwachting van het ter beschikking komen van deze mogelijkheid - op een andere geschikte wijze.

Inmiddels is deze rechtstreekse toegang tot de gegevensbestanden door vrijwel alle deelnemende partijen gerealiseerd. Enkel de MIVD heeft gekozen voor een andere benadering. Ten behoeve van (de inbreng van de MIVD in) de CT Infobox heeft de MIVD een zogenoemde front- en backoffice gecreëerd. De front-office wordt gevormd door een tweetal MIVD-medewerkers die binnen de CT Infobox actief zijn, terwijl de back-office bestaat uit twee medewerkers die werkzaamheden verrichten binnen de MIVD. Deze laatste medewerkers zetten de verschillende zoekvragen ten aanzien van de personen die in de CT Infobox zijn opgenomen uit bij de relevante afdelingen van de MIVD. De ontvangen informatie wordt vervolgens verstrekt aan de MIVD-medewerkers in de CT Infobox.

De MIVD heeft voor deze opzet gekozen vanwege een aantal hoofdzakelijk organisatorische redenen. Deze benadering leidt er wel toe dat de andere deelnemende diensten moeten instemmen met het uitzetten van de namen van in de CT Infobox opgenomen personen bij de MIVD. Dit is dan immers een vorm van verstrekking van gegevens. Hoewel de keuze van de MIVD voor het verlenen van toegang tot zijn informatie voor de CT Infobox plausibel lijkt, levert deze keuze wel een lastige positie voor de CT Infobox op. De Commissie beveelt de MIVD aan - mede gelet op het bepaalde in artikel 7 lid 1 van het convenant - de mogelijkheden voor een andere, meer rechtstreekse toegankelijkheid, nader te bezien.

Met het oog op het bovenstaande hebben de medewerkers van de MIVD in de CT Infobox ook geen rechtstreekse toegang tot de gegevensbestanden van sommige deelnemende diensten.

Na de intake van een persoon brengen de medewerkers, die namens de deelnemende diensten werkzaam zijn in de CT Infobox, informatie van de deelnemende diensten over deze persoon in bij de CT Infobox. Van elke aangemelde persoon wordt een zogenoemd CV vervaardigd, waarin alle informatie van de verschillende diensten wordt opgenomen.

Momenteel moeten alle gegevensbestanden van de verschillende diensten handmatig worden nagegaan, welke stap bij elke persoon periodiek dient te worden herhaald. Dit is een tijdrovende bezigheid die een groot gedeelte van de huidige capaciteit van de CT Infobox beslaat. Door een samenwerkingsverband van de AIVD, het KLPD, het Nederlands

Forensisch Instituut (NFI) en de NCTb wordt gepoogd op een meer automatische wijze de verschillende systemen te kunnen doorzoeken. Hiervoor wordt een zogenoemde 'zoekschild' gecreëerd, die erop gericht is de naslagfunctionaliteit van de CT Infobox aanzienlijk te verbeteren. Hierdoor zou er meer capaciteit kunnen komen voor de andere hoofdfunctie van de CT Infobox, te weten de analysefunctie.

Het ontwikkelen van deze zoekschild is ingebracht in een groter project dat op het verwerken van informatie gericht is. In dit project wordt ook gekeken naar nieuwe methoden om gegevens te analyseren, bijvoorbeeld door middel van geautomatiseerde bestandsanalyse (datamining), waarmee aan de hand van vooraf vastgestelde zoekcriteria (profielen) bestanden kunnen worden doorzocht. De indruk bestaat dat het eigenlijke doel van het project ten aanzien van de zoekschild, dat erop gericht is om beter en sneller de bestanden te kunnen doorzoeken, op de achtergrond is geraakt. Voor de CT Infobox zelf heeft de zoekschild echter prioriteit.

De Commissie merkt hierover op dat het voor een adequaat functionerende CT Infobox van cruciaal belang is om te beschikken over een behoorlijk functionerend zoekstelsel. De Commissie beveelt aan met voorrang hierin te voorzien.

Ook de Regionale inlichtingendiensten (RID'en) leveren informatie aan. De RID'en ontvangen de lijst met personen van de CT Infobox met het verzoek deze personen in de specifieke bestanden van de regiokorpsen na te slaan en de resultaten te verstrekken aan de CT Infobox.

De RID'en verrichten hun werkzaamheden voor de AIVD op basis van artikel 60 WIV 2002. Zij vallen daarbij onder de leiding en verantwoordelijkheid van de AIVD c.q. de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Onder artikel 60 WIV 2002 worden de medewerkers van de RID ingezet als waren zij AIVD-medewerkers. De informatieverstrekking aan de RID'en moet dan ook worden gezien als een interne vorm van verstrekking.

Anders dan soms wordt gedacht, gaat met het opnemen van informatie in de CT Infobox niet de beslissingsbevoegdheid ten aanzien van deze informatie over op de CT Infobox. De organisatie waarvan de informatie afkomstig is blijft beslissingsbevoegd met betrekking tot de verwerking van gegevens in het kader van de eigen taakuitvoering.²³ Dit geldt uiteraard ook voor het ondernemen van activiteiten op grond van de eigen informatie.

²³ Artikel 7 lid 2 van het convenant.

Voor het verwerken van de informatie in de CT Infobox, wat verricht wordt onder beheer van de AIVD, heeft de AIVD een nieuw geautomatiseerd, administratief systeem ontwikkeld, waarin alle informatie wordt ingebracht. In dit systeem wordt de informatie over een persoon op een gestructureerde en overzichtelijke wijze vastgelegd, waarbij direct duidelijk is van welke organisatie de informatie afkomstig is. Doelstelling hiervan is onder meer attent te zijn op het niet door elkaar laten lopen van opsporingsinformatie en inlichtingen van de AIVD en MIVD.

Voor het onderhavige onderzoek heeft de Commissie volledige toegang gekregen tot dit systeem en derhalve tot alle informatie die bij de CT Infobox voorhanden is. Het betreft een helder en toegankelijk systeem, waarin de Commissie een belangrijke steun heeft gevonden in haar onderzoek.

5 Adviezen van de CT Infobox

5.1 Inleiding

Nadat de medewerkers van de verschillende organisaties in de CT Infobox alle relevante informatie over een bepaalde persoon hebben verwerkt, moet deze informatie worden beoordeeld. Deze beoordeling vindt in eerste instantie plaats binnen een aantal clusters van de CT Infobox. In deze clusters zitten medewerkers van in beginsel alle deelnemende organisaties binnen de CT Infobox (behalve het OM), waardoor een beoordeling van de informatie vanuit verschillende invalshoeken mogelijk wordt. Dit zorgt ervoor dat de verschillende mogelijkheden voor de aanpak van een persoon in onderlinge samenhang kunnen worden gezien en een voorstel voor het meest aangewezen vervolgtraject kan worden gedaan.

De voorstellen voor een bepaalde aanpak worden door de clusters aan een driemanschap voorgelegd, te weten het teamhoofd van de CT Infobox van de AIVD, de teamleider van de CT Infobox van het KLPD en de LOVJ Terrorismebestrijding.²⁴

Dit drietal dient het voorstel te ondertekenen, waarna het als een advies van de CT Infobox aan een van de deelnemende diensten (of aan de NCTb, zie paragraaf 5.5) naar de Directeur van de Directie Democratische Rechtsorde (D1) van de AIVD gaat. Deze Directeur is -

²⁴ Zie voor de rol van de LOVJ in dit verband paragraaf 3.6.

namens het Hoofd van de AIVD - bevoegd een dergelijk advies van de CT Infobox als bijlage bij een aanbiedingsbrief aan een van de deelnemende diensten te verstrekken. Indien de aard van het advies daartoe aanleiding geeft, vindt ondertekening plaats op een hoger niveau, te weten het Hoofd van de AIVD, dan wel de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Hierbij dient opgemerkt te worden dat het slechts gaat om adviezen. De uiteindelijke beslissing om tot een bepaalde handeling over te gaan wordt genomen door de ontvanger van het advies.²⁵ Bij deze ontvanger ligt dan ook - in beginsel - de verantwoordelijkheid.

Bij de advisering door de CT Infobox is het zogenoemde GAZO-vereiste (geen actie zonder overleg) van belang. Dit vereiste houdt in dat de binnen de CT Infobox beschikbare gegevens of de door de CT Infobox in haar adviezen verwerkte gegevens niet aan personen of instanties buiten de CT Infobox worden verstrekt zonder de toestemming van de dienst waarvan de gegevens afkomstig zijn. De verstrekking vindt plaats volgens de daarvoor geldende wettelijke bepalingen.²⁶

De basis voor de verstrekkingprocedure van adviezen van de CT Infobox vormt artikel 36 WIV 2002. Doordat de CT Infobox onder de AIVD (en derhalve onder de WIV 2002) ressorteert, moet een advies worden gezien als een vorm van externe verstrekking van gegevens door de AIVD.²⁷ Van een directe vorm van advisering van de CT Infobox aan de deelnemende organisaties (en de NCTb) is dan ook geen sprake.

Binnen de CT Infobox en het Coördinerend Beraad is lange tijd nagedacht over de juiste vorm van verstrekking van adviezen aan de deelnemende diensten. Uiteindelijk is binnen het Coördinerend Beraad overeenstemming bereikt over de bovengenoemde verstrekkingprocedure. De opvatting bij enkele deelnemende organisaties was in eerste instantie dat door deze wijze van verstrekking het advies te veel het karakter kreeg van een ambtsbericht van de AIVD.²⁸ Een dergelijk ambtsbericht heeft immers dezelfde wettelijke basis als een advies van de CT Infobox. Hierdoor zou het eigen karakter van de advisering door de CT Infobox onderbelicht worden en zou het teveel gaan lijken op verstrekking van informatie door de AIVD, aldus deze organisaties.

²⁵ Zie echter voor de complicaties hierbij bij de persoonsgerichte aanpak paragraaf 5.5.

²⁶ Zie artikel 8 van het convenant van de CT Infobox.

²⁷ Zie echter voor de adviezen aan de AIVD en de MIVD paragraaf 5.2.

²⁸ Zie over de ambtsberichten van de AIVD het toezichtsrapport van de Commissie nr. 9A inzake de door de AIVD uitgebrachte ambtsberichten, te raadplegen via www.ctivd.nl.

Ook zou deze verstrekkingprocedure tot vreemde situaties kunnen leiden.

Wanneer bijvoorbeeld enkel het KLPD informatie heeft ingebracht, terwijl dat bij de andere diensten niet het geval is en de CT Infobox een advies wil uitbrengen aan het KLPD, moet dat ook via de procedure van artikel 36 WIV 2002. Ook in dit geval zou het advies als een bijlage van een aanbiedingsbrief van de Directeur van D1 van de AIVD aan het KLPD moeten worden gezonden. Dit terwijl het advies slechts betrekking heeft op de informatie van het KLPD en het KLPD ook gerechtigd is zelfstandig te handelen op basis van deze informatie.²⁹ Hierdoor zou een verkeerde beeldvorming kunnen ontstaan ten aanzien van de betrokkenheid van de AIVD bij het handelen van (in casu) het KLPD, aldus enkele deelnemende organisaties.

Dit probleem is inmiddels onderkend en er is besloten in een dergelijk geval geen advies van de CT Infobox meer te verstrekken. Aangezien het slechts om informatie van (in casu) het KLPD gaat, vindt de Commissie dit terecht.

Zoals gezegd is binnen het Coördinerend Beraad uiteindelijk gekozen voor verstrekking van adviezen van de CT Infobox via artikel 36 WIV 2002. Doordat de CT Infobox formeel onder de WIV 2002 ressorteert, vindt ook de Commissie dat de gekozen procedure van verstrekking van adviezen van de CT Infobox de enige wettelijke mogelijkheid is voor verstrekking. De Commissie heeft echter begrip voor de bezwaren die door enkele deelnemende diensten over deze wijze van verstrekking naar voren zijn gebracht, onder meer betreffende de verkeerde beeldvorming die zou kunnen ontstaan.

In het vervolg van dit rapport zal de Commissie opmerken dat, en waarom, zij een nadere wettelijke regeling van de CT Infobox gewenst acht. In deze regeling zou onder meer een eenvoudiger adviesprocedure moeten worden vastgelegd.

De CT Infobox verstrekt vier verschillende soorten adviezen. Het betreft:

- * Adviezen aan de AIVD en de MIVD;
- * Adviezen tot het verstrekken van gegevens aan de overige deelnemende organisaties in de CT Infobox;
- * Attenderingsadviezen aan de deelnemende organisaties in de CT Infobox;
- * Adviezen inzake de persoonsgerichte aanpak aan de NCTb.

²⁹ Zie artikel 7 lid 2 van het convenant van de CT Infobox waarin - kort gezegd - duidelijk wordt gemaakt dat de verstrekker van informatie aan de CT Infobox beslissingsbevoegd blijft ten aanzien van deze informatie.

In de hiernavolgende paragrafen gaat de Commissie nader in op deze adviezen.

Opgemerkt zij dat een mededeling ex artikel 38 lid 1 WIV 2002, te weten de schriftelijke mededeling aan het openbaar ministerie dat bepaalde gegevens (van de AIVD of MIVD) van belang kunnen zijn voor de opsporing en vervolging van strafbare feiten, niet plaatsvindt door middel van een advies van de CT Infobox, maar door middel van een ambtsbericht van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, resp. de Minister van Defensie. Wanneer de CT Infobox op dergelijke gegevens stuit is het mogelijk om de AIVD of de MIVD te adviseren om een ambtsbericht aan het openbaar ministerie te verstrekken.

5.2 Adviezen aan de AIVD en de MIVD

Doordat de CT Infobox onder de AIVD (en de WIV 2002) ressorteert, moeten adviezen van de CT Infobox aan de AIVD beschouwd worden als *interne adviezen*. Deze adviezen worden daarom niet, zoals beschreven onder 5.1, uitgebracht door middel van een formele procedure, waarbij de Directeur van de Directie Democratische Rechtsorde van de AIVD namens het Hoofd van de AIVD het advies aanbiedt.

Voor deze interne vorm van verstrekking geldt artikel 35 WIV 2002 dat bepaalt dat verstrekking van door de AIVD verwerkte gegevens aan een specifieke functionaris van de AIVD slechts plaatsvindt voor zover dat noodzakelijk is voor een goede uitvoering van de aan deze ambtenaar opgedragen taak. Dit voorschrift wordt ook wel aangeduid als het 'need to know-beginsel'. Dit beginsel is leidend voor de werkzaamheden binnen de inlichtingendiensten.

Ook de adviezen van de CT Infobox aan de MIVD volgen niet de onder 5.1 beschreven weg, daar deze adviezen uitgebracht worden onder artikel 58 WIV 2002 dat de samenwerking tussen de beide diensten regelt. Daarmee zijn deze adviezen, in juridische zin, niet te vergelijken met adviezen aan de overige deelnemende organisaties.

5.3 Adviezen tot het verstrekken van gegevens aan de overige deelnemende organisaties in de CT Infobox

De CT Infobox heeft een volledig overzicht van de informatie die bij de deelnemende organisaties over een bepaalde persoon aanwezig is. De CT Infobox is dan ook in staat om te beoordelen of een van de organisaties informatie tot zijn beschikking heeft die voor een van de andere organisaties van belang zou kunnen zijn. Wanneer dit het geval is wordt dit door de CT Infobox aan de organisatie die de beschikking heeft over de informatie kenbaar gemaakt via een advies.

De grondslag hiervoor vormt artikel 36 lid 1 WIV 2002 en in het verlengde hiervan artikel 4 van het convenant van de CT Infobox, met uitzondering van het geval dat een dergelijk advies door de CT Infobox aan de AIVD of MIVD wordt gegeven (zie paragraaf 5.2).

5.4 Attenderingsadviezen aan de deelnemende organisaties in de CT Infobox

Algemeen

Een zogenoemd ‘attenderingsadvies’ van de CT Infobox houdt in dat een organisatie in de CT Infobox erop wordt gewezen dat zij bepaalde maatregelen kan treffen op basis van gegevens die door een andere organisatie in de CT Infobox aan haar kunnen worden verstrekt. In de meeste gevallen zal een dergelijk advies gelijktijdig met een advies zoals genoemd in de vorige paragraaf worden verstrekt.

De procedure van verstrekking is dezelfde als genoemd in paragraaf 5.3.

Er kan worden geadviseerd tot een inlichtingenmatige³⁰, strafvorderlijke, vreemdelingenrechtelijke en een fiscaalrechtelijke aanpak.

Een advies tot een inlichtingenmatige aanpak kan door de CT Infobox aan de AIVD of MIVD worden gegeven en houdt in dat er mogelijkheden bestaan voor deze diensten om verder onderzoek vorm te geven naar een bepaalde persoon. Bij zo’n (vervolg)onderzoek kunnen, anders dan het geval is binnen de CT Infobox, bijzondere bevoegdheden worden ingezet.

Een advies voor een strafvorderlijke aanpak kan aan het KLPD worden gegeven en houdt in dat er een strafvorderlijk vervolg kan worden gegeven aan bepaalde informatie,

³⁰ Voor de overzichtelijkheid wordt een dergelijk advies aan de AIVD of MIVD in deze paragraaf behandeld en niet in paragraaf 5.2.

bijvoorbeeld het aanmerken van een persoon als verdachte, en op basis daarvan verder onderzoek vormgeven.

Een advies tot een vreemdelingenrechtelijke aanpak wordt aan de IND uitgebracht en geeft aan dat de IND mogelijkheden heeft in relatie tot een bepaalde persoon. Gedacht kan worden aan de bevoegdheid van de IND om op basis van bepaalde informatie te besluiten om een persoon uit te zetten.

De FIOD-ECD kan een advies tot een fiscaalrechtelijke aanpak krijgen, dat inhoudt dat deze dienst maatregelen kan treffen tegen een persoon, bijvoorbeeld het opstarten van een fiscaalrechtelijk onderzoek.

Monitoren van een persoon door het KLPD

Naast de bovengenoemde adviezen behoort ook een advies aan het KLPD tot het monitoren van een persoon tot de mogelijkheden. Het monitoren kan in beeld komen wanneer de andere trajecten niet mogelijk of opportuun blijken te zijn. Tevens is het mogelijk dat het monitoren plaatsvindt parallel aan een van de andere trajecten.

Het monitoren is er primair op gericht de informatie over een persoon te completeren door het actief inwinnen van informatie door de politie. Een advies tot monitoren houdt in dat de verantwoordelijkheid om de informatie-positie ten aanzien van een bepaalde persoon actueel te houden, overgaat van de CT Infobox op het KLPD. De CT Infobox staakt in zo'n geval zijn eigen (naslag-)activiteiten.

Een advies aan het KLPD inzake monitoren kan slechts worden uitgebracht wanneer bij het KLPD voldoende informatie omtrent de persoon aanwezig is. Het KLPD moet immers op grond van deze informatie zelfstandig bevoegd zijn tot het inwinnen van verdere informatie.

Bij het KLPD wordt alle beschikbare (politie-)informatie gebundeld en er wordt een beoordeling van de persoon gemaakt. In de eerste plaats wordt gekeken op welke punten de informatiepositie van het KLPD verbeterd zou kunnen worden. Vervolgens wordt een op de persoon toegespitst plan gemaakt waarin een inschatting wordt gemaakt van de dreiging die van de persoon uitgaat. Hiervoor heeft het KLPD een model opgesteld dat ervoor zorgt dat de personen van wie de grootste dreiging uitgaat ook het best worden onderzocht.

In het plan staat tevens vermeld welke activiteiten uitgevoerd moeten worden en door welke politie-onderdelen dit dient te gebeuren (bijvoorbeeld een regiokorps). Dit kan naslag in de politie-systemen betreffen, maar ook een actieve informatie-inwinning door de

regiokorpsen is mogelijk. Bij dit laatste kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de inzet van een wijkagent die informatie over een persoon of diens omgeving dient te verzamelen.

Alle resultaten worden door de diverse politie-korpsen die betrokken zijn bij het monitoren doorgegeven aan het KLPD. Periodiek wordt binnen het KLPD een rapportage opgesteld met daarin de stand van zaken, de voortgang en de resultaten van het monitoren. Deze rapportage wordt naar de CT Infobox gezonden.

Het monitoren van een persoon kan onder meer worden beëindigd door een daartoe strekkend advies van de CT Infobox.

Recentelijk heeft de CT Infobox de eerste personen aan het KLPD voorgedragen voor het traject monitoren.

5.5 Adviezen inzake de persoonsgerichte aanpak aan de NCTb

Anders dan de hierboven genoemde vormen van adviezen, is er één soort advies dat bestemd is voor een derde instantie, te weten het advies aan de NCTb inzake de persoonsgerichte aanpak (voorheen ‘persoonsgericht verstoren’ genoemd). De persoonsgerichte aanpak, als nieuw instrument in de strijd tegen het terrorisme, en het advies van de CT Infobox dat daaraan ten grondslag kan liggen heeft vrij recent nadere vorm gekregen. Binnen de CT Infobox en het Coördinerend Beraad is grondig nagedacht over de rol die de CT Infobox in dit traject zou kunnen en moeten vervullen.

Hoewel de persoonsgerichte aanpak door een andere instantie dan de CT Infobox en de AIVD wordt uitgevoerd, wil de Commissie vanwege de belangrijke (initiërende) rol die de CT Infobox hierbij speelt toch enkele opmerkingen maken over dit onderwerp. De Commissie richt zich hierbij op de op p. 17 e.v. beschreven (inbreukmakende) vorm van de persoonsgerichte aanpak. In de loop van het onderzoek van de Commissie bleek dat er onduidelijkheid bestaat over wat het instrument inhoudt en wat de mogelijkheden ervan zijn. Ook vanwege deze reden gaat de Commissie nader op de persoonsgerichte aanpak in.

De persoonsgerichte aanpak

De persoonsgerichte aanpak is erop gericht een persoon van wie een terroristische dreiging uitgaat zodanig in de gaten te houden dat het voor hem, alsmede voor zijn omgeving, duidelijk wordt dat hij onderwerp is van enigerlei onderzoek door de overheid.

Het doel hiervan is te voorkomen dat deze persoon feitelijk nog een rol zou kunnen spelen in aan terrorisme gerelateerde zaken. Er wordt getracht een verdere ontwikkeling van deze persoon op het gebied van het terrorisme tegen te gaan.³¹

Voor de persoonsgerichte aanpak zijn geen nadere wettelijke regels opgesteld. Het gaat om het inzetten van bestaande bevoegdheden.

De activiteiten die in dit traject worden uitgevoerd worden in de eerste plaats ingezet door de regionale politie. Als juridische basis dient momenteel de openbare orde-taak van de politie (artikel 2 van de Politiewet 1993) die onder verantwoordelijkheid en gezag van de burgemeester wordt uitgevoerd (artikel 12 Politiewet 1993 en artikel 172 Gemeentewet). Het is de Commissie gebleken dat de persoonsgerichte aanpak slechts door enkele regionale politiekorpsen wordt uitgevoerd.

Activiteiten die worden verricht zijn onder meer het op gezette tijden surveilleren bij het woonadres van de persoon tegen wie een persoonsgerichte aanpak wordt ingezet, huisbezoek, het aanspreken van de ouders van de betrokkene, het aanspreken van zijn werkomgeving, het uitnodigen van betrokkene op het politiebureau enz. Het inzetten van bijzondere bevoegdheden, zoals stelselmatige observatie, is niet toegestaan.

In deze paragraaf beperkt de Commissie zich tot de bovenstaande (inbreukmakende) vorm van een persoonsgerichte aanpak/verstoren. Het blijkt dat in de praktijk ook aan het toepassen van andere middelen die gericht kunnen zijn op een concrete persoon de benaming 'verstoren' wordt gegeven, bijvoorbeeld het 'stukmaken' van een voorgenomen plan door de persoon te melden dat de politie op de hoogte is van het plan.

De hierboven geschetste vorm van een persoonsgerichte aanpak ('verstoren') moet ook worden onderscheiden van de bevoegdheid van de AIVD die vaak wordt omschreven als de verstoringsbevoegdheid. De bevoegdheid van de AIVD houdt in dat (een agent van) de AIVD bepaalde maatregelen mag treffen of bevorderen ter bescherming van door de AIVD te behartigen belangen (artikel 21 lid 1 sub a aanhef en onder 2° WIV 2002). Vaak gaat het om een onmiddellijk dreigend gevaar dat direct dient te worden afgewend. Deze bevoegdheid kan de AIVD inzetten wanneer er geen andere mogelijkheden zijn om het gevaar te (doen) keren, bijvoorbeeld door inschakeling van de politie.

³¹ Zie voor informatie over de persoonsgerichte aanpak de website van de NCTb: www.nctb.nl.

Rol van de CT Infobox en NCTb

Binnen de CT Infobox zijn - in afstemming met de NCTb - criteria ontwikkeld voor het bepalen in welke gevallen een persoon in aanmerking komt voor de persoonsgerichte aanpak. Onder meer is van belang dat van de betrokkene een substantiële terroristische dreiging uitgaat en aanpak van de betrokkene (in het verlengde hiervan) noodzakelijk is. Daarnaast dient een vreemdelingen- of strafrechtelijk vervolg niet tot de (onmiddellijke) mogelijkheden te behoren en een (uitsluitend) inlichtingenmatige aanpak is niet mogelijk of opportuun.

Wanneer een persoon voldoet aan de criteria kan de CT Infobox een advies tot een persoonsgerichte aanpak aan de NCTb verstrekken. De juridische grondslag daarvoor vormt artikel 36 lid 1 WIV 2002. In het convenant (inclusief de considerans daarbij) wordt echter niet expliciet duidelijk gemaakt dat een dergelijke advisering van de CT Infobox tot de mogelijkheden behoort.

De CT Infobox maakt geen afweging op grond van proportionaliteit en subsidiariteit. De CT Infobox is daartoe immers niet in staat, omdat op het moment van advisering voor de Infobox niet bekend is welke concrete activiteiten ten aanzien van een bepaalde persoon uitgevoerd zullen gaan worden.

De NCTb heeft voor de persoonsgerichte aanpak een aparte Regiegroep Persoonsgerichte Aanpak opgericht, waaraan vertegenwoordigers van de AIVD, het KLPD, de IND en de regiopolitie van de vier grote steden deelnemen. De Regiegroep wordt voorgezeten door de plv. NCTb. Binnen de Regiegroep wordt beoordeeld welke organisatie het meest in aanmerking komt om de in te zetten maatregelen uit te voeren. Aan deze organisatie brengt de Regiegroep vervolgens een advies tot een persoonsgerichte aanpak uit.

De NCTb krijgt geen inzage in de achterliggende stukken van de CT Infobox, die geleid hebben tot het advies van de CT Infobox. Voor de verantwoordelijke functionaris die vervolgens een advies tot een persoonsgerichte aanpak van de NCTb ontvangt (veelal de burgemeester), geldt in beginsel hetzelfde. Voor de burgemeester is het in sommige gevallen gecompliceerd om een gegrond oordeel te geven over bijvoorbeeld de proportionaliteit van het middel, met name wanneer binnen de politie weinig of geen informatie over betrokkene beschikbaar is. In voorkomende gevallen kan de burgemeester aan de AIVD verzoeken om nadere informatie om een afgewogen oordeel te kunnen geven. De AIVD kan dit vervolgens doen door middel van een ambtsbericht.

De CT Infobox wordt geïnformeerd over de voortgang van de inzet van het middel. Op basis van deze informatie kan de CT Infobox besluiten een advies tot beëindiging van de persoonsgerichte aanpak uit te brengen. Uiteraard kan de verantwoordelijke burgemeester ook zelf besluiten met de inzet te stoppen, net zoals hij zelfstandig kan besluiten, dus los van een advies van de CT Infobox, het middel in te zetten.

Bevindingen van de Commissie over de persoonsgerichte aanpak

De Commissie constateert dat met het oog op de toegenomen terroristische dreiging gezocht is naar een manier om bepaalde personen onder controle te houden. Uiteindelijk is de persoonsgerichte aanpak in de huidige vorm hiertoe opgezet, waarvoor geen nadere wettelijke regels zijn opgesteld.

De Commissie constateert dat er onduidelijkheid bestaat over de rol en verantwoordelijkheden die verschillende organisaties hebben te vervullen bij de inzet van de persoonsgerichte aanpak. Zo is de rol van de NCTb hierbij niet op een expliciet wettelijke grondslag gebaseerd en ook de instellingsregeling van de NCTb biedt onvoldoende duidelijkheid ten aanzien van de taken en verantwoordelijkheden van de NCTb op dit terrein.

Door deze onduidelijkheid ontstaan er discussies over de reikwijdte van ieders verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Bij de deelnemende organisaties in de CT Infobox bestaan hier verschillende opvattingen over.

Adviezen (en ook ambtsberichten) worden uitgebracht aan personen/instanties die op grond van deze adviezen bevoegd zijn maatregelen te nemen. Bij het advies inzake de persoonsgerichte aanpak is dit niet het geval. Dit advies wordt uitgebracht aan de NCTb, die het vervolgens kan doorsturen naar de bevoegde instantie (de burgemeester van de woonplaats van betrokkene). De Commissie vraagt zich af of dit de meest efficiënte en effectieve manier is om te adviseren tot een persoonsgerichte aanpak. Naar het oordeel van de Commissie zou er meer transparantie over het middel zijn bij een rechtstreekse advisering aan de bevoegde instantie, te weten de burgemeester.

De Commissie constateert dat enkele deelnemende organisaties aan de CT Infobox vraagtekens plaatsen bij de rol van de NCTb in dit verband, aangezien de NCTb niets kan toevoegen aan het advies en het enkel doorstuurt.

Ook voor de burgemeester, die uiteindelijk verantwoordelijk is voor de beslissing om een persoonsgerichte aanpak te gaan vormgeven, is het in sommige gevallen gecompliceerd een

afgewogen oordeel over (de proportionaliteit van) het middel te geven. De instantie waarvan de burgemeester het advies krijgt (de NCTb) heeft immers vaak niet de beschikking over (de volledige) informatie op grond waarvan tot het inzetten van het middel kan worden besloten. Als van politiezijde weinig informatie beschikbaar is, is de burgemeester vervolgens afhankelijk van de AIVD om (in sommige gevallen) in zijn informatiebehoefte te voorzien. Met het oog op het belang van geheimhouding zou dit voor de AIVD moeilijk kunnen zijn, hoewel wellicht de uitkomsten van de Werkgroep gegevensverstrekking - burgemeesters (die de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft overgenomen) hierin een leidende rol kunnen spelen. Volgens deze Werkgroep moet het voor de AIVD mogelijk zijn om de burgemeester adequaat in te lichten.³²

Vanwege het veelal geheime karakter van de informatie die ten grondslag ligt aan het advies tot een persoonsgerichte aanpak kan het naar de mening van de Commissie voor de burgemeester gecompliceerd zijn om verantwoording af te leggen aan de gemeenteraad over het toepassen van het middel. Het is dan ook voor de gemeenteraad moeilijk om hier controle op te houden.

Opgemerkt dient nog te worden dat weinig bekend is over de effectiviteit van de inzet van de persoonsgerichte aanpak.

Op dit moment is het naar het oordeel van de Commissie onvoldoende duidelijk wanneer tot een persoonsgerichte aanpak mag worden overgegaan. Dit geldt zowel voor de instanties die adviseren tot het toepassen van het middel (CT Infobox en NCTb) en de burgemeester die hier uiteindelijk over beslist, als voor de personen tegen wie de aanpak wordt ingezet.

Helderheid omtrent de vereisten om tot een persoonsgerichte aanpak te mogen overgaan is van belang, daar de daarbij in te zetten maatregelen - ondanks het feit dat hierbij geen bijzondere bevoegdheden worden ingezet - een inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van betrokkenen kunnen inhouden. Dit geldt in bijzondere mate wanneer de maatregelen die kunnen worden genomen in hun totaliteit worden gezien en de gevolgen die deze maatregelen met zich mee zouden kunnen brengen in ogenschouw worden genomen. De Commissie wijst hierbij op de vereisten die uit artikel 8 van het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens (EVRM) en de daarop gebaseerde jurisprudentie van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) voortvloeien. De belangrijkste

³² Zie *Kamerstukken II* 2005/06, 29 876, nr. 9.

eis is in dit verband het criterium van voorzienbaarheid, dat volgens vaste jurisprudentie van het EHRM een onderdeel vormt van het criterium ‘in accordance with the law’ (artikel 8 lid 2 EVRM). Het criterium houdt in dat een persoon in redelijkheid moet kunnen voorzien onder welke omstandigheden en op welke wijze de overheid een inbreuk op zijn grondrechten mag maken.³³

De Commissie betwijfelt of artikel 2 van de Politiewet 1993 een voldoende wettelijke grondslag vormt om de persoonsgerichte aanpak op te kunnen baseren.³⁴ De Commissie constateert dat deze twijfel gedeeld wordt door enkele gesprekspartners van de Commissie bij dit onderzoek. Het oordeel over de rechtsgrond van de persoonsgerichte aanpak staat naar het oordeel van de Commissie in een direct verband met de rechtsgrond van het advies daartoe van de CT Infobox, dat wordt uitgebracht onder de WIV 2002.

De Commissie is van mening dat de persoonsgerichte aanpak niet kan geschieden zonder een expliciet wettelijke grondslag, waarin ieders rol en verantwoordelijkheden duidelijk zijn beschreven en waarin de vereisten voor het kunnen toepassen van het middel voldoende helder zijn.

Wanneer regering en parlement van mening zijn dat een nadere wettelijke regeling voor de persoonsgerichte aanpak gecreëerd zou moeten worden, zou hiervoor naar het oordeel van de Commissie een vergelijking kunnen worden getrokken met de Prevention of Terrorism Act 2005 van het Verenigd Koninkrijk, een wet die gedeeltelijk relevant zou kunnen zijn voor de persoonsgerichte aanpak in Nederland. Ten aanzien van het toepassen van bepaalde bevoegdheden, maar ook ten aanzien van de procedure die daarvoor moet worden gevolgd, zou deze wet een goed voorbeeld kunnen zijn voor een nieuwe wettelijke regeling. Ook zou gekeken moeten worden naar de ervaringen die in het Verenigd Koninkrijk met het toepassen van deze wet zijn opgedaan.

Naar de mening van de Commissie valt te overwegen om de persoonsgerichte aanpak - wanneer het kunnen toepassen van deze aanpak wenselijk wordt bevonden - te integreren in het wetsvoorstel Bestuurlijke maatregelen nationale veiligheid.³⁵

³³ Zie voor het vereiste van voorzienbaarheid bijvoorbeeld de zaak *Kruslin en Huvig*: EHRM 24 april 1990, *Series A* 176a en 176b, *NJ* 1991, 523 (m.nt. EJD).

³⁴ Zie ook de oratie van prof. mr. J.G. Brouwer van de Rijksuniversiteit Groningen ‘Van nachtbrakers tot terroristen, over persoonsgericht verstoren’; te raadplegen via www.rug.nl.

³⁵ Kamerstuknummer 30 566.

Het verschil tussen monitoren en de persoonsgerichte aanpak

Het verschil tussen de persoonsgerichte aanpak en het monitoren, waarbij het KLPD de taak heeft het beeld van een persoon door zowel naslag als het actief inwinnen van informatie actueel te houden³⁶, zit vooral in de doelstelling ervan en in het feit dat de persoonsgerichte aanpak in de openbaarheid wordt verricht en monitoren in beginsel niet direct kenbaar is voor de betrokkene. Dit geeft al aan dat ook de impact van de persoonsgerichte aanpak op de betrokkene groter is dan bij het monitoren van deze persoon. Deze impact wordt nog versterkt door het feit dat er, hoewel beide in principe zijn geënt op artikel 2 van de Politiewet 1993, verdergaande bevoegdheden bij de persoonsgerichte aanpak worden ingezet, bijvoorbeeld het surveilleren bij het woonadres van betrokkene.³⁷ Door dergelijke bevoegdheden in de openbaarheid toe te passen is het mogelijk dat er een bepaalde beeldvorming rond de persoon ontstaat.

Het monitoren is er in de eerste plaats op gericht om extra informatie over een bepaalde persoon te verkrijgen, waarbij bijvoorbeeld een wijkagent kan worden ingezet. De primaire doelstelling van de persoonsgerichte aanpak is om een verdere ontwikkeling van de betrokken persoon bij zaken die gerelateerd zijn aan terrorisme en radicalisme te beletten. Deels overlappen de persoonsgerichte aanpak en het monitoren elkaar echter.

De Commissie merkt op dat de verantwoordelijkheden van de verschillende organisaties bij het monitoren duidelijker zijn dan bij de persoonsgerichte aanpak.

Verstoren van radicaliseringshaarden

Naast de persoonsgerichte aanpak ('verstoren') bestaat er ook het verstoren van zogenoemde 'radicaliseringshaarden', dat onder regie van de NCTb plaatsvindt. Deze vorm van verstoren is erop gericht maatregelen te treffen tegen bepaalde instellingen of locaties waar een radicaliserende invloed vanuit gaat. Ook bij deze verstoringsmethodiek is er sprake van de inzet van bestaande bevoegdheden op bijvoorbeeld vreemdelingenrechtelijk, bestuurlijk of financieel terrein.³⁸

De CT Infobox heeft bij deze vorm van verstoren geen rol.

³⁶ Zie verder paragraaf 5.4.

³⁷ Dit surveilleren mag niet de vorm aannemen van een stelselmatige observatie, omdat een dergelijke bijzondere bevoegdheid niet op grond van artikel 2 Politiewet 1993 mag worden ingezet.

³⁸ Zie voor meer informatie over het verstoren van radicaliseringshaarden de website van de NCTb: www.nctb.nl.

6 Juridische inbedding CT Infobox

6.1 Inleiding

De CT Infobox werd opgericht, omdat de samenwerking in de Analytische Cel, de voorloper van de CT Infobox, problematisch bleek voor de AIVD. De informatie van de AIVD kon vanwege de regels die ingevolge de WIV 2002 gelden voor de geheimhouding en verstrekking van informatie niet optimaal in dit samenwerkingsverband worden ingebracht. Vandaar dat voor een andere vormgeving diende te worden gekozen, waarbij de AIVD zijn informatie intern kon houden en niet extern hoefde te verstrekken. Dit leidde tot de oprichting van de CT Infobox. Dit samenwerkingsverband ressorteert, anders dan de Analytische Cel, onder de AIVD en de WIV 2002.

In zijn brief aan de Tweede Kamer d.d. 26 september 2005³⁹ (ten vervolge op en ten dele in afwijking van zijn brief d.d. 18 maart 2005⁴⁰) heeft de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een verduidelijking gegeven van de juridische inbedding van de CT Infobox. In deze brief beschrijft de Minister onder meer de juridische grondslag van zowel de deelname van de verschillende organisaties aan de CT Infobox, als de verstrekking van gegevens aan de CT Infobox, de verwerking van gegevens in de CT Infobox en de advisering door de CT Infobox. In de vorige hoofdstukken heeft de Commissie deze zaken beschreven.

6.2 Oordeel van de Commissie over de juridische inbedding van de CT Infobox

De Commissie is van oordeel dat in verband met de noodzaak voor de AIVD zijn informatie in het samenwerkingsverband van de CT Infobox 'intern' te houden, het opnemen van de CT Infobox in de WIV 2002 het meest aangewezen is. Nadere regelgeving is echter wenselijk, en wel in verband met de volgende redenen.

³⁹ *Kamerstukken II* 2005/06, 29 754, nr. 29.

⁴⁰ *Kamerstukken II* 2004/05, 29 754 en 27 925, nr. 21.

Deelname organisaties

De betrokkenheid van de deelnemende organisaties in de CT Infobox is op verschillende grondslagen gebaseerd (zie hoofdstuk 3). Dit levert naar het oordeel van de Commissie op sommige punten een onduidelijke positie op ten aanzien van ieders taken en verantwoordelijkheden. Dit zou kunnen leiden tot fricties in de samenwerking, die zich in het verleden ook daadwerkelijk hebben voorgedaan. De Commissie beveelt aan ieders rol en positie binnen de CT Infobox in een nadere wettelijke regeling te verduidelijken.

Rol van de AIVD en WIV 2002

De Commissie constateert dat een aantal deelnemende diensten van oordeel is dat, mede door de gekozen juridische constructie van de CT Infobox, de AIVD in de beginfase van de CT Infobox te zeer een leidende positie in het samenwerkingsverband heeft ingenomen. Deze diensten wijzen erop dat de samenwerking, conform de gemaakte afspraken, op basis van gelijkwaardigheid zou dienen plaats te vinden. Deze discussie heeft geleid tot enkele problemen in de samenwerking tussen de diensten, die op het managementniveau speelden. Het is de Commissie niet gebleken dat deze kwestie heeft geleid tot problemen op de werkvloer.

De Commissie heeft begrip voor het feit dat de CT Infobox is ondergebracht bij de AIVD en aldus onder de WIV 2002 ressorteert. De ervaring met de Analytische Cel toonde immers aan dat een dergelijke vorm van samenwerking voor de AIVD gecompliceerd is vanwege de geldende (wettelijke) beperkingen bij het verstrekken van informatie. Vandaar dat het samenwerkingsverband vanuit het oogpunt van de AIVD een intern karakter moest krijgen. Deelname van het KLPD, de FIOD-ECD en binnenkort (waarschijnlijk) de IND⁴¹ is vervolgens geënt op artikel 60 WIV 2002, dat bepaalt dat deze diensten ten behoeve van de AIVD werken, waarbij de verantwoordelijkheid bij de AIVD c.q. de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties berust.

De Commissie constateert dat deze juridische constructie een leidende positie van de AIVD ten aanzien van het samenwerkingsverband in de hand werkt. De Commissie ziet een dergelijke constructie echter (formeel) als de enige mogelijkheid voor de AIVD om op een effectieve manier aan het samenwerkingsverband deel te nemen.

Om de CT Infobox een gedegen juridische basis te geven was het aldus noodzakelijk deze

⁴¹ Zie de zogenoemde Post Madrid-maatregelen: Kamerstuknummer 30 553.

te laten ressorteren onder de WIV 2002. Gebleken is dat de AIVD in de beginfase van de CT Infobox er al te gemakkelijk vanuit is gegaan dat de juridische werkelijkheid (de CT Infobox valt onder de zeggenschap van de AIVD) samenvalt met de feitelijke werkelijkheid (de CT Infobox is een samenwerkingsverband). Hierdoor heeft de AIVD in het verleden te zeer een leidende positie binnen het samenwerkingsverband ingenomen. De AIVD nam de noodzakelijke voorwaarden voor een goede samenwerking onvoldoende in acht.

Naar het oordeel van de Commissie dient binnen de CT Infobox en het Coördinerend Beraad zoveel als mogelijk consensus te worden nagestreefd om er mede voor te zorgen dat besluiten breed gedragen worden en op die manier conflicten tussen de deelnemende organisaties worden voorkomen. In de praktijk gebeurt dat momenteel ook.

In een nadere wettelijke regeling zou de CT Infobox moeten worden omschreven als een samenwerkingsverband van gelijkwaardige partners. Als basis van deze samenwerking is een adequate onderlinge informatieverstrekking cruciaal.

Uiteraard wordt een goede samenwerking en onderlinge gegevensverstrekking niet enkel bepaald door een adequate wettelijke regeling. Ook de cultuur van de diensten en het vertrouwen dat de diensten onderling in elkaar hebben bepalen het succes van de samenwerking in de CT Infobox.

Coördinerend Beraad

De Commissie acht het wenselijk dat het Coördinerend Beraad van de CT Infobox vanwege het belang van dit Beraad voor de CT Infobox en vanwege de zaken die in dit Beraad worden besproken, van een wettelijke basis wordt voorzien. Dat biedt de gelegenheid tot een duidelijke, wettelijke beschrijving van de taak en de bevoegdheden van het Coördinerend Beraad.

De rol van de NCTb bij dit Beraad behoeft verduidelijking en dient naar het oordeel van de Commissie ook te worden voorzien van een wettelijke grondslag (zie paragraaf 3.8).

Het Coördinerend Beraad is boven de CT Infobox geplaatst. Formeel juridisch is echter de AIVD de instantie die de zeggenschap over de CT Infobox heeft. Ook hier verhouden de juridische en de feitelijke werkelijkheid zich niet met elkaar. De Commissie beveelt aan om in een nadere wettelijke regeling het Coördinerend Beraad een duidelijker positie te geven.

De adviesprocedure

De adviesprocedure van de CT Infobox is gecompliceerd en kan leiden tot een verkeerde

beeldvorming (zie paragraaf 5). In nadere regelgeving zou naar het oordeel van de Commissie een eenvoudiger adviesprocedure moeten worden vormgegeven. Daarbij zou kunnen worden gedacht aan een meer rechtstreekse vorm van advisering door de CT Infobox.

De persoonsgerichte aanpak en advisering aan derden

Zoals beschreven in paragraaf 5.5 betwijfelt de Commissie of artikel 2 van de Politiewet 1993 een voldoende duidelijke wettelijke grondslag vormt om de persoonsgerichte aanpak op te kunnen baseren. Wanneer de regering en het parlement van oordeel zijn dat dit middel toch ingezet moet kunnen worden, is het wenselijk te voorzien in een expliciet wettelijke regeling. Mocht deze regeling er komen, dan dient naar het oordeel van de Commissie duidelijkheid te worden gecreëerd over de rol van de CT Infobox bij (het advies tot) de persoonsgerichte aanpak. Voor advisering door de CT Infobox bestaat een wettelijke basis (artikel 36 WIV 2002), maar de persoonsgerichte aanpak wordt momenteel niet expliciet genoemd in het convenant. Naar het oordeel van de Commissie is dit wel wenselijk.

In het verlengde daarvan zou tevens duidelijkheid dienen te worden gecreëerd ten aanzien van het adviseren door de CT Infobox van derden.

Rol Minister van Defensie en Minister van Justitie

Doordat de CT Infobox is ondergebracht bij de AIVD en onder de WIV 2002 ressorteert is de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties verantwoordelijk voor de CT Infobox.⁴² Voor de betrokkenheid van de MIVD in de CT Infobox heeft de Minister van Defensie echter een zelfstandige verantwoordelijkheid (zie paragraaf 3.4). Een gelijke verantwoordelijkheid heeft de Minister van Justitie ten aanzien van de betrokkenheid van het OM (paragraaf 3.6). In de brieven van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Tweede Kamer van 18 maart 2005 resp. 26 september 2005 - waarin een uitleg wordt gegeven van de CT Infobox - wordt niet expliciet duidelijk gemaakt dat de Ministers van Defensie en Justitie een zelfstandige verantwoordelijkheid hebben voor de rol van de MIVD en die van het OM in de CT Infobox.

De Commissie beveelt aan de rol van de Minister van Defensie resp. Justitie ten aanzien van de CT Infobox duidelijker vast te leggen.

⁴² Zie bijv. de brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Tweede Kamer d.d. 26 september 2005; *Kamerstukken II* 2005/06, 29 754, nr. 29, p. 2.

Duidelijkheid werk CT Infobox

De Commissie constateert dat er in de praktijk (vooral buiten de CT Infobox) grote onduidelijkheid bestaat over het werk en de werkwijze van de CT Infobox. De gekozen, gecompliceerde juridische constructie is hier mede debet aan. Los van de hierboven beschreven, inhoudelijke argumenten, is de Commissie van mening dat een nadere wettelijke grondslag een verduidelijking zou inhouden van wat de CT Infobox precies doet en wat de (on)mogelijkheden van de CT Infobox zijn.

Daarnaast zou een deugdelijke wettelijke grondslag het unieke karakter van de CT Infobox beter weergeven.

Brief van 18 maart 2005 aan de Tweede Kamer

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft in zijn brief aan de Tweede Kamer van 18 maart 2005 reeds aangegeven dat hij het samenwerkingsverband wilde codificeren in de WIV 2002. Dit was naar zijn oordeel wenselijk aangezien de samenwerking in de CT Infobox een permanent karakter zou krijgen en de taken van het samenwerkingsverband in de nabije toekomst naar verwachting een verdere uitbouw en verdieping zouden (kunnen) krijgen.⁴³

De Commissie onderschrijft dit standpunt van de Minister, maar signaleert dat het creëren van een nadere basis voor de CT Infobox nog niet is geïnitieerd. De Commissie beveelt aan voortvarend te voorzien in een expliciet wettelijke grondslag voor de CT Infobox.

Naar het oordeel van de Commissie zou een nadere wettelijke regeling in een nauwe afstemming met alle betrokken organisaties moeten worden vormgegeven.

7 Praktijkbevindingen

In deze paragraaf volgen de bevindingen van de Commissie naar aanleiding van haar dossieronderzoek.

⁴³ *Kamerstukken II* 2004/05, 29 754 en 27 925, nr. 21, p. 3-4.

7.1 Intake

Bij de zogenoemde intake wordt een persoon door de AIVD, het KLPD, de MIVD of de FIOD-ECD voorgedragen om in de CT Infobox te worden opgenomen. Momenteel brengen de verschillende contra-terrorisme teams van de AIVD de meeste personen aan.

Bij het voordragen van een persoon dient een zogenoemd intake-formulier ingevuld te worden. Uiteindelijk bepaalt het teamhoofd van de CT Infobox van de AIVD dan wel de teamleider van het KLPD binnen de CT Infobox of de persoon voldoet aan de criteria en of hij of zij dus in de CT Infobox wordt opgenomen. Door deze functionaris zal beoordeeld moeten worden of ten aanzien van de voorgedragen persoon een ernstig vermoeden bestaat dat hij of zij een gevaar vormt voor de democratische rechtsorde of de veiligheid of andere gewichtige belangen van de staat.

De Commissie constateert dat de intake van een persoon in de CT Infobox een diffuus beeld oplevert. Slechts in sommige gevallen wordt in het intakeformulier gemotiveerd aangegeven waarom de persoon voldoet aan de criteria voor opname in de CT Infobox. Hierdoor is het naar het oordeel van de Commissie in sommige gevallen moeilijk voor het verantwoordelijke teamhoofd om een afgewogen oordeel te geven over opname.

Het bovenstaande geldt in bijzondere mate ingeval een groep van personen wordt voorgedragen. In dit geval is het naar het oordeel van de Commissie aangewezen te omschrijven welke rol een bepaalde persoon in een groep of organisatie inneemt en waarom hij vervolgens voldoet aan de criteria.

De Commissie acht de motivering voor opname van een persoon in de CT Infobox ook van belang met het oog op het verwijderen van personen van de lijst van de CT Infobox. Als duidelijkheid bestaat over de reden(en) waarom een persoon in de CT Infobox is opgenomen, is het naar het oordeel van de Commissie ook eenvoudiger om in een latere fase te beoordelen of het nog steeds terecht is dat de persoon is opgenomen in de CT Infobox. De Commissie vindt dat dan scherper kan worden beoordeeld welke personen van de lijst van de CT Infobox kunnen (of zelfs moeten) worden verwijderd.

In de eerste plaats is het bovenstaande van belang voor het team of de organisatie die de persoon voordraagt. Dit team of deze organisatie is immers in staat om gemotiveerd aan het teamhoofd van de CT Infobox voor te leggen waarom het aangewezen is de persoon in de CT Infobox op te nemen.

In de brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Tweede Kamer d.d. 18 maart 2005 maakt de Minister duidelijk dat analyse en beoordeling in de CT Infobox van daarvoor in aanmerking komende personen nimmer in de plaats zou kunnen komen van onderzoek door één van de deelnemende diensten als die dit vanwege capaciteitsgebrek of andere prioriteiten niet zou kunnen uitvoeren. Analyse en beoordeling in de CT Infobox zou slechts moeten plaatsvinden indien dat toegevoegde waarde kan hebben ten opzichte van onderzoek door één of meer diensten afzonderlijk. De Minister stelt dat deze toegevoegde waarde bij de aanmelding van personen voor analyse en beoordeling in de CT Infobox dient te worden beargumenteerd.⁴⁴

De Commissie constateert dat bij de intake van personen in de CT Infobox het beargumenteren van de meerwaarde van het opnemen in de CT Infobox meestal niet wordt uitgevoerd en dat bij de intake ook verder in veel gevallen niet direct blijkt van een meerwaarde. De Commissie acht dit echter van groot belang, aangezien moet worden voorkomen dat personen te gemakkelijk door de teams of organisaties worden voorgedragen aan de CT Infobox. Het risico bestaat dat dit wel gebeurt om zodoende een gedeelde verantwoordelijkheid ten aanzien van de aanpak van een bepaalde persoon te creëren.

De Commissie beveelt aan om het beargumenteren van de meerwaarde van het opnemen van een persoon in de CT Infobox bij de intake onverkort toe te passen.

7.2 De in de CT Infobox opgenomen personen

Ondanks het feit dat bij de intake van een persoon vaak niet wordt vermeld waarom deze persoon voldoet aan de criteria en dus wordt opgenomen in de CT Infobox, is de Commissie in staat om een oordeel te geven over de vraag of de personen terecht in de CT Infobox zijn opgenomen. Uit het zogenoemde CV dat voor elke persoon (na de intake) wordt gecreëerd (zie paragraaf 4.2) wordt immers duidelijk welke informatie (kennelijk) ten grondslag lag aan het voordragen van deze persoon door een team of organisatie.

De Commissie is van oordeel dat niet alle personen die zijn opgenomen in de CT Infobox voldoen aan de daartoe opgestelde vereisten. De Commissie beveelt aan de vereisten voor

⁴⁴ *Kamerstukken II 2004/05, 29 754 en 27 925, nr. 21, p. 2.*

het opnemen van personen in de CT Infobox stringent toe te passen. Niet alleen is dat vanuit het oogpunt van rechtmatigheid vereist, tevens is het van belang voor een efficiënt gebruik van de middelen die de CT Infobox ter dienste staan.

In de CT Infobox is tevens een relatief groot aantal personen opgenomen die voorkomen op de lijst van de regionale infobox⁴⁵ van één regiokorps. Deze groep is (met toepassing van artikel 62 WIV 2002) om redenen van coördinatie op de lijst van de CT Infobox geplaatst. In de CT Infobox vindt slechts registratie van deze personen plaats. De personen worden niet verder in de CT Infobox behandeld. Het doel van het opnemen is om het doorkruisen van een onderzoek van een van de deelnemende diensten door een onderzoek van het regiokorps te voorkomen.

Vanwege het overzicht over alle informatie ligt een dergelijke taak in het verlengde van de werkzaamheden van de CT Infobox, maar het huidige convenant benoemt deze taak niet. De Commissie beveelt aan het convenant op dit punt aan te vullen.

De Commissie wijst op het belang dat de personen die niet (meer) voldoen aan de criteria direct van de lijst van de CT Infobox worden verwijderd. Voorkomen moet worden dat personen die niet (meer) voldoen aan de criteria (verder) in behandeling worden genomen. De Commissie beveelt aan, aan de hand van vooraf vastgestelde criteria, scherp te bezien of de in de CT Infobox opgenomen personen op de lijst van de CT Infobox kunnen blijven staan, dan wel van deze lijst dienen te worden verwijderd. Deze verplichting moet in de eerste plaats vorm krijgen binnen de teams en organisaties die personen aanmelden. Voorkomen moet worden dat te veel personen ‘voor de zekerheid’ op de lijst van de CT Infobox blijven staan.

De CT Infobox heeft reeds zelf onderkend dat sommige opgenomen personen niet (meer) voldoen aan de criteria. Momenteel is de CT Infobox de lijst van personen aan het ‘opschonen’: de personen die niet (meer) voldoen aan de criteria zullen niet verder worden behandeld in de CT Infobox.

⁴⁵ Zie voor deze regionale infoboxen paragraaf 9.4.

7.3 Gegevensverwerking

Doordat de CT Infobox onder de WIV 2002 ressorteert, zal bij de gegevensverwerking in de CT Infobox voldaan moeten worden aan de vereisten die daarvoor in de WIV 2002 zijn gesteld. In dit verband is het belangrijkste vereiste dat de verwerking van gegevens slechts plaatsvindt voor zover dat noodzakelijk is voor een goede uitvoering van de WIV 2002 en dat de verwerking van gegevens in overeenstemming met de wet en op behoorlijke en zorgvuldige wijze geschiedt.⁴⁶ Daarnaast zijn er in de WIV 2002 enkele specifieke regels opgenomen voor het verwerken van persoonsgerelateerde gegevens (artikel 13 WIV 2002). Voorgeschreven is dat deze eisen ook gelden voor de ambtenaren die ingevolge artikel 60 WIV 2002 werkzaamheden ten behoeve van de AIVD uitvoeren.⁴⁷

De Commissie is van oordeel dat de verwerking van (persoons)gegevens in de CT Infobox beantwoordt aan de daarvoor gestelde vereisten, behoudens de gegevensverwerking van personen die ten onrechte op de lijst staan.

De Commissie vindt het daarbij van belang dat binnen de CT Infobox - door duidelijke verwijzingen naar de herkomst van de gegevens - wordt voorkomen dat de verschillende gegevens door elkaar gaan lopen en zodoende de scheiding tussen opsporing en inlichtingenwerk geweld wordt aangedaan. Ook verder voldoet de CT Infobox aan de vereisten van behoorlijkheid en zorgvuldigheid bij de verwerking van gegevens.

Het bovenstaande geldt in gelijke mate voor de artikel 60-ambtenaren van het KLPD, de FIOD-ECD en (naar analogie) de IND, voor wie ingevolge artikel 14 lid 1 WIV 2002 dezelfde vereisten voor de verwerking van gegevens gelden. Door de CT Infobox onder te brengen bij de AIVD wordt voorkomen dat de verwerking van gegevens voor de AIVD (de CT Infobox) door de artikel 60-ambtenaren samenvalt met de verwerking van gegevens voor andere doeleinden (zie artikel 14 lid 2 WIV 2002).

Een onderdeel van gegevensverwerking vormt de verstrekking van gegevens (zie artikel 1 sub f WIV 2002). Door sommigen wordt gedacht dat er binnen de CT Infobox sprake is van een ongebreidelde uitwisseling van informatie. Uit het onderzoek van de Commissie blijkt dat dit niet het geval is. De uitwisseling van informatie is gebaseerd op de WIV 2002 en voldoet aan de vereisten die de WIV 2002 daaraan stelt.

⁴⁶ Zie artikel 12 lid 2 en 3 WIV 2002.

⁴⁷ Artikel 14 lid 1 WIV 2002.

7.4 Advisering

Bij haar onderzoek heeft de Commissie zich de vraag gesteld of de CT Infobox in redelijkheid kon komen tot de door de CT Infobox uitgebrachte adviezen. De Commissie is van oordeel dat dit het geval is. Voor haar oordeel over de (vorm van) advisering inzake de persoonsgerichte aanpak verwijst de Commissie naar paragraaf 5.5.

8 Overige onderwerpen in relatie tot de CT Infobox

8.1 CT Infobox en CIE

Binnen de CT Infobox en het Coördinerend Beraad is gesproken over de (extra) mogelijkheden en meerwaarde die de verstrekking van de lijst met namen van de CT Infobox aan de Criminele Inlichtingeneenheden (CIE's) zou bieden. De CIE's houden zich bezig met inlichtingenwerk op het terrein van de georganiseerde criminaliteit, waar ook terrorisme toe wordt gerekend.

Met het verstrekken van de lijst van de CT Infobox aan de CIE's, zou het voor de CIE's mogelijk worden hun bronnen actief te bevragen ten aanzien van de op de lijst voorkomende personen. Dit zou mogelijk extra informatie over deze personen opleveren, die tevens ten goede zou komen aan de CT Infobox.

Het verstrekken van deze lijst stuitte echter op bezwaren. Verstrekking zou immers kunnen botsen met het feit dat de WIV 2002 een gesloten systeem van verstrekking kent, met de wettelijke verplichting van de AIVD inzake bronbescherming en de verplichting het actuele kennisniveau van de AIVD geheim te houden.

Besloten is de lijst van de CT Infobox niet te verstrekken aan de CIE's.

De Commissie is van oordeel dat de WIV 2002 niet de mogelijkheid biedt om de lijst met namen van personen van de CT Infobox te verstrekken aan de CIE's met het doel dat deze hun bronnen actief zouden bevragen. Het is de AIVD wel toegestaan om informatie aan de CIE's te verstrekken om zodoende te bezien of deze (reeds beschikbare) informatie bezitten.

8.2 Het Afstemmingsoverleg Terrorisme (AOT)

Vanwege de gegroeide terroristische dreiging en vanwege het feit dat veel verschillende organisaties hun eigen verantwoordelijkheden hebben ten aanzien van de bestrijding van deze dreiging, zijn er verschillende vormen van overleg tussen deze organisaties gecreëerd. Een overleg dat (deels) ook invloed heeft op de CT Infobox is het Afstemmingsoverleg Terrorisme (AOT), dat gebaseerd is op artikel 62 WIV 2002.

Aan dit overleg wordt deelgenomen door vertegenwoordigers van het KLPD, de AIVD en het OM en wordt voorgezeten door de LOVJ Terrorismebestrijding. Ook de CT Infobox is bij dit overleg betrokken. Het AOT kan worden beschouwd als een afstemmingsoverleg op operationeel terrein. Voor zover dat relevant is wordt hierbij het functioneren van de CT Infobox behandeld.

Tussen het AOT en het Coördinerend Beraad van de CT Infobox (paragraaf 2.3) is sprake van een zekere overlap ten aanzien van de CT Infobox. Momenteel wordt bekeken wat de precieze rol van deze overleggen in relatie tot de CT Infobox zou moeten zijn, zodat deze overlap zo veel als mogelijk kan worden voorkomen.

Naar het oordeel van de Commissie moet worden beoordeeld op welke wijze de informatieverstrekking en de geheimhouding binnen het AOT het beste (formeel) kan worden vormgegeven. Dit is er mede op gericht te voorkomen dat er vermenging plaatsvindt van opsporingsinformatie en informatie van de AIVD. Stappen in deze richting zijn inmiddels genomen.

8.3 Regionale infoboxen

Naar aanleiding van de terroristische dreiging heeft een aantal regionale politiekorpsen interne overlegorganen gecreëerd die vaak de naam 'regionale infobox' hebben. Deze benaming is enigszins misleidend, omdat deze regionale infoboxen niet lijken op de CT Infobox, maar meer het karakter hebben van afstemmingsoverleggen binnen het politiekorps.

De Commissie zal vanwege het karakter van deze regionale infoboxen hierop nader ingaan in het in voorbereiding zijnde toezichtsrapport inzake haar onderzoek naar de Regionale Inlichtingendiensten.

8.4 Visiedocument van de CT Infobox

Recent is door de AIVD een visiedocument van de CT Infobox opgesteld waarin een evaluatie van de CT Infobox wordt gegeven en waarin enkele knelpunten worden benoemd. Doelstelling is om de aan de CT Infobox toebedeelde taken zo efficiënt mogelijk uit te voeren en om de mogelijkheden van ieder van de deelnemende diensten zo goed mogelijk te benutten. Ook zijn in dit visiedocument voorstellen opgenomen voor een verdere ontwikkeling van de CT Infobox. In zijn brief van 18 maart 2005 maakte de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties reeds melding van zo'n mogelijke ontwikkeling.

De Commissie heeft met belangstelling kennis genomen van dit (gerubriceerde) document.

9 Toekomstige ontwikkelingen

Na de eerste ervaringen met de CT Infobox en aan de hand van het onlangs opgestelde visiedocument wordt momenteel bekeken op welke wijze een verdere ontwikkeling van de CT Infobox vorm zou kunnen krijgen.

Zo zou gedacht kunnen worden aan het creëren van een 'infodesk-functie' voor de CT Infobox. Vanwege het overzicht dat de CT Infobox over alle relevante informatie heeft, moet de Infobox immers in staat worden geacht veel vragen van de deelnemende organisaties te kunnen beantwoorden. Uiteraard zal dit dienen te gebeuren met inachtneming van de regels inzake externe verstrekking van gegevens.

Een andere vorm van ontwikkeling van de CT Infobox ziet op de analyse-functie van de CT Infobox. De vele informatie die in de CT Infobox aanwezig is leent zich voor een nadere analyse in verschillende vormen, naast de reeds bestaande analyse die in de CT Infobox plaatsvindt. Daarbij kan ook worden gedacht aan het toepassen van geautomatiseerde data-analyse (datamining).

Voor deze nadere analyse zouden meer analisten kunnen worden toegevoegd aan de CT Infobox. In het verlengde daarvan zou kunnen worden gedacht aan het loskoppelen van de naslag- en analysefunctie binnen de CT Infobox. Door middel van een proef wordt deze splitsing momenteel reeds toegepast.

Ook in de nabije toekomst zullen er enkele veranderingen plaatshebben. Zo is inmiddels het opnemen van de IND in artikel 60 WIV 2002, als een van de organisaties die gerechtigd is activiteiten ten behoeve van de AIVD uit te voeren, in gang gezet door de zogenoemde Post Madrid-maatregelen. Hiermee zal de betrokkenheid van de IND in de CT Infobox formeel geborgd zijn.

De Commissie merkt over de ontwikkelingen rondom de CT Infobox op dat de CT Infobox, na de periode van opbouw nu tot het consolideren van zijn taken en werkzaamheden moet komen. Met de huidige bezetting en zolang de ‘zoekschil’ niet functioneert bestaat ook niet de capaciteit om tot een (grote) uitbreiding van taken en werkzaamheden te komen. Ten aanzien van de taken geldt daarbij nog dat de CT Infobox van nut is voor het onderzoeksterrein islamistisch terrorisme/radicalisme, waarop verschillende diensten actief zijn, waardoor er voor de noodzakelijke afstemming moet worden gezorgd. De CT Infobox voorziet in deze afstemming. Voor het behandelen van andere vormen van terrorisme/radicalisme in de CT Infobox daarentegen, wat door een enkeling is voorgesteld, geldt het nut van de CT Infobox niet of slechts in mindere mate.

10 Conclusies en aanbevelingen

10.1 De Commissie acht het wenselijk dat de CT Infobox een expliciet wettelijke basis krijgt. De Commissie is van oordeel dat het opnemen van de CT Infobox in de WIV 2002 het meest aangewezen is.

De Commissie beveelt aan voortvarend te voorzien in een expliciet wettelijke grondslag voor de CT Infobox (paragraaf 6.2).

De Commissie beveelt aan de rol en positie van de deelnemende organisaties binnen de CT Infobox in een nadere wettelijke regeling te verduidelijken (paragraaf 6.2).

De Commissie constateert dat de gekozen juridische constructie van de CT Infobox een leidende positie van de AIVD ten aanzien van het samenwerkingsverband in de hand werkt. De Commissie ziet een dergelijke constructie echter (formeel gezien) als de enige mogelijkheid voor de AIVD om op een effectieve manier aan een dergelijk samenwerkingsverband deel te nemen.

Gebleken is dat de AIVD er al te gemakkelijk vanuit is gegaan dat de juridische werkelijkheid (de CT Infobox valt onder de zeggenschap van de AIVD) samenvalt met de feitelijke werkelijkheid (de CT Infobox is een samenwerkingsverband). Hierdoor heeft de AIVD in het verleden te zeer een leidende positie binnen het samenwerkingsverband ingenomen.

Naar het oordeel van de Commissie zou in een nadere wettelijke regeling meer de nadruk kunnen en moeten worden gelegd op de samenwerking binnen de CT Infobox.

De Commissie acht het van belang dat het Coördinerend Beraad een wettelijke basis krijgt. Daarin dient ook aandacht te worden geschonken aan de rol van de NCTb. De Commissie merkt op dat de NCTb nu elke wettelijke grondslag ontbeert.

Formeel juridisch is niet het Coördinerend Beraad, maar de AIVD de instantie die de zeggenschap over de CT Infobox heeft. De Commissie beveelt aan om in een nadere wettelijke regeling het Coördinerend Beraad een duidelijker positie te geven (paragraaf 6.2).

De adviesprocedure van de CT Infobox is gecompliceerd en kan leiden tot een verkeerde beeldvorming. In nadere regelgeving zou naar het oordeel van de Commissie een eenvoudiger adviesprocedure moeten worden vormgegeven (paragraaf 6.2).

In een nadere wettelijke regeling voor de CT Infobox zou naar het oordeel van de Commissie duidelijkheid dienen te worden gecreëerd over de rol van de CT Infobox bij (het advies tot) een persoonsgerichte aanpak.

Tevens zou duidelijkheid dienen te worden gecreëerd ten aanzien van het adviseren door de CT Infobox van derden (paragraaf 6.2).

De Commissie beveelt aan de rol van de Minister van Defensie resp. Justitie ten aanzien van de CT Infobox duidelijker vast te leggen (paragraaf 6.2).

De Commissie is van mening dat een nadere wettelijke grondslag voor de CT Infobox een verduidelijking zou inhouden van wat de CT Infobox precies doet en wat de (on)mogelijkheden van de CT Infobox zijn (paragraaf 6.2).

10.2 De criteria die de AIVD en MIVD hebben opgesteld voor het aanmelden van personen in de CT Infobox verhouden zich tot de vereisten die voortvloeien uit de WIV 2002. Ditzelfde geldt voor de criteria van het KLPD en die van de FIOD-ECD (paragraaf 4.1).

10.3 De Commissie constateert dat de intake van een persoon in de CT Infobox een diffuus beeld oplevert. De Commissie beveelt aan bij de intake gemotiveerd aan te geven waarom een persoon voldoet aan de criteria. Dit is ook van belang met het oog op het verwijderen van personen van de lijst van de CT Infobox (paragraaf 7.1).

Bij het aanmelden van een groep van personen is het naar het oordeel van de Commissie aangewezen te omschrijven welke rol een bepaalde persoon in een groep of organisatie inneemt en waarom hij vervolgens voldoet aan de criteria (paragraaf 7.1).

De Commissie beveelt aan om het beargumenteren van de meerwaarde van het opnemen van een persoon in de CT Infobox bij de intake onverkort toe te passen (paragraaf 7.1).

10.4 De Commissie is van oordeel dat niet alle personen die zijn opgenomen in de CT Infobox voldoen aan de daartoe opgestelde vereisten. De Commissie beveelt aan de vereisten voor het opnemen van personen in de CT Infobox stringent toe te passen.

De Commissie beveelt met het oog op de duidelijkheid aan om voor het opnemen van personen op de lijst van de CT Infobox om redenen van coördinatie een grondslag in het convenant te creëren (paragraaf 7.2).

10.5 De Commissie beveelt aan, aan de hand van vooraf vastgestelde criteria, scherp te bezien of de in de CT Infobox opgenomen personen op de lijst van de CT Infobox kunnen blijven staan, dan wel van deze lijst dienen te worden verwijderd (paragraaf 7.2).

10.6 De Commissie is van oordeel dat de verwerking van (persoons)gegevens in de CT Infobox beantwoordt aan de daarvoor gestelde vereisten, behoudens de gegevensverwerking van personen die ten onrechte op de lijst staan.

Dit geldt in gelijke mate voor de artikel 60-ambtenaren, voor wie ingevolge 14 lid 1 WIV 2002 dezelfde vereisten gelden (paragraaf 7.3).

Van een ongebreidelde uitwisseling van informatie is geen sprake.

10.7 De verstrekkingprocedure van adviezen van de CT Infobox via artikel 36 WIV 2002 acht de Commissie de enige wettelijke mogelijkheid voor verstrekking. De Commissie heeft begrip voor de bezwaren die door sommige deelnemers aan de CT Infobox tegen deze procedure worden ingebracht (paragraaf 5.1).

10.8 Er bestaat onduidelijkheid ten aanzien van ieders rol en verantwoordelijkheden bij de persoonsgerichte aanpak ('verstoren'). De Commissie constateert dat hier bij de deelnemers aan de CT Infobox verschillende opvattingen over bestaan (paragraaf 5.5).

Naar het oordeel van de Commissie is het bij de huidige vorm van een persoonsgerichte aanpak voor de burgemeester in sommige gevallen gecompliceerd om een afgewogen oordeel over (de proportionaliteit van) het middel te kunnen geven (paragraaf 5.5).

De Commissie is van mening dat het momenteel onvoldoende duidelijk is wanneer tot een persoonsgericht aanpak mag worden overgegaan.

De Commissie betwijfelt, in het licht van artikel 8 EVRM en de daarop gebaseerde jurisprudentie van het EHRM, of artikel 2 van de Politiewet 1993 een voldoende wettelijke grondslag vormt om het middel op te kunnen baseren (paragraaf 5.5).

De Commissie is van mening dat de persoonsgerichte aanpak niet kan geschieden zonder een expliciet wettelijke grondslag, waarin ieders rol en verantwoordelijkheden duidelijk zijn beschreven en waarin de vereisten voor het kunnen toepassen van het middel voldoende helder zijn (paragraaf 5.5).

10.9 De Commissie is van oordeel dat de CT Infobox in redelijkheid kon komen tot de door haar uitgebrachte adviezen (paragraaf 7.4).

10.10 De Commissie is van mening dat de WIV 2002 niet de mogelijkheid biedt om de lijst met namen van personen van de CT Infobox te verstrekken aan de Criminele

Inlichtingeneenheden (CIE's) met het doel dat deze hun bronnen actief zouden bevragen (paragraaf 8.1).

- 10.11 Er zal moeten worden beoordeeld op welke wijze de informatieverstrekking en de geheimhouding binnen het Afstemmingsoverleg Terrorisme (AOT) het beste (formeel) kan worden vormgegeven (paragraaf 8.2).

Aldus vastgesteld in de vergadering van de Commissie d.d. 21 februari 2007.

**Commissie van Toezicht
betreffende de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten**

Anna van Saksenlaan 50

2593 HT Den Haag

Internet: www.ctivd.nl

E-mail: info@ctivd.nl