

COMMISSIE VAN TOEZICHT
BETREFFENDE
DE INLICHTINGEN- EN VEILIGHEIDSDIENSTEN

CTIVD nr. 12

TOEZICHTSRAPPORT

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.

¹ Kamerstukken II 2004/05, 29 754 en 27 925, nr. 21.

² Kamerstukken II 2005/06, 29 754, nr. 29.

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.

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

³ Te weten de vertegenwoordigers van de AIVD, het Korps Landelijke Politiediensten (KLPD), de MIVD en het Openbaar Ministerie (OM).

⁴ Zie artikel 3 van het convenant van de CT Infobox.

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. 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 verzamelen 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 –

⁵ Zie artikel 11 van het convenant van de CT Infobox.

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.

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 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 leidinggevend 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.

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.

¹⁰ Zie *Kamerstukken II* 2004/05, 29 754 en 27 925, nr. 21, p. 3.

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 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.

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

¹¹ *Kamerstukken II* 2005/06, 29 754, nr. 29, p. 4.

¹² Dit is onderdeel van de zogenoemde Post Madrid-maatregelen: Kamerstuknummer 30 553.

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.

¹³ Ten behoeve van deze samenwerking is op 20 oktober 2006 een convenant tussen de MIVD en AIVD afgesloten; *Stcrt.* 1 november 2006, nr. 213, p. 11.

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 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.

¹⁴ Kamerstukken 30 553.

¹⁵ Ressortierend onder het Landelijk Parket te Rotterdam. Deze functie wordt momenteel door twee functionarissen vervuld.

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 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

¹⁶ Zie voor meer informatie hierover het toezicht rapport 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.

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 gelijkloidend.

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;
- 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

¹⁹ Instellingsregeling van 29 juni 2005; *Stcrt.* 5 juli 2005, nr. 127, p. 12.

²⁰ Voorheen ‘persoonsgericht verstoren’ genoemd.

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.

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.

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.

²² Wet van 20 november 2006; *Stb.* 2006, 580.

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.

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 ‘zoekschil’ 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 zoekschil 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 zoekschil, 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 zoekschil 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.

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

²³ Artikel 7 lid 2 van het convenant.

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 – 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.

²⁴ Zie voor de rol van de LOVJ in dit verband paragraaf 3.6.

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.

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

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.

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, bijvoorbeeld

³⁰ Voor de overzichtelijkheid wordt een dergelijk advies aan de AIVD of MIVD in deze paragraaf behandeld en niet in paragraaf 5.2.

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^o WIV 2002). Vaak gaat het om een onmiddellijk dreigend gevaar dat direct dient te worden afgewend. Deze bevoegdheid

³¹ Zie voor informatie over de persoonsgerichte aanpak de website van de NCTb: www.nctb.nl.

kan de AIVD inzetten wanneer er geen andere mogelijkheden zijn om het gevaar te (doen) keren, bijvoorbeeld door inschakeling van de politie.

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

³² Zie *Kamerstukken II 2005/06*, 29 876, nr. 9.

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 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

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

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.

³⁶ Zie verder paragraaf 5.4.

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.

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.

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.

³⁹ *Kamerstukken II 2005/06*, 29 754, nr. 29.

⁴⁰ *Kamerstukken II 2004/05*, 29 754 en 27 925, nr. 21.

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.

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 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

⁴¹ Zie de zogenoemde Post Madrid-maatregelen: Kamerstuknummer 30 553.

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.

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.

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

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.

⁴³ *Kamerstukken II* 2004/05, 29 754 en 27 925, nr. 21, p. 3-4.

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.

⁴⁴ *Kamerstukken II 2004/05, 29 754 en 27 925, nr. 21, p. 2.*

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 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.

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

⁴⁵ Zie voor deze regionale infoboxen paragraaf 9.4.

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.

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.

⁴⁶ Zie artikel 12 lid 2 en 3 WIV 2002.

⁴⁷ Artikel 14 lid 1 WIV 2002.

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.