

**COMMISSIE VAN TOEZICHT
BETREFFENDE
DE INLICHTINGEN- EN VEILIGHEIDSDIENSTEN**

TOEZICHTSRAPPORT

inzake

**DE UITVOERING VAN
DE INLICHTINGENTAAK BUITENLAND
DOOR DE AIVD**

CTIVD Nr. 26

23 februari 2011

TOEZICHTSRAPPORT

Inzake de rechtmatigheid van de uitvoering van de inlichtingentaak buitenland door de AIVD

Inhoudsopgave

Samenvatting	i
1 Inleiding	1
2 De opzet van het onderzoek	1
3 Theoretisch kader inlichtingentaak buitenland	2
3.1 <i>Wettelijke achtergrond van de taak</i>	2
3.2 <i>Nationale veiligheid</i>	3
3.3 <i>Vitale economische belangen</i>	4
3.4 <i>Aanwijzingsbesluit</i>	5
3.5 <i>Bijzondere bevoegdheden in het kader van de inlichtingentaak buitenland</i>	6
3.5.1 <i>Bijzondere bevoegdheden en de nationale veiligheid</i>	6
3.5.2 <i>Bijzondere bevoegdheden in het buitenland</i>	7
4 Vormgeving van de inlichtingentaak buitenland	10
4.1 <i>Aanwijzingsbesluit</i>	10
4.2 <i> Eenheid Inlichtingen Buitenland</i>	11
4.3 <i>Betrokken instanties</i>	13
4.3.1 <i> Ministerie van Algemene Zaken</i>	13
4.3.2 <i> Ministerie van Buitenlandse Zaken</i>	15
4.3.3 <i> MIVD</i>	16
4.3.4 <i> Buitenlandse diensten</i>	17

5	Onderzoekspraktijk van de eenheid Inlichtingen Buitenland	18
5.1	<i>Gebondenheid aan de taakstelling</i>	18
5.1.1	Aanwijzingsbesluit	18
5.1.2	Vitale economische belangen en energievoorzieningszekerheid	18
5.2	<i>Inzet van bijzondere bevoegdheden algemeen</i>	20
5.3	<i>Inzet van agenten en informanten</i>	21
5.3.1	Algemeen	21
5.3.2	Operationele veiligheid van informanten en agenten in het buitenland.....	23
5.3.3	Dossiervorming.....	24
5.3.4	Financiële verantwoording	25
5.3.5	Afbouw van informanten en agenten.....	25
5.4	<i>Inzet van Sigint</i>	25
5.5	<i>Inzet van taps</i>	27
5.6	<i>Externe verstrekking</i>	27
6	Conclusies en aanbevelingen	28

COMMISSIE VAN TOEZICHT
BETREFFENDE
DE INLICHTINGEN- EN VEILIGHEIDSDIENSTEN

CTIVD nr. 26

SAMENVATTING

Bij het toezichtsrapport inzake de rechtmatigheid van de uitvoering van de inlichtingentaak buitenland door de AIVD

Het onderzoek van de Commissie richt zich op de uitvoering van de inlichtingentaak buitenland door de AIVD in de periode van januari 2006 tot juli 2010. De AIVD heeft deze taak sinds de inwerkingtreding van de Wiv 2002. De inlichtingentaak buitenland is toebedeeld aan een aparte eenheid binnen de dienst, de eenheid Inlichtingen Buitenland. De AIVD mag bij de uitvoering van de inlichtingentaak buitenland, net zoals bij de uitvoering van de traditionele veiligheidstaak, bijzondere, op de privacy inbreuk makende bevoegdheden inzetten. Deze bijzondere bevoegdheden worden niet alleen in Nederland maar ook in het buitenland ingezet, hetgeen op gespannen voet staat met de soevereiniteit van andere landen. Naar het oordeel van de Commissie kan dit alleen gebillijkt worden indien bij ieder optreden van de AIVD in het buitenland de Wiv 2002 naar analogie wordt toegepast.

De minister-president benoemt in het aanwijzingsbesluit de onderwerpen en regio's die de AIVD in het kader van deze taak onderzoekt. De inlichtingenproducten van de eenheid Inlichtingen Buitenland worden ten behoeve van de beleidsbepaling verstrekt aan verschillende departementen, waarbij het ministerie van Buitenlandse Zaken de belangrijkste afnemer is. Afstemming tussen de AIVD en het ministerie van Buitenlandse Zaken is noodzakelijk voor een goede uitvoering van de inlichtingentaak buitenland en de Commissie constateert dat deze afstemming in toenemende mate plaatsvindt.

Niet alleen de AIVD maar ook de MIVD verricht onderzoek naar het buitenland. De werkverhouding tussen de diensten is ten aanzien van de uitvoering van de inlichtingentaak buitenland in de onderzochte periode verbeterd, zij het dat deze nooit vrij is van spanningen. De Commissie onderstreept het belang van de reeds bestaande samenwerkingsverbanden en van nauwe contacten tussen de teams van de AIVD en de MIVD die zich afzonderlijk van elkaar met dezelfde materie bezighouden. Het verschil van mening tussen de AIVD en de MIVD over de werkwijze van de Nationale Sigint Organisatie leent zich voor een nauwe, op probleemoplossing gerichte betrokkenheid van de coördinator voor de inlichtingen- en veiligheidsdiensten.

De professionaliteit van de eenheid Inlichtingen Buitenland is in de onderzochte periode toegenomen. De Commissie heeft geen indicaties gevonden dat deze eenheid onderzoek heeft verricht naar onderwerpen en regio's die buiten het bereik van het aanwijzingsbesluit vallen. De motivering van de inzet van bijzondere bevoegdheden in het kader van de inlichtingentaak buitenland tonen aan dat de eenheid Inlichtingen Buitenland doordacht te werk gaat. In enkele gevallen heeft de Commissie onzorgvuldigheden en onrechtmatigheden geconstateerd. Het betreft specifieke gevallen waarbij sprake was van gebrekkige motivering

van de inzet van bijzondere bevoegdheden, onzorgvuldig handelen van operationeel medewerkers in het buitenland en onvoldoende betrokkenheid van leidinggevenden, een gebrek aan financiële controle, het ontbreken van toestemming voor de inzet van twee agenten en van het tekortschieten in de zorgplicht voor de veiligheid van een agent.

De Commissie acht het van groot belang dat met kennis en ervaring op het gebied van de inlichtingentaak buitenland kritisch wordt gewerkt aan een betere voorbereiding en een meer structurele en tijdige evaluatie van operationele activiteiten in het buitenland. Zo is het noodzakelijk om operationeel medewerkers die in het kader van de inlichtingentaak buitenland contacten onderhouden met informanten en agenten in het buitenland goed te begeleiden. De Commissie acht het essentieel dat de thuisbasis zicht houdt op de operaties in het buitenland en de operationeel medewerkers, opdat eventuele operationele problemen in een vroeg stadium worden gesignaleerd en zo nodig bijsturing kan plaatsvinden. Ook dient voorafgaande aan het opereren in een voor een agent mogelijk risicovolle regio een risico-analyse opgesteld te worden. Hierin dient aandacht te worden besteed aan de persoon van de agent in relatie tot zijn opdracht, aan zijn motivatie en aan zijn betrouwbaarheid. Daarnaast beveelt de Commissie aan om pas tot het opereren in een voor de agent mogelijk risicovolle regio over te gaan nadat er voldoende objectieve informatie is verzameld op basis waarvan ten behoeve van de risico-analyse een gedegen afweging gemaakt kan worden over de risico's van de activiteiten van de agent in de betreffende regio.

De Commissie signaleert dat de eenheid Inlichtingen Buitenland, na lange tijd te weinig aandacht te hebben besteed aan de dossiervorming van agentendossiers, zich inmiddels inzet om grotere zorgvuldigheid te betrachten. Het bij iedere agentenoperatie opstellen van een operatieplan kan hier naar het oordeel van de Commissie toe bijdragen. Ten slotte dient in de inlichtingenproducten die de AIVD in het kader van de inlichtingentaak buitenland verstrekt, ten behoeve van de bruikbaarheid voor de ontvanger, ofwel de bron ofwel de mate van betrouwbaarheid te worden aangeduid. De Commissie constateert dat de AIVD dit niet altijd doet en dringt erop aan deze werkwijze aan te passen.

Zie voor een uitgebreid overzicht van de conclusies en aanbevelingen van de Commissie paragraaf 6 van het toezichtsrapport.

1 Inleiding

Op grond van haar toezichthoudende taak krachtens artikel 64 van de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2002 (Wiv 2002) heeft de Commissie van Toezicht betreffende de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (verder te noemen: de Commissie) een onderzoek verricht naar de rechtmatigheid van de uitvoering van de inlichtingentaak buitenland door de AIVD. Van het voornemen tot het instellen van het onderzoek is door de Commissie conform artikel 78 lid 3 Wiv 2002 op 10 september 2007 mededeling gedaan aan de minister-president, minister van Algemene Zaken, aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en aan de voorzitters van de Eerste en Tweede Kamer der Staten-Generaal. Vanwege een andere prioriteitenstelling heeft onderhavig onderzoek langer geduurd dan gebruikelijk. Bijkomend voordeel hiervan is dat de Commissie goed zicht heeft kunnen krijgen op de ontwikkelingen in de uitvoering van de inlichtingentaak buitenland door de AIVD.

Dit rapport heeft een geheime bijlage.

2 De opzet van het onderzoek

Het onderzoek van de Commissie heeft zich gericht op de wijze waarop de AIVD uitvoering geeft aan de taak die is omschreven in artikel 6 lid 2 sub d van de Wiv 2002.¹ Deze inlichtingentaak buitenland schrijft voor dat de AIVD in het belang van de nationale veiligheid tot taak heeft:

“het verrichten van onderzoek betreffende andere landen ten aanzien van onderwerpen die door Onze Minister-president, Minister van Algemene Zaken, in overeenstemming met Onze betrokken Ministers zijn aangewezen.”

Ten behoeve van de uitvoering van deze taak is in 2002 binnen de AIVD een aparte directie opgericht, de directie Inlichtingen Buitenland. In de huidige organisatiestructuur is deze directie omgedoopt tot de eenheid Inlichtingen Buitenland (verder te noemen: de eenheid IB).²

De Commissie heeft onderzoek verricht naar de rechtmatigheid van de onderzoekshandelingen van de eenheid IB ter uitvoering van de inlichtingentaak buitenland van januari 2006 tot juli 2010. Gezien de omvang van de activiteiten van de eenheid IB was het voor de Commissie niet mogelijk alle onderzoekshandelingen in de genoemde periode diepgaand te onderzoeken. In haar onderzoek heeft de Commissie zich er in de eerste plaats op gericht een overzicht te verkrijgen van de door de eenheid IB ingezette bijzondere bevoegdheden. Wanneer daar aanleiding toe was, heeft de Commissie operaties aan een nader onderzoek onderworpen. De Commissie heeft ook aandacht besteed aan de samenwerking tussen de AIVD en andere instanties bij de uitvoering van de inlichtingentaak buitenland. Ten behoeve van het verkrijgen van een compleet beeld van de context waarbinnen de inlichtingentaak buitenland wordt uitgevoerd, is daarnaast ook gekeken naar de beleidsmatige en organisatorische ontwikkelingen binnen en rondom de eenheid IB.

¹ Aangezien de inlichtingentaak buitenland in sub d van het genoemde artikel wordt beschreven, wordt deze taak ook wel de d-taak genoemd.

² In dit rapport zal dan ook van de eenheid Inlichtingen Buitenland gesproken worden. Enkel wanneer het een afgesloten periode in het verleden betreft, zal de oude naam van de directie worden aangewend.

De Commissie is van oordeel dat haar bevindingen een representatieve weergave vormen van de activiteiten van de eenheid IB, maar benadrukt ook dat haar onderzoek niet uitputtend is geweest. Bij het constateren van onrechtmatigheden kan dan ook geen volkomen zekerheid worden geboden dat alle andere gevallen wel rechtmatig waren.

De Commissie heeft dossieronderzoek verricht en gesprekken gevoerd met functionarissen van zowel binnen als buiten de AIVD. Naast de leidinggevenden van de eenheid IB, waaronder de directeur, zijn plaatsvervanger en de diverse teamhoofden, is ook gesproken met diverse medewerkers op de werkvloer. Tevens zijn gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van het ministerie van Buitenlandse Zaken, het ministerie van Algemene Zaken en de Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (MIVD).

Het toezichtsrapport is als volgt opgebouwd. In paragraaf 3 zal het theoretisch kader worden geschetst dat van belang is voor de inlichtingentaak buitenland. Paragraaf 4 beschrijft hoe de taak sinds de inwerkingtreding van de Wiv 2002 is vormgegeven en welk beleid hieromtrent is ontwikkeld, zowel binnen de AIVD, als ten aanzien van de bij de taak betrokken instanties. Paragraaf 5 gaat in op de onderzoekspraktijk van de eenheid IB, waaronder in het bijzonder de wijze waarop bij de uitvoering van de inlichtingentaak buitenland gebruik is gemaakt van de inzet van bijzondere bevoegdheden. Paragraaf 6 bevat de conclusies en de aanbevelingen.

3 Theoretisch kader inlichtingentaak buitenland

3.1 Wettelijke achtergrond van de taak

In een geheim gerubriceerd koninklijk besluit van 16 februari 1946 werd de 'Buitenlandsche Inlichtingendienst der Nederlandsche Regeering' opgericht. De taak van deze dienst, ook wel afgekort als BID, was als volgt beschreven:

“Deze dienst is bevoegd tot het verzamelen en verplicht tot het ter bestemde plaatse doorgeven van alle voor het Koninkrijk gewichtige inlichtingen uit het buitenland (...).”³

In 1972 onderging de BID een naamsverandering en ging deze Inlichtingendienst Buitenland (IDB) heten. Er kwam een nieuw koninklijk besluit dat dit keer wel openbaar was.⁴ De taakomschrijving luidde:

“Het inwinnen van gegevens betreffende het buitenland, welke voor de regering van belang kunnen zijn.”⁵

De IDB en zijn voorganger ressorteerden onder de minister-president en het ministerie van Algemene Zaken.⁶ Toen de IDB in 1994 werd opgeheven, namen de toenmalige

³ Koninklijk besluit nummer 1 van 16 februari 1946, zoals weergegeven in “*Villa Maarheeze*”, De Graaff & Wiebes, Den Haag: SDU Uitgevers 1998, p. 36. In dit boek wordt de geschiedenis van de BID en de IDB beschreven. In 1996 verscheen “*Inlichtingendienst Buitenland. Een institutioneel onderzoek naar de Buitenlandse Inlichtingendienst/Inlichtingendienst Buitenland (1946-1996)*”, een rapport dat Dick Engelen schreef in opdracht van de Algemene Rijksarchivaris.

⁴ ARA, 2.02.20, Kabinet der Koningin, 12649, KB 05/08/72, nr. 3, *Stb.* 1972, nr. 165.

⁵ *Stb.* 1972, nr. 437 en nr. 438.

⁶ Zij het dat de BID van 1970 tot 1972 werd ondergebracht bij het ministerie van Defensie, zie “*Villa Maarheeze*”, De Graaff & Wiebes, Den Haag: SDU Uitgevers 1998, p. 229.

Binnenlandse Veiligheidsdienst (BVD) en de Militaire Inlichtingendienst (MID) een aantal taken over die pasten binnen de reeds bestaande taakomschrijving van deze diensten. Het strikt offensieve inlichtingenwerk, dat gericht is op het inwinnen van inlichtingen ten aanzien van onderwerpen die niet rechtstreeks gerelateerd zijn aan (concrete) bedreigingen van de nationale veiligheid, werd echter niet overgedragen.⁷ De verwachting was dat aan deze inlichtingen in de periode na het einde van de Koude Oorlog geen behoefte meer zou zijn, en dat deze taak zou kunnen vervallen.

Ten tijde van het ontwerp van de Wiv 2002 kwamen de Tweede Kamer en de regering hierop terug. De politieke ontwikkelingen waren zorgwekkend en de internationale betrekkingen dermate gespannen dat voor het bepalen van Nederlands beleid in internationale gremia eigen inlichtingenvergaring noodzakelijk werd geacht.⁸ Aan de taakomschrijving van zowel de AIVD als van de MIVD is bij de totstandkoming van de Wiv 2002 de inlichtingentaak buitenland toegevoegd (artikel 6 lid 2 sub d respectievelijk artikel 7 lid 2 sub e Wiv 2002). De te onderzoeken onderwerpen en regio's worden bij ministerieel aanwijzingsbesluit periodiek vastgesteld en over beide diensten verdeeld.

3.2 Nationale veiligheid

Alle taken die de AIVD bij wet zijn toebedeeld, dus ook de inlichtingentaak buitenland, dienen te worden uitgevoerd "in het belang van de nationale veiligheid" (artikel 6 lid 2 aanhef Wiv 2002). Het begrip "nationale veiligheid" is het overkoepelende, leidende begrip voor de activiteiten van de AIVD dat deze activiteiten beoogt te reguleren en af te bakenen.⁹ Met het begrip "nationale veiligheid" is aangesloten bij artikel 8 lid 2 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM), waardoor de invulling van het begrip mede wordt bepaald door de jurisprudentie die daaromtrent is c.q. wordt gevormd. Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) definieert de inhoud en de reikwijdte van het begrip niet¹⁰, maar heeft in verscheidene uitspraken wel bedreigingen van de nationale veiligheid vastgesteld. Zo kan de nationale veiligheid onder meer in gevaar worden gebracht door spionage¹¹, separatistische bewegingen¹², terrorisme¹³ en het aanzetten tot en het goedkeuren van terrorisme.¹⁴ De regering oordeelde bij de totstandkoming van de Wiv 2002 dat er – afgaande op de jurisprudentie van het EHRM – ruimte bestaat bij de (nationale) invulling van het begrip nationale veiligheid: "aan de nationale wetgever wordt een (*wide margin of appreciation*) gelaten".¹⁵

In de taakomschrijving van de AIVD is bepaald dat een onderzoek op grond van de veiligheidstaak¹⁶ slechts kan plaatsvinden ten aanzien van personen of organisaties die door

⁷ Kamerstukken II 1997/98, 25 877, nr. 3, p. 10 en Kamerstukken II 1999/2000, 25 877, nr. 8, p. 20.

⁸ Kamerstukken II 1999/2000, 25 877, nr. 8, p. 24-26 en Kamerstukken II 2000/01, 25 877, nr. 14, p. 16.

⁹ Kamerstukken II 1999/2000, 25 877, nr. 9, p. 13.

¹⁰ In navolging van de uitspraak van de Europese Commissie, ECRM 2 april 1993, zaak 18601/91 (Esbester/VK).

¹¹ EHRM 6 september 1978, zaak A/28 (Klass/Duitsland), para. 48.

¹² EHRM 30 januari 1998, zaak 19392/92 (United Communist Party of Turkey en anderen/Turkije), para. 33-36.

¹³ EHRM 6 september 1978, zaak A/28 (Klass/Duitsland), para. 48.

¹⁴ EHRM 19 december 1997, zaak 18954/91, (Zana/Turkije), para. 48-50.

¹⁵ Kamerstukken II 1999/2000, 25 877, nr. 9, p. 14, onder verwijzing naar EHRM 26 maart 1987, zaak A/116, (Leander/Zweden) para. 59 en 67.

¹⁶ Deze taak wordt ook wel de a-taak genoemd, omdat deze is beschreven in artikel 6 lid 2 sub a van de Wiv 2002.

de doelen die zij nastreven, dan wel door hun activiteiten aanleiding geven tot het ernstige vermoeden dat zij een *gevaar* vormen voor het voortbestaan van de democratische rechtsorde, dan wel voor de veiligheid of voor andere gewichtige belangen van de staat (artikel 6 lid 2 sub a Wiv 2002). Het vereiste dat er een *gevaar* dreigt voor de nationale veiligheid komt niet tot uitdrukking in de omschrijving van de inlichtingentaak buitenland van de AIVD (artikel 6 lid 2 sub d Wiv 2002). Voor deze taak volstaat derhalve dat het onderzoek plaatsvindt in het *belang* van de nationale veiligheid, zoals in de aanhef van artikel 6 Wiv 2002 is opgenomen. De regering heeft hier bij de totstandkoming van de Wiv 2002 enige toelichting op gegeven door het volgende te overwegen:

“De nieuwe inlichtingentaak buitenland maakt het voor de AIVD mogelijk ook activiteiten te ontplooiën gericht op het inwinnen van informatie ten aanzien van onderwerpen die niet rechtstreeks gerelateerd zijn aan concrete bedreigingen van de nationale veiligheid.”¹⁷

Voor de uitvoering van de inlichtingentaak buitenland is de regering van oordeel dat het belang van de nationale veiligheid op korte maar ook op lange termijn een rol kan spelen.¹⁸ Hier voegt de regering aan toe dat de nationale veiligheid in toenemende mate wordt beïnvloed door internationale ontwikkelingen.¹⁹ In paragraaf 3.5.1 wordt nader omschreven hoe het belang van de nationale veiligheid zich verhoudt tot de inzet van bijzondere bevoegdheden in het kader van de inlichtingentaak buitenland.

3.3 *Vitale economische belangen*

Ten tijde van de behandeling van de Wiv 2002 is uitgebreid de vraag aan de orde geweest in hoeverre het de diensten is toegestaan om op grond van de inlichtingentaak buitenland onderzoek te verrichten naar zogenoemde “vitale economische belangen”. Bij nota van wijziging werd dit belang – als speciës van de in art. 8 lid 2 EVRM opgenomen uitzonderingsgrond “economisch welzijn van het land” – expliciet als onderzoeksterrein opgenomen in de inlichtingentaak buitenland van de AIVD, naast het belang van de nationale veiligheid.²⁰ Het opnemen van deze zelfstandige onderzoeksgrond hield verband met de taken die de toenmalige IDB verrichtte. Het offensief inlichtingenwerk van de IDB had zich, tot de opheffing in 1994, afgespeeld op het terrein van wetenschap en techniek, economie en politiek. Onderzoek naar deze belangen zou volgens de regering tijdens de behandeling van de Wiv 2002 onder het overkoepelende begrip “nationale veiligheid” kunnen worden geschaard, maar om de mogelijke twijfel ten aanzien van het onderdeel “vitale economische belangen” weg te nemen, werd voorgesteld dit criterium expliciet te noemen naast het belang van de nationale veiligheid. Het zelfstandig opnemen van het criterium “vitale economische belangen” had als bijkomend voordeel dat onderzoek op dit terrein op deze manier mogelijk zou zijn, ook als dit niet onder het belang van de nationale veiligheid zou kunnen worden geschaard. Dit werd door de regering gezien als een “bescheiden, doch niettemin wenselijk geachte, taakuitbreiding”.²¹

De Tweede Kamer dacht daar anders over. Zo spraken de leden van de PvdA-fractie over een “nauwelijks overzienbare taakuitbreiding” en het CDA vroeg zich af welke criteria zouden worden aangelegd om te bepalen of een belang als een vitaal economisch belang zou

¹⁷ Kamerstukken I 2001/02, 25 877, nr. 58a, p. 2.

¹⁸ Kamerstukken II 1999/2000, 25 877, B, p. 4.

¹⁹ Kamerstukken II 1999/2000, 25 877, B, p. 4, 2000/01, 25 877, nr. 14, p. 17.

²⁰ Kamerstukken II 1999/2000, 25 877, nr. 9, p. 2.

²¹ Kamerstukken II 1999/2000, 25 877, nr. 9, p. 16.

moeten worden beschouwd.²² De leden van de D66-fractie vroegen zich af of er dan een heus economisch spionagenet zou worden opgezet, teneinde de kansen voor onze nationale economie te vergroten.²³

Deze kritiek – door de regering gekenschetst als misverstanden – leidde ertoe dat de categorie “vitale economische belangen” als zelfstandig onderdeel werd verwijderd uit de inlichtingentaak buitenland van de AIVD. Hierbij werd door de regering de belangrijke aantekening gemaakt dat onderzoek op dit terrein wel mogelijk is als het belang van de nationale veiligheid in het geding is. Of hiervan sprake is zou door de minister-president, in overeenstemming met de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Defensie, in het aanwijzingsbesluit dienen te worden bepaald.²⁴

De Tweede Kamer nam hier niet direct genoegen mee. Men bleef kritische vragen stellen over de mogelijkheid van onderzoek op dit terrein. De minister maakte daarop duidelijk dat het niet de bedoeling was dat onze inlichtingendiensten zich zouden gaan bezighouden met economische belangen, te verstaan als bedrijfsbelangen en de concurrentiepositie van bedrijven in Nederland. Het zou moeten gaan om zaken die rechtstreeks te maken hebben met gebeurtenissen, plannen of maatregelen die in het buitenland overwogen zouden kunnen worden en die op ons land – op ons maatschappelijk leven of op onze veiligheid – van eminente invloed zouden zijn.²⁵

Het onderwerp vitale economische belangen zal later in dit rapport terugkomen bij de vraag of de AIVD de inlichtingentaak buitenland heeft uitgevoerd in gebondenheid aan de taakstelling (paragraaf 5.1.2).

3.4 *Aanwijzingsbesluit*

In het onderzoek op basis van de veiligheidstaak van artikel 6 lid 2 sub a Wiv 2002 beoordeelt de AIVD zelf welke bedreigingen van de nationale veiligheid onderzocht dienen te worden. Kenmerkend voor de inlichtingentaak buitenland is daarentegen dat het onderzoek ten behoeve hiervan vraaggestuurd is. De onderzoeksdoelen in het kader van de inlichtingentaak buitenland worden aangedragen door verschillende behoeftestellers.

De onderzoeksdoelen worden gesteld in het aanwijzingsbesluit dat conform artikel 6 lid 2 sub d Wiv 2002 wordt vastgesteld door de minister-president in overeenstemming met de minister van Defensie en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De inlichtingen die door de AIVD in het kader van de buitenlandstaak worden vergaard, zijn in belangrijke mate bestemd voor het ministerie van Buitenlandse Zaken. Dit wekt weinig verbazing aangezien met de inlichtingentaak buitenland wordt beoogd om ten behoeve van internationaal overleg te beschikken over eigen informatie, waaronder geheime inlichtingen, en het ministerie van Buitenlandse Zaken verantwoordelijk is voor het vaststellen en uitdragen van Nederlands buitenlands beleid.²⁶ De minister van Buitenlandse Zaken wordt echter niet genoemd in artikel 6 lid 2 sub d Wiv 2002 als één van de opstellers van het aanwijzingsbesluit. Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel in de Eerste Kamer vroegen

²² *Kamerstukken II 1999/2000, 25 877, nr. 11, p. 3 en 5.*

²³ *Kamerstukken II 1999/2000, 25 877, nr. 11, p. 6.*

²⁴ *Kamerstukken II 2000/01, 25 877, nr. 14, p. 6.*

²⁵ *Kamerstukken II 2000/01, 25 877, nr. 58, p. 35.*

²⁶ *Kamerstukken II 1999/2000, 25 877, nr. 8, p. 25.*

de leden van de CDA-fractie zich vervolgens af wat hier de reden van was.²⁷ In zijn memorie van antwoord legde de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties uit dat de in de wet genoemde drie betrokken ministers alle drie als verantwoordelijk minister bij de taakuitvoering van de diensten betrokken zijn. De minister van Buitenlandse Zaken draagt geen verantwoordelijkheid voor een dienst en past dus niet in deze categorie. De minister stelde dat wel in artikel 3 van het wetsvoorstel de mogelijkheid is neergelegd dat bij het overleg van de drie betrokken ministers indien noodzakelijk andere ministers worden uitgenodigd. Ook kon de minister van Buitenlandse Zaken zich laten vertegenwoordigen in het ambtelijk voorportaal van het ministerieel overleg, het CVIN.²⁸ De minister wees erop dat ook ten tijde van de IDB de minister van Buitenlandse Zaken niet was opgenomen onder de betrokken ministers.²⁹ Na de invoering van de Wiv 2002 bleek dat nauwe betrokkenheid van de minister van Buitenlandse Zaken bij het opstellen van het aanwijzingsbesluit een noodzaak was om tot een goede informatiebehoeftestelling in het kader van de buitenlandtaak te komen. Het aanwijzingsbesluit wordt dan ook in de praktijk opgesteld door de minister-president, de betrokken ministers en de minister van Buitenlandse Zaken gezamenlijk. In een voorgestelde wijziging van de Wiv 2002 uit 2006, ook wel de Post-Madridmaatregelen genoemd, wordt beoogd deze feitelijke situatie te formaliseren en artikel 6, lid 2 sub d Wiv 2002 na “Onze betrokken Ministers” aan te vullen met “alsmede Onze Minister van Buitenlandse Zaken”.³⁰

Het door de betrokken ministers opgestelde aanwijzingsbesluit bevat een openbaar gedeelte waarin de onderzoeksterreinen ruim worden geformuleerd. In de geheime bijlage van het besluit worden de onderwerpen nader uitgewerkt en wordt gespecificeerd op welke regio's het onderzoek betrekking heeft, en zo nodig welke mate van prioriteit aan de onderwerpen toegekend moet worden. Het dient, zoals in de paragraaf 3.2 beschreven, in het belang van de nationale veiligheid te zijn om juist naar deze onderwerpen en regio's onderzoek te doen. Ook worden in de geheime bijlage de onderwerpen en regio's over de AIVD en de MIVD verdeeld, waarbij onderwerpen met overwegend militaire relevantie aan de MIVD toekomen. Het kan ook voorkomen dat de diensten voor een bepaald onderwerp gezamenlijke verantwoordelijkheid dragen en dus worden geacht hieromtrent tot goede afstemming te komen (zie verder paragraaf 4.3.3).

3.5 *Bijzondere bevoegdheden in het kader van de inlichtingentaak buitenland*

3.5.1 *Bijzondere bevoegdheden en de nationale veiligheid*

In artikel 18 Wiv 2002 is bepaald dat de AIVD de bijzondere bevoegdheden uit de Wiv 2002 slechts mag uitoefenen indien dat noodzakelijk is voor de goede uitvoering van de taken bedoeld in artikel 6, tweede lid, onder a en d. Voor de inlichtingentaak buitenland kan de AIVD aldus bijzondere bevoegdheden inzetten. Zoals in paragraaf 3.2 aan de orde is gekomen, dient het onderzoek in het kader van de inlichtingentaak buitenland bij aanwijzingsbesluit van de minister-president te worden vastgesteld en dient het plaats te vinden in het *belang* van de nationale veiligheid. Een *gevaar* voor of een *bedreiging* van de nationale veiligheid is voor de uitvoering van deze taak, anders dan bij de veiligheidstaak, niet nodig. De vraag dient zich aan of voor de inzet van bijzondere bevoegdheden in het kader van de inlichtingentaak buitenland een belang van de nationale veiligheid ook

²⁷ Kamerstukken I 2001/02, 25 877, nr. 58, p. 4.

²⁸ Kamerstukken II 2000/01, 25 877, nr.3, p. 7.

²⁹ Kamerstukken I 2001/02, 25 877, nr. 58a, p. 5 en 6.

³⁰ Kamerstukken II 2005/06, 30 553, nr. 3, p. 22.

voldoende is. Rechtspraak van het EHRM toont aan dat er voor de rechtvaardiging van inbreukmakend geheim onderzoek door inlichtingen- en veiligheidsdiensten geen sprake hoeft te zijn van een *daadwerkelijke* aantasting van de nationale veiligheid. Wel dient er minstens sprake te zijn van de mogelijkheid dat de nationale veiligheid wordt aangetast, met andere woorden een *potentiële* aantasting van de nationale veiligheid. Als er in het geheel geen aantasting van de nationale veiligheid verwacht kan worden, dan kan een inbreuk op de mensenrechten niet worden gerechtvaardigd.³¹

De Commissie heeft in het onderzoek naar de uitvoering van artikel 25 en 27 Wiv 2002 deze jurisprudentielijn en de betekenis hiervan voor de AIVD uiteengezet. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties gaf in reactie op dit rapport aan zich te kunnen vinden in de beschouwing van de Commissie.³² Voor de inzet van bijzondere bevoegdheden in het kader van de inlichtingentaak buitenland door de AIVD betekent dit dat het enkel constateren dat een onderwerp van onderzoek in het aanwijzingsbesluit is genoemd, onvoldoende is. In het aanwijzingsbesluit kunnen immers ook onderwerpen staan die slechts in het belang van de nationale veiligheid onderwerp van onderzoek zijn, zonder dat er noodzakelijkerwijs sprake is van een potentiële aantasting van de nationale veiligheid. Ook een enkele verwijzing naar geaccordeerde onderzoeksprojecten is niet voldoende legitimatie voor de inzet van bijzondere bevoegdheden.

Naar het oordeel van de Commissie dienen bij de uitvoering van de inlichtingentaak buitenland van de AIVD enkel bijzondere bevoegdheden te worden ingezet in het kader van onderzoek naar die onderwerpen die mogelijk tot een aantasting van de nationale veiligheid zullen leiden. Hoe die aantasting zich uiteindelijk zal concretiseren is bij de inlichtingentaak buitenland moeilijker in te schatten dan bij de veiligheidstaak van de AIVD. De internationale ontwikkelingen en politieke intenties die in het kader van de inlichtingentaak buitenland worden onderzocht zullen immers vaak pas op lange(re) termijn mogelijk een nadelig effect hebben op de nationale veiligheid van Nederland. De Commissie acht het echter van belang dat de AIVD bij de inzet van bijzondere bevoegdheden in het kader van de inlichtingentaak buitenland aangeeft waar de potentiële aantasting van de nationale veiligheid uit bestaat.

3.5.2 Bijzondere bevoegdheden in het buitenland

Het onderzoek van de AIVD in het kader van de inlichtingentaak buitenland zal zich in de praktijk zowel binnen als buiten Nederland afspelen. De Wiv 2002 bevat geen aparte bepaling voor onderzoek in het buitenland.³³ De Wiv 2002 is een nationale wet waarin geen expliciet extra-territorialiteitsbeginsel is opgenomen. In het kader van de inlichtingentaak buitenland mogen, zoals reeds geconstateerd, wel bijzondere bevoegdheden worden ingezet.

³¹ Zie o.a. EHRM 6 september 1978, zaak A/28 (Klass e.a./Duitsland) en EHRM 26 maart 1987, zaak A/116 (Leander/Zweden).

³² Toezichtsrapport van de CTIVD nr. 19 inzake de toepassing door de AIVD van artikel 25 Wiv 2002 (aftappen) en artikel 27 Wiv 2002 (selectie van ongericht ontvangen niet-kabelgebonden telecommunicatie), *Kamerstukken II 2008/09, 29 924, nr. 29* (bijlage), paragraaf 3.3, beschikbaar op www.ctivd.nl. De reactie van de minister van BZK is te vinden in *Kamerstukken II 2008/09, 29 924, nr. 29*, p. 2.

³³ Dit is wel het geval in bijvoorbeeld de Belgische Wet op de inlichtingen en veiligheidsdiensten sinds de recente inwerkingtreding van de Wet Bijzondere Inlichtingenmethoden. Hierin wordt ten aanzien van de inzet van specifieke en uitzonderlijke methoden gesteld dat deze (enkel) van toepassing zijn op het grondgebied van de staat, zie artikel 18/1 van de BIM-wet van 4 februari 2010, in werking getreden op 1 september 2010.

In de bewoordingen van de Wiv 2002 ziet de inlichtingentaak buitenland echter op onderzoek *betreffende* andere landen, zonder dat hierbij wordt gerept over het onderzoek *in* andere landen. De vraag is aldus of het enkele bestaan van de inlichtingentaak buitenland van de AIVD en de daaraan gekoppelde mogelijkheid om bijzondere bevoegdheden in te zetten een legitimatie is voor inlichtingenactiviteiten in het buitenland.

Bij de behandeling van de Wiv 2002 in de Tweede Kamer kwam de mogelijkheid van het ontplooiën van inlichtingenactiviteiten in het buitenland ter sprake. Er werd hierbij van uitgegaan dat de Nederlandse diensten in het buitenland actief zouden zijn. Vooral speelde de vraag welk recht van toepassing dient te zijn op deze inlichtingenactiviteiten: Nederlands recht of het recht van het land waarbinnen de activiteiten worden ontplooid. Het bleek niet gemakkelijk om hieromtrent duidelijkheid te verschaffen. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties legde naar aanleiding van vragen schriftelijk uit dat voor inlichtingenactiviteiten in het buitenland de Nederlandse diensten “uiteraard” de kaders dienen te respecteren die aan de Nederlandse rechtsmacht zijn verbonden.³⁴ Hij overwoog daarnaast dat net als in Nederland, agenten in het buitenland “onder stringente voorwaarden” strafbare feiten moeten kunnen plegen.³⁵ Bevoegdheden die de AIVD en de MIVD in Nederland niet hebben, mochten volgens de minister niet alsnog in het buitenland “gecreëerd” worden. Op een later moment hield de minister echter wel de mogelijkheid open dat als iets “voor ons land heel belangrijk is” toch iets gedaan wordt “dat ik in Nederland misschien niet zou doen”.³⁶ Aan de andere kant benadrukte de minister dat de grenzen van inlichtingenactiviteiten in het buitenland “in beginsel” worden bepaald door de ter plaatse geldende wet- en regelgeving.³⁷ Deze uitspraken schiepen verwarring en tonen aan dat eenduidigheid over de rechtmatigheid van inlichtingenactiviteiten in het buitenland niet gemakkelijk te vinden is. Kamerlid Vos (VVD) adviseerde om, indien er geen juridisch sluitend antwoord op deze kwestie te vinden zou zijn, een ethische gedragscode op te stellen die de handelwijze van de diensten regardeert voor zover zij optreden in het buitenland.³⁸ Dit advies vond gehoor bij de minister, die de hoop uitsprak om in samenwerking met de Commissie Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten een ethische gedragscode te ontwikkelen, waarbij dan “uiteraard hierbij ook de Commissie van Toezicht kan worden betrokken”³⁹.

In het internationaal recht worden staten aangemerkt als soeverein. Dit betekent dat zij op het eigen grondgebied, behoudens internationale afspraken en verdragen, volledig en bij uitsluiting bevoegd zijn om wetgevende, rechtsprekende en administratieve handelingen uit te oefenen. Het wereldwijd erkende soevereiniteitsbeginsel is gecodificeerd in artikel 2 lid 1 van het Handvest van de Verenigde Naties. Indien inlichtingen- en veiligheidsdiensten in het buitenland heimelijk inlichtingen verzamelen dan zal dit, indien het betrokken land hiervan op de hoogte geraakt, als een inbreuk op de soevereiniteit van dat land worden gezien. Het gaat immers om handelingen van de Nederlandse uitvoerende macht op het territoir van een andere staat. Inlichtingendiensten en hun medewerkers of agenten die in het buitenland opereren dienen zich te realiseren dat de staat binnen wiens grenzen zij hun activiteiten ontplooiën mogelijk hiertegen zal optreden. Zij vallen op dat moment onder de territoriale rechtsmacht van de desbetreffende buitenlandse staat.

³⁴ *Kamerstukken II 2000/2001*, 25 877, nr. 14, p. 17.

³⁵ *Kamerstukken II 2000/2001*, 25 877, nr. 59, p. 10.

³⁶ *Kamerstukken II 2000/2001*, 25 877, nr. 58, p. 42.

³⁷ *Kamerstukken II 2000/2001*, 25 877, nr. 14, p. 21, 22 en ook nr. 58, p. 42.

³⁸ *Kamerstukken II 2000/2001*, 25 877, nr. 58, p. 8, 9.

³⁹ *Kamerstukken II 2000/2001*, 25 877, nr. 59, p. 11.

In Nederland hebben buitenlandse inlichtingen- en veiligheidsdiensten de toestemming van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties nodig om op Nederlands grondgebied inlichtingenactiviteiten te mogen ontplooiën (artikel 59 Wiv 2002). Buitenlandse inlichtingendiensten mogen niet zelfstandig in Nederland opereren maar dienen altijd onder toezicht van een Nederlandse dienst te staan. Inmengings- of spionageactiviteiten van buitenlandse diensten in Nederland kunnen een aantasting vormen van de soevereiniteit, ondermijning van de democratische rechtsorde, aantasting van de politiek-ambtelijke integriteit en, doordat vertrouwelijke en geheime informatie terechtkomt bij onbevoegde derden, aantasting van vitale en kwetsbare sectoren in Nederland. De AIVD onderzoekt deze activiteiten dan ook op basis van de veiligheidstaak (artikel 6 lid 2 sub a Wiv 2002).⁴⁰

De vraag naar de rechtmatigheid van de inzet van bijzondere bevoegdheden in het buitenland lijkt inderdaad moeilijk eenduidig te beantwoorden.⁴¹ Wel is duidelijk dat de inzet van bijzondere bevoegdheden in het buitenland op gespannen voet staat met het beginsel van soevereiniteit. Zoals hierboven toegelicht acht Nederland het zelf onaanvaardbaar als buitenlandse inlichtingendiensten heimelijke activiteiten op Nederlands grondgebied ontplooiën. Daarnaast ontbreekt een formele legitimatie voor deze activiteiten aangezien een nationale wet zoals de Wiv 2002 niet eenzijdig activiteiten kan legitimeren op het grondgebied van een andere staat.

De Commissie constateert dat het algemeen bekend is dat in de praktijk veel inlichtingendiensten wel over landsgrenzen heen opereren zonder het desbetreffende land daarvan op de hoogte te brengen. In het parlementair debat over het wetsontwerp van de Wiv 2002 gingen zowel parlementariërs als ministers ervan uit dat op grond van de inlichtingentaak buitenland de AIVD en de MIVD bijzondere bevoegdheden (*in casu* agenten) in het buitenland zouden gaan inzetten. Een inlichtingentaak buitenland wordt ernstig ingeperkt als er geen heimelijk onderzoek in andere landen zou mogen plaatsvinden. Indien er enkel in Nederland geopereerd kan worden, dan is het bijzonder moeilijk om ten aanzien van andere landen een zelfstandige informatiepositie te verwerven. Dat een formeel juridische rechtsbasis voor dit onderzoek ontbreekt, kan naar het oordeel van de Commissie evenwel alleen gebillijkt worden indien bij ieder optreden van de AIVD in het buitenland de Wiv 2002 naar analogie wordt toegepast. De in de Wiv 2002 voorgeschreven procedures voor de inzet van bijzondere bevoegdheden dienen naar het oordeel van de Commissie ook in het buitenland nageleefd te worden.⁴²

Na de inwerkingtreding van de Wiv 2002 is niet getracht om, zoals in de Tweede Kamer is voorgesteld en door de minister is beaamd, in een code vast te leggen welk recht van toepassing is op het optreden van de AIVD in het buitenland. De Commissie constateert dat het wat verwarring wekt dat in de wetsgeschiedenis gesproken is over een *ethische* gedragscode. In de discussie in de Tweede Kamer ging het immers vooral om de juridische

⁴⁰ Zie ook toezichtsrappport van de CTIVD nr. 14 inzake het onderzoek van de AIVD naar de ongewenste inmenging van vreemde mogendheden (waaronder spionage), *Kamerstukken II 2006/07*, 29 924, nr. 18 (bijlage), beschikbaar op www.ctivd.nl.

⁴¹ Om hieromtrent tot een gedachtewisseling tussen wetenschappers, medewerkers van inlichtingen- en veiligheidsdiensten en andere overheidsfunctionarissen te komen, heeft de Commissie op 18 oktober 2007 een (besloten) studiemiddag over het thema "inlichtingenactiviteiten in het buitenland" georganiseerd. Een beknopt verslag van deze bijeenkomst is te vinden op de website van de Commissie: www.ctivd.nl.

⁴² Zie ook toezichtsrappport van de CTIVD nr. 8b inzake de inzet door de AIVD van informanten en agenten, meer in het bijzonder in het buitenland, paragraaf 5.2, geen kamerstuk, beschikbaar op www.ctivd.nl.

en niet zozeer om de ethische problematiek. Naar het oordeel van de Commissie is het niet noodzakelijk om een aparte code te ontwikkelen indien de Wiv 2002 inderdaad naar analogie wordt toegepast. De Commissie signaleert echter wel dat de ethische dimensie van het opereren in het buitenland met zich brengt dat bijzondere aandacht wordt besteed aan de voorbereiding en evaluatie van operaties. De AIVD heeft een gedragscode ontwikkeld inzake de omgang met menselijke bronnen in het algemeen. Deze gedragscode is de leidraad voor operationeel medewerkers in zowel het binnenland als het buitenland. De Commissie onderstreept dat in het buitenland de mogelijkheden voor de dienst om invulling te geven aan de zorgplicht beperkter zijn. Daarom dient voor de beoordeling van de operationele veiligheid in het buitenland een gedegen risico-analyse worden gemaakt. Hierop zal in de paragrafen 5.3.1 en 5.3.2 nader worden ingegaan.

4 Vormgeving van de inlichtingtaak buitenland

4.1 Aanwijzingsbesluit

Van 2002 tot 2008 is jaarlijks een aanwijzingsbesluit tot stand gekomen.⁴³ De Commissie Bestuurlijke Evaluatie AIVD (ook wel commissie Havermans genoemd) constateerde in 2004 dat er bij de opstelling van het aanwijzingsbesluit onvoldoende rekening was gehouden met de beperkte capaciteit van de AIVD.⁴⁴ Tot 2008 bevatte het aanwijzingsbesluit een breed scala aan onderwerpen en landen. Zo diende er onder meer onderzoek gedaan te worden naar internationaal terrorisme, de proliferatie van massavernietigingswapens, internationale georganiseerde criminaliteit en de energievoorzieningszekerheid. Het aantal te onderzoeken regio's was ook zeer veelomvattend. Bij de zogenaamde "herijking" van de directie IB in 2007 (zie verder paragraaf 4.2) werd vastgesteld dat voor een effectieve uitvoering van de inlichtingtaak buitenland het aanwijzingsbesluit aanzienlijk ingeperkt diende te worden. Ook werd besloten het aanwijzingsbesluit een langere looptijd te geven, opdat meer stabiliteit zou kunnen worden bereikt in het creëren en onderhouden van een informatiepositie ten aanzien van een bepaald onderwerp en regio. Inmiddels wordt onderzoek verricht op basis van het in 2008 in werking getreden en sindsdien jaarlijks geëvalueerde aanwijzingsbesluit 2008-2012. Artikel 1 van het aanwijzingsbesluit 2008-2012 wijst als onderwerpen aan:

- a. Politieke intenties, activiteiten en opinies van regeringen, instellingen en inwoners van specifiek benoemde landen of regio's (politieke inlichtingen). Voor alle landen en regio's van onderzoek geldt dat deze worden gezien vanuit de vraag wat de werkelijke motieven van de belangrijkste actoren zijn, wat de feitelijke invloed is van de regering en welke doelen worden nagestreefd.
- b. Het tijdig onderkennen en signaleren van en reageren op ontwikkelingen in landen of regio's die een potentiële dreiging ten aanzien van de nationale veiligheid vormen (early warning / quick response). Hiertoe worden gevraagd en ongevraagd gegevens verzameld over landen en regio's die niet vallen onder artikel 1a.⁴⁵

⁴³ Aanwijzingsbesluit 2002, *Stcrt.* 15 juli 2002, nr. 132, p. 7; aanwijzingsbesluit 2003, *Stcrt.* 25 maart 2003, nr. 59, p. 7; aanwijzingsbesluit 2004, *Stcrt.* 14 januari 2004, nr. 8, p. 8; aanwijzingsbesluit 2005, *Stcrt.* 23 december 2004, nr. 248, p. 10; aanwijzingsbesluit 2006, *Stcrt.* 20 januari 2006, nr. 15, p. 11; aanwijzingsbesluit 2007, *Stcrt.* 8 december 2006, nr. 240, p. 9.

⁴⁴ Commissie Bestuurlijke Evaluatie AIVD, "De AIVD in verandering", november 2004, p.178.

⁴⁵ Aanwijzingsbesluit 2008-2012, *Stcrt.* 25 juli 2007, nr. 141, p. 21 en geëvalueerd aanwijzingsbesluit 2010-2012, *Stcrt.* 30 december 2009, nr. 20374, p. 1.

In de toelichting op het aanwijzingsbesluit 2008-2012 is opgenomen dat de onderwerpen van onderzoek zijn aangewezen om inlichtingen te verzamelen die de Nederlandse regering in staat stellen bij het bepalen van standpunten over het buitenlands beleid en bij het voeren van internationale onderhandelingen, te beschikken over de informatie die via andere, bijvoorbeeld diplomatieke, kanalen niet of moeilijk te verkrijgen is.

De invulling van de inlichtingentaak buitenland in het aanwijzingsbesluit is aldus sinds 2008 meer offensief (gericht op inlichtingen over de politieke intenties van buitenlandse actoren) dan defensief (gericht op inlichtingen over dreigingen uit het buitenland). De Commissie constateert dat er vanaf het eerste aanwijzingsbesluit een verband bestaat tussen de hierin genoemde onderwerpen en regio's en het belang van de nationale veiligheid. Ten aanzien van sommige onderwerpen (bijvoorbeeld proliferatie) is dit verband wel duidelijker dan van andere onderwerpen (bijvoorbeeld bepaalde politieke intenties). In de toelichting op het aanwijzingsbesluit 2008-2012 wordt ten aanzien van het verband tussen politieke inlichtingen en het belang van de nationale veiligheid het volgende gesteld:

“De inlichtingentaak betreffende andere landen moet niet alleen beoordeeld worden op onmiddellijk nut voor Nederland in enge zin. Gezamenlijke Europese en bondgenootschappelijke of volkenrechtelijke inspanningen wegen eveneens mee bij de beantwoording van de vraag of en in hoeverre een en ander in het belang is van de nationale veiligheid.”⁴⁶

Aan het aanwijzingsbesluit 2008-2012 is in sub b van artikel 1 een *early warning quick response* taak toegevoegd om de diensten de gelegenheid te geven om niet direct zichtbare, nog ongekende of plotselinge ontwikkelingen te onderzoeken in andere dan in de geheime bijlage genoemde landen. De behoeftestellers, waaronder vooral het ministerie van Buitenlandse Zaken, formuleren in een informatieverzoek aan de eenheid IB hun wensen in het kader van deze taak. Hierop wordt door de eenheid IB nagegaan of en hoe aan dit verzoek voldaan kan worden. Gegeven dat dit aanwijzingsbesluit beperkter van omvang is en een langere looptijd heeft dan de voorgaande aanwijzingsbesluiten, wordt middels de *early warning quick response* taak de mogelijkheid geboden om in te spelen op nieuwe ontwikkelingen. Daarnaast wordt het huidige aanwijzingsbesluit, gegeven de langere looptijd, jaarlijks geëvalueerd en naar aanleiding hiervan eventueel aangepast. Sinds de inwerkingtreding van dit besluit is een aanvullend geheim gerubriceerd aanwijzingsbesluit aangenomen, dat betrekking heeft op een specifieke regio.

4.2 Eenheid Inlichtingen Buitenland

De inlichtingentaak buitenland is binnen de AIVD belegd bij de eenheid (voorheen directie) Inlichtingen Buitenland (IB), aan het hoofd waarvan de directeur IB staat. Bij de totstandkoming van de Wiv 2002 werd de keuze voor een aparte directie als volgt toegelicht:

“Het (*de inlichtingentaak buitenland, CTIVD*) betreft een gevoelige taak, zoals ook uit het bijzondere politieke besluitvormingsproces ten aanzien van de toedeling van onderwerpen afgeleid kan worden. Vanwege de hiermee samenhangende noodzaak tot zorgvuldige procedures en kwaliteitsbewaking, alsmede vanwege de vereiste herkenbaarheid naar buitenlandse inlichtingendiensten, is gekozen voor de oprichting van een afzonderlijke directie. Door positionering op directie-niveau is het beter mogelijk de noodzakelijke organisatorische «checks and balances» in te bouwen en bestaat er, ook in procedurele zin, een

⁴⁶ Aanwijzingsbesluit 2008-2012, *Stcrt.* 25 juli 2007, nr. 141, p. 21 en geëvalueerd aanwijzingsbesluit 2010-2012, *Stcrt.* 30 december 2009, nr. 20374, p. 2.

beter zicht op de taakuitvoering dan wanneer deze taken binnen de bestaande directies zouden worden ondergebracht. Tot slot wordt ook aan de specifieke politieke besluitvormingsprocedure bij het aanwijzen van de onderzoeksonderwerpen beter recht gedaan door deze taak in een afzonderlijke directie onder te brengen. In deze nieuwe directie zullen diverse disciplines samenwerken om tot een onafhankelijke, zelfstandige oordeelsvorming te komen en tot een professionele samenwerking met de collegadiensten in andere landen. Daarbij zal er tegelijkertijd voor gewaakt moeten worden dat er niet een te grote afhankelijkheidsrelatie ontstaat ten opzichte van deze collegadiensten.”⁴⁷

Bij de oprichting van de directie IB werd beoogd de formatie in betrekkelijk korte tijd te laten groeien en de expertise op te bouwen. In 2004 constateerde de commissie Havermans dat het grootste probleem van de directie IB het tekort aan personeel was.⁴⁸ In de periode van het onderhavige onderzoek is het de Commissie gebleken dat vooral het tekort aan vertalers en operateurs voor de eenheid IB een punt van zorg was. Inmiddels is de eenheid IB echter qua formatie goeddeels op sterkte.

De commissie Havermans toonde zich in 2004 ook bezorgd over de eenzijdige wijze waarop de directie IB informatie verzamelde. Volgens de commissie Havermans had een gebrek aan capaciteit en sturing en een te omvangrijk aanwijzingsbesluit ertoe geleid dat de verzameling van inlichtingen vooral gericht was op relatief gemakkelijk te verkrijgen informatie. Indien de directie IB producten wilde leveren met meerwaarde, dan zou, aldus de commissie Havermans, gebruik moeten worden gemaakt van de inzet van bijzondere bevoegdheden.⁴⁹

In 2004 vond er tevens een zelfevaluatie plaats binnen de directie IB. Hierin kwam onder meer naar voren dat een evenwicht tussen pretentie en potentie ontbrak. In het aanwijzingsbesluit en in de hoge verwachtingen van de afnemers werd onvoldoende rekening gehouden met de beperkte capaciteit van de directie IB. In 2006 zijn de directie IB en de uitvoering van de inlichtingentaak buitenland vervolgens in opdracht van de dienstleiding onderworpen aan een evaluatie door de kwaliteitsmanager van de AIVD. De kwaliteitsmanager bevestigde de eerdere bevindingen, doch constateerde dat een positieve ontwikkeling was ingezet na de kritische opmerkingen van de commissie Havermans. Naar aanleiding van deze evaluaties werd in 2007, de inlichtingentaak buitenland bestond toen vijf jaar, een plan van aanpak vastgesteld voor de “herijking” van de directie IB. In dit plan werd de nieuwe visie voor de directie IB gepresenteerd:

“De directie Inlichtingen Buitenland zal zich ontwikkelen tot een offensieve inlichtingeneenheid die met relevante rapportages bijdraagt aan de vorming van het buitenlands beleid. Hiertoe richt de directie Inlichtingen Buitenland zich op het produceren van politieke inlichtingen. De nadruk van de directie Inlichtingen Buitenland ligt op acquisitie én exploitatie.”

Met minder onderzoeken na de totstandkoming van het nieuwe aanwijzingsbesluit en meer operationele middelen werd tijdens de herijking, die een looptijd had van augustus 2007 tot augustus 2009, geprobeerd een offensieve inlichtingeneenheid te creëren. In 2008 ving tevens een dienstbrede reorganisatie aan waarin de verbetering van interne structuren en processen centraal stond.⁵⁰ Voor de eenheid IB heeft dit onder meer tot effect gehad dat het

⁴⁷ *Kamerstukken II 2000/01, 25 877, nr. 14 1, p. 8.*

⁴⁸ Commissie Bestuurlijke Evaluatie AIVD, “*De AIVD in verandering*”, november 2004, p. 173.

⁴⁹ Commissie Bestuurlijke Evaluatie AIVD, “*De AIVD in verandering*”, november 2004, p. 179.

⁵⁰ Voor meer informatie over de reorganisatie zie de jaarverslagen 2008 en 2009 van de AIVD, www.jaarverslag.aivd.nl.

inlichtingenproces sterker is gestructureerd en hetzelfde functioneert als voor de eenheid Binnenlandse Veiligheid. In 2010 is de inlichtingentaak buitenland nogmaals onderworpen aan interne evaluaties. Zo is onlangs de tevredenheid van afnemers van de producten van de eenheid IB bekeken. De resultaten hiervan komen aan de orde in paragraaf 4.3.

De Commissie signaleert dat met name sinds de “herijking” in 2007 de professionaliteit van de eenheid IB is toegenomen. Er wordt zowel op de werkvloer als door de leiding van de eenheid actief gewerkt aan een doelmatiger en zorgvuldiger uitvoering van de inlichtingentaak buitenland.

De eenheid is organisatorisch nevenschikt aan de eenheid die zich met de veiligheidstaak van de AIVD bezighoudt. Dit neemt niet weg dat de AIVD van oudsher een veiligheidsdienst is. Hierdoor is het voor de eenheid IB niet gemakkelijk geweest om de eigen positie binnen de dienst te ontwikkelen en verstevigen. De eenheid werkt met een teamstructuur. Tot 2009 werd in teamopdrachten jaarlijks aangegeven op welke wijze de in het aanwijzingsbesluit genoemde onderzoeksgebieden zouden worden onderzocht. Na de dienstbrede reorganisatie werken alle onderzoeksteams van de AIVD met onderzoeksprojecten. Teams van de eenheid IB geven hierin gericht aan hoe het onderzoek naar een bepaald onderdeel van het aanwijzingsbesluit wordt ingericht. De onderzoeksprojecten worden jaarlijks verlengd en tussentijds halfjaarlijks geëvalueerd, na advies van de eenheid binnen de AIVD die de operationele regie voert.

Het streven van de eenheid IB om een offensieve inlichtingeneenheid te zijn roept de vraag op of er voor de eenheid ook een rol is weggelegd bij de vergaring van meer dreigingsgerelateerde inlichtingen betreffende het buitenland. Deze defensieve inlichtingenvergaring in het buitenland is aan de orde gekomen tijdens de persconferentie over het AIVD jaarverslag van 2009. Het hoofd van de AIVD legde uit dat de bedreiging van de nationale veiligheid steeds meer vanuit het buitenland komt. De aandacht van de AIVD richt zich dan ook in toenemende mate op ontwikkelingen in het buitenland bij wijze van voorwaartse verdediging, ook wel *forward defense* genoemd. Het gaat hierbij over dreigingen die vanuit het buitenland zijn gericht tegen Nederland of Nederlandse belangen in het buitenland. De AIVD beoogt het aandachtsgebied *forward defense* in alle activiteiten van de dienst meer aandacht te geven.⁵¹ Dit kan ook effect hebben op de uitvoering van de inlichtingentaak buitenland, onder meer aangezien deze dreigingen afkomstig kunnen zijn uit landen die ook in het aanwijzingsbesluit vermeld staan. Hoe de defensieve en offensieve activiteiten in het buitenland zich tot elkaar zullen gaan verhouden en de rol van de eenheid IB hierbij is echter op het moment van het afsluiten van het onderzoek van de Commissie nog niet uitgekristalliseerd.

4.3 *Betrokken instanties*

4.3.1 Ministerie van Algemene Zaken

Artikel 4 Wiv 2002 introduceert de coördinator van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten. De coördinator wordt bij koninklijk besluit benoemd. Deze functie is sinds de inwerkingtreding van de Wiv 2002 toebedeeld aan de secretaris-generaal van het ministerie

⁵¹ Zo blijkt uit het nieuwsbericht d.d. 27 juli 2010 op de website van de AIVD, www.aivd.nl, “*Forward defense nader verklaard*”.

van Algemene Zaken of diens plaatsvervanger.⁵² De taken van de coördinator bestaan conform artikel 4 lid 3 uit het coördineren van de taken van de diensten en het voorbereiden van het overleg tussen de betrokken ministers over hun beleid betreffende de inlichtingen- en veiligheidsdiensten. De coördinator heeft geen zelfstandige inlichtingentaak⁵³, maar de hoofden van beide diensten dienen hem alle medewerking en alle nodige inlichtingen te verschaffen voor de uitvoering van zijn taak (artikel 5 Wiv 2002). De commissie Havermans concludeerde in 2004 over de rol van de coördinator het volgende:

“De Commissie heeft moeten constateren dat de coördinator IVD niet in staat is tot feitelijke coördinatie. De coördinator ontbeert de mogelijkheden om een dergelijke coördinatie tot stand te brengen. De Commissie plaatst vraagtekens bij nut en noodzaak van een coördinator inlichtingen- en veiligheidsdiensten zoals die nu is vormgegeven.”⁵⁴

Ten aanzien van de inlichtingentaak buitenland geldt dat het aanwijzingsbesluit door de minister-president wordt vastgesteld, hetgeen de rol van de coördinator ten aanzien van deze taak zou kunnen versterken. Hiervan is de Commissie echter niet gebleken. Bij het vaststellen van het aanwijzingsbesluit is de behoeftestelling van het ministerie van Buitenlandse Zaken meer geprononceerd dan die van het ministerie van Algemene Zaken. De inlichtingenbehoefte van het ministerie van Algemene Zaken is in de eerste plaats gericht op die onderwerpen die voor de minister-president relevant zijn.

De inlichtingenproducten van de eenheid IB worden in opdracht van de coördinator of diens plaatsvervanger door de daartoe aangewezen ambtelijk adviseur inlichtingen- en veiligheidsdiensten van het ministerie van Algemene Zaken beoordeeld op relevantie voor de minister-president. Deze adviseur bespreekt desgewenst tussentijds de informatiebehoefte van de minister-president met de eenheid IB. Eenmaal per kwartaal worden de verzonden inlichtingenproducten door deze adviseur in gesprek met vertegenwoordigers van de eenheid IB of de afdeling die de operationele regie voert geëvalueerd op relevantie voor de minister-president.

De AIVD heeft onlangs de tevredenheid van afnemers van inlichtingenproducten van de eenheid IB geïnventariseerd. Hieruit blijkt dat het ministerie van Algemene Zaken tevreden is over de wijze waarop het aanwijzingsbesluit tot stand komt en over de wijze waarop de uitvoering verloopt. De inlichtingenproducten van de eenheid IB sluiten aan op de behoefte van het ministerie van Algemene Zaken, aldus de inventarisatie. Uit een gesprek met de coördinator inlichtingen- en veiligheidsdiensten is het de Commissie gebleken dat de coördinator de indruk heeft dat inlichtingenrapporten van de eenheid IB nog te vaak op openbare bronnen gebaseerd zijn. De toegevoegde waarde van de rapporten acht hij in die gevallen beperkt.

Het overleg tussen de betrokken ministers over de inlichtingen- en veiligheidsdiensten in de Raad voor de Nationale Veiligheid (RNV) wordt voorafgegaan door het ambtelijk Comité Verenigde Inlichtingendiensten Nederland (CVIN). De coördinator zit het CVIN voor, en naast het hoofd van de AIVD en de directeur van de MIVD zijn ook de NCTb en vertegenwoordigers van de ministeries van Buitenlandse Zaken, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Defensie en Justitie aanwezig. De minister-president wordt door de

⁵² Zie bijvoorbeeld koninklijk besluit van 27 mei 2002, nr. 02.002297, *Stcrt.* 3 juni 2002, nr. 102, p. 8 of koninklijk besluit van 28 maart 2007, nr. 07.001064, *Stcrt.* 3 april 2007, nr. 66, p. 7.

⁵³ Zie ook rapport van de Commissie van Onderzoek Besluitvorming Irak, Amsterdam: Boom 2010, p. 319.

⁵⁴ Commissie Bestuurlijke Evaluatie AIVD, “*De AIVD in verandering*”, november 2004, p. 215.

coördinator geïnformeerd en geadviseerd en is voorzitter van de RNV. In het begin van de door de Commissie onderzochte periode stonden zowel in de RNV als in het CVIN de gevaren voor de nationale veiligheid veelal centraal. De inlichtingentaak buitenland krijgt sinds 2009, toen de AIVD en de MIVD begonnen met het driemaandelijks uitbrengen van het Nationaal Inlichtingenbeeld, meer aandacht. Op het moment van het afsluiten van het onderhavige onderzoek vindt een herstructurering plaats van het CVIN en de RNV, die Raad voor Inlichtingen en Veiligheid (RIV) zal gaan heten.

Zoals in paragraaf 5.4 naar voren komt, bestaat er verschil van mening tussen de AIVD en de MIVD over de werkwijze van de Nationale Sigint Organisatie (NSO). De coördinator is onlangs door de AIVD gevraagd om in deze situatie te bemiddelen. De coördinator heeft aan deze vraag gevolg gegeven. Op het moment van het afsluiten van onderhavig onderzoek is de coördinator doende de knelpunten in de samenwerking tussen de AIVD en de MIVD op dit punt te inventariseren. De Commissie onderschrijft dat een dergelijke onenigheid tussen de diensten zich bij uitstek leent voor een nauwe, op probleemoplossing gerichte betrokkenheid van de coördinator voor de inlichtingen- en veiligheidsdiensten.

4.3.2 Ministerie van Buitenlandse Zaken

De noodzaak tot nauwe betrokkenheid van het ministerie van Buitenlandse Zaken is verstrekkender dan enkel de betrokkenheid bij de totstandkoming van het aanwijzingsbesluit. In de praktijk is het ministerie van Buitenlandse Zaken de belangrijkste afnemer van inlichtingenrapporten van de eenheid IB. De afstemming tussen de AIVD als leverancier van informatie en het ministerie van Buitenlandse Zaken als ontvanger van informatie is dan ook een dagelijkse aangelegenheid. De afstemming vindt zowel plaats op bestuurlijk niveau als tussen de teams van de eenheid IB en de regioafdelingen van het ministerie van Buitenlandse Zaken. Dit contact is alsdan aanzienlijk intensiever en frequenter dan dat tussen de eenheid IB en het ministerie van Algemene Zaken.

De Commissie constateert dat het voor zowel de eenheid IB als voor het ministerie van Buitenlandse Zaken een grote uitdaging is geweest om deze samenwerkingsrelatie vorm te geven. Het ministerie van Buitenlandse Zaken beschikt zelf over een ervaren *corps diplomatique* dat ook beoogt politieke informatie te vergaren. Het bleek voor de eenheid IB van de AIVD sinds de inwerkingtreding van de Wiv 2002 niet gemakkelijk een unieke informatiepositie op te bouwen. Het in het aanwijzingsbesluit beschreven onderzoeksgebied is, zoals gezegd, lange tijd zeer breed geweest. De behoeftestelling vanuit het ministerie van Buitenlandse Zaken was daarnaast onvoldoende concreet voor de AIVD. De capaciteit van de toenmalige directie IB was beperkt, en men slaagde er niet altijd in om de mogelijkheden en onmogelijkheden van de AIVD aan het ministerie van Buitenlandse Zaken over te brengen. Dit tekortschieten is in 2008 van beide kanten erkend en diverse initiatieven beogen verbetering aan te brengen. Zo is het aantal te onderzoeken landen en onderwerpen in het aanwijzingsbesluit aanzienlijk ingeperkt, hetgeen effectievere inzet van de bij de AIVD beschikbare middelen mogelijk maakt. Ook worden de inlichtingenproducten die de eenheid IB levert door het ministerie van Buitenlandse Zaken geëvalueerd op bruikbaarheid en vervolgens besproken met de eenheid IB. De recente inventarisatie door de AIVD van de tevredenheid van afnemers van inlichtingenproducten van de eenheid IB bevestigt de verbeteringen in de afstemming tussen beide instanties.

Medewerkers van het ministerie van Buitenlandse Zaken worden regelmatig bij de AIVD gedetacheerd en *vice versa*. Dit leidt tot een beter inzicht in elkaars werkwijze en mogelijkheden. Een andere vorm van samenwerking tussen de AIVD en het ministerie van

Buitenlandse Zaken vindt plaats op een aantal ambassades. Hier zijn sinds lange tijd officiële vertegenwoordigers van de AIVD, de zogenoemde liaisons, gestationeerd. De AIVD en het ministerie van Buitenlandse Zaken zijn in een protocol tot overeenstemming gekomen over de invulling van de rol van de AIVD liaisons op ambassades. De liaisons worden gezien als de ogen en oren van de AIVD in het buitenland en dienen hiertoe onder meer relaties met buitenlandse inlichtingen- en veiligheidsdiensten te onderhouden en ontwikkelingen in de desbetreffende regio bij te houden die voor Nederland van belang zijn. De liaisons zijn in dienst van de AIVD maar werken in het buitenland onder de verantwoordelijkheid van de minister van Buitenlandse Zaken. De liaisons zijn in het desbetreffende land dan ook aangemeld als diplomatiek medewerker ten behoeve van de AIVD en dienen de activiteiten overeenkomstig de diplomatieke voorschriften te verrichten.⁵⁵

De Commissie is van oordeel dat het doel waarvoor de inlichtingentaak buitenland is ingesteld enkel gediend kan worden indien de belangen van de leverancier van de inlichtingen (de AIVD) en de belangrijkste ontvanger van de inlichtingen (het ministerie van Buitenlandse Zaken) goed op elkaar zijn afgestemd. De ondernomen initiatieven om de samenwerking te verbeteren ziet de Commissie als een positieve ontwikkeling.

4.3.3 MIVD

De AIVD en de MIVD zijn op basis van artikel 58 Wiv 2002 verplicht om elkaar zoveel mogelijk medewerking te verlenen. Deze medewerking bestaat volgens lid 2 van dit artikel in ieder geval uit (a) de verstrekking van gegevens en (b) het verlenen van technische en andere vormen van ondersteuning in het kader van de toepassing van bijzondere bevoegdheden.

Ook de taakomschrijving van de MIVD bevat een inlichtingentaak buitenland. Artikel 7 lid 2 sub e Wiv 2002 beschrijft op dezelfde wijze als voor de AIVD het onderzoek betreffende andere landen, zij het dat het onderzoek betreft ten aanzien van onderwerpen met een militaire relevantie. Het aanwijzingsbesluit wordt opgesteld voor de AIVD en de MIVD gezamenlijk. In (de geheime bijlage van) het aanwijzingsbesluit komt tot uitdrukking welke onderwerpen en regio's door de AIVD of door de MIVD onderzocht dienen te worden. Het kan ook voorkomen dat de diensten beiden een bepaald onderwerp dienen te onderzoeken, en dus worden geacht hieromtrent tot goede afstemming te komen.

De MIVD heeft ook andere inlichtingentaken, waarvan met name één inlichtingentaak overlap kan vertonen met de inlichtingentaak buitenland. Het betreft hier de zogenaamde "a2-taak" die in artikel 7 lid 2 sub a 2° Wiv 2002 staat beschreven;

"het verrichten van onderzoek naar factoren die van invloed zijn of kunnen zijn op de handhaving en bevordering van de internationale rechtsorde voor zover de krijgsmacht daarbij is betrokken of naar verwachting betrokken kan worden."

In het kader van deze en de verder in artikel 7 lid 2 sub a en sub c beschreven taken worden jaarlijks in de Inlichtingen- en Veiligheidsbehoefte Defensie (IVD) de prioriteiten voor de onderzoeken van de MIVD gesteld. De inlichtingen die in het kader van deze taken worden verworven, worden in de regel vooral binnen de defensieorganisatie verstrekt.

⁵⁵ Toezichtsrappport van de CTIVD nr. 22a inzake de samenwerking van de AIVD met buitenlandse inlichtingen- en/of veiligheidsdiensten, *Kamerstukken II 2009/10*, 29 924, nr. 39 (bijlage), paragraaf 6.4, beschikbaar op www.ctivd.nl.

In de evaluatie van de inlichtingentaak buitenland door de kwaliteitsmanager van de AIVD in 2006 kwam naar voren dat de werkverhouding met de MIVD ernstig verstoord was. De gewenste afstemming tussen de AIVD en de MIVD ten aanzien van de inlichtingentaak buitenland bleek niet altijd tot stand te komen. Eén van de redenen hiervan was volgens de kwaliteitsmanager dat de MIVD stelde vooral onderzoek uit te voeren op basis van de andere inlichtingentaken (artikel 7 lid 2 sub a 1° en 2° Wiv 2002) en dat hieromtrent geen afstemming met de AIVD noodzakelijk was. Een andere reden was het gebrek aan vertrouwen tussen de directie IB en de betrokken afdelingen van de MIVD.

Sinds 2006 hebben de AIVD en de MIVD zich erop toegelegd om op de verschillende ambtelijke niveaus periodiek overleg te voeren, onder meer ten behoeve van afstemming op onderwerpen en regio's die door beide diensten onderzocht worden. De werkverhouding tussen de diensten is ten aanzien van de uitvoering van de inlichtingentaak buitenland in de onderzochte periode verbeterd, zij het dat deze nooit vrij is van spanningen. Op de werkvloer wordt tussen de teamhoofden en analisten van de AIVD en de MIVD die zich met dezelfde materie bezighouden weliswaar gestreefd naar periodiek overleg en naar het aan elkaar voorleggen van inlichtingenproducten voorafgaande aan verzending, maar in de praktijk gebeurt dit niet altijd. De scheiding tussen politieke en militaire inlichtingen is niet altijd scherp te trekken, en het is haast onvermijdelijk dat de diensten onderzoek verrichten naar dezelfde fenomenen in dezelfde regio's. De Commissie onderstreept het belang van nauwe contacten tussen de teams van de AIVD en de MIVD die zich afzonderlijk van elkaar met dezelfde materie bezighouden.

De Commissie constateert dat op een aantal onderdelen van de inlichtingentaak buitenland reeds (al dan niet tijdelijke) nauwe samenwerkingsverbanden bestaan. Zo hebben de AIVD en de MIVD in 2008 op het aandachtsgebied proliferatie een gezamenlijke team contra-proliferatie opgericht. De samenvoeging van teams was een aanbeveling van de Commissie in haar rapport inzake de rechtmatigheid van het AIVD- en MIVD-onderzoek naar proliferatie van massavernietigingswapens en overbrengingsmiddelen.⁵⁶ Begin 2010 is er een nieuw structureel samenwerkingsverband opgericht in het kader van de inlichtingentaak buitenland. Naast enkele opstartcomplicaties, lijken de ervaringen voornamelijk positief. De onderwerpen waarbij wordt samengewerkt lenen zich goed voor een gezamenlijke aanpak, de gekozen samenwerkingsconstructie lijkt te werken en beide diensten ervaren de meerwaarde van elkaars bijdrage.

4.3.4 Buitenlandse diensten

Buitenlandse inlichtingendiensten zijn een belangrijke bron van informatie voor de onderzoeken in het kader van de inlichtingentaak. Ook worden vanuit de eenheid IB dikwijls inlichtingen gedeeld met buitenlandse diensten en wordt op onderdelen nauw (operationeel) samengewerkt. Voor een nadere bespreking van de aard en de rechtmatigheid van de contacten met buitenlandse inlichtingendiensten wordt hier volstaan met een

⁵⁶ Toezicht rapport van de CTIVD nr. 5b inzake de rechtmatigheid van het AIVD-onderzoek naar proliferatie van massavernietigingswapens en overbrengingsmiddelen, aanbeveling 6.1. Geen kamerstuk, beschikbaar op www.ctivd.nl.

verwijzing naar het toezichtsrappport van de Commissie inzake de samenwerking van de AIVD met buitenlandse inlichtingen- en/of veiligheidsdiensten.⁵⁷

5 Onderzoekspraktijk van de eenheid Inlichtingen Buitenland

5.1 Gebondenheid aan de taakstelling

5.1.1 Aanwijzingsbesluit

De Commissie constateert dat tot 2008 het aanwijzingsbesluit dermate breed was, dat de toenmalige directie IB zich met meer onderzoeksgebieden bezig diende te houden dan op basis van de beschikbare capaciteit redelijkerwijs mogelijk was. De Commissie heeft geen indicaties gevonden dat de eenheid IB in die tijd onderzoek heeft verricht naar onderwerpen en regio's die buiten het bereik van het aanwijzingsbesluit vallen.

Bij de invoering van het aanwijzingsbesluit 2008-2012 heeft de eenheid IB het onderzoek naar een groot aantal onderwerpen en regio's uit het vorige aanwijzingsbesluit beëindigd. De teams en de teamopdrachten en onderzoeksprojecten zijn sindsdien op het aanwijzingsbesluit 2008-2012 geënt. De Commissie heeft geen indicaties gevonden dat sinds de inwerkingtreding van het aanwijzingsbesluit 2008-2012 door de eenheid IB onderzoek wordt verricht naar onderwerpen en regio's die buiten het bereik van het aanwijzingsbesluit vallen.

De inzet van bijzondere bevoegdheden dient gericht te zijn op de landen die zijn genoemd in het aanwijzingsbesluit. In de praktijk blijkt dat bijzondere bevoegdheden niet alleen worden ingezet ten aanzien van de genoemde landen, maar incidenteel ook ten aanzien een ander, derde land. Beoogd wordt alsdan de relatie tussen het derde land en het land genoemd in het aanwijzingsbesluit te onderzoeken en via het derde land informatie over het land van onderzoek te verkrijgen. Doel van de inzet blijft dan ook het vergaren van inlichtingen over de landen die binnen het bereik van het aanwijzingsbesluit vallen. De Commissie heeft niet geconstateerd dat de eenheid IB de derde landen op zichzelf onderzoekt.

5.1.2 Vitale economische belangen en energievoorzieningszekerheid

In het aanwijzingsbesluit van 2006 werd als nieuw onderzoeksterrein geïntroduceerd "ontwikkelingen die de Nederlandse en Europese energievoorzieningszekerheid in gevaar kunnen brengen". Het begrip energievoorzieningszekerheid is in het aanwijzingsbesluit niet nader gedefinieerd. In een advies van de Adviesraad Internationale Vraagstukken en de Energieraad uit 2005 werd hieronder verstaan:

"het ook op lange termijn continu beschikbaar hebben en krijgen van voldoende energieaanbod om op veilige wijze in de behoeften van onze samenleving te voorzien tegen zo veel mogelijk en bij voorkeur marktconforme voorwaarden en op een wijze die zo min

⁵⁷ Toezichtsrappport van de CTIVD nr. 22a inzake de samenwerking van de AIVD met buitenlandse inlichtingen- en/of veiligheidsdiensten, *Kamerstukken II* 2009/10, 29 924, nr. 39 (bijlage), beschikbaar op www.ctivd.nl.

mogelijk het milieu belast. Een en ander binnen de door de overheid gestelde randvoorwaarden.”⁵⁸

In 2007 werd de energievoorzieningszekerheid opnieuw in het aanwijzingsbesluit opgenomen als thema met gemiddelde tot lage prioriteit. De AIVD werd aangemerkt als verantwoordelijke dienst.⁵⁹ In het aanwijzingsbesluit voor 2008-2012 wordt energievoorzieningszekerheid niet met zoveel woorden genoemd, zij het dat het wel onder het (in paragraaf 3.4 geciteerde) breed geformuleerde taakgebied van artikel 1a valt .

Door de Raad voor de Nationale Veiligheid (RNV) is halverwege 2006 het interdepartementaal energieplatform ingesteld. Het platform staat onder voorzitterschap van het ministerie van Buitenlandse Zaken en bestaat uit vertegenwoordigers van de ministeries van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, van Algemene Zaken en de AIVD. Doel van dit platform is het uitwisselen van informatie en het formuleren van de specifieke inlichtingenbehoefte op het gebied van energie.

De Commissie constateert dat er langere tijd onduidelijkheid heeft bestaan over taken en verantwoordelijkheden van het platform en zijn leden. De AIVD heeft weinig nadere aansturing ontvangen van het platform bij het onderzoeken van de energievoorzieningszekerheid. Volgens de AIVD functioneert het platform inmiddels nauwelijks meer. Het ministerie van Buitenlandse Zaken voorziet de AIVD als enige van een behoeftestelling op dit terrein. De departementen gezamenlijk lijken aldus beperkt invulling te geven aan de mogelijkheid de AIVD onderzoek te laten verrichten naar de energievoorzieningszekerheid. Bij de AIVD wordt dit overigens, met het oog op de beperkt beschikbare capaciteit, niet als bezwaarlijk ervaren.

Het opnemen van het onderwerp energievoorzieningszekerheid in het aanwijzingsbesluit roept de vraag op hoe dit zich verhoudt tot het onderwerp vitale economische belangen, dat de Tweede Kamer bij de behandeling van de Wiv 2002 niet als onderdeel van het taakveld van de AIVD wenste te zien (zie paragraaf 3.3). Voor het onderzoek van de AIVD in het kader van de inlichtingentaak buitenland dient er sprake te zijn van een belang voor de nationale veiligheid, en voor de inzet van bijzondere bevoegdheden een potentiële aantasting van de nationale veiligheid (zie paragrafen 3.2 en 3.5). Er dienen meer dan enkel economische belangen op het spel te staan. Gemotiveerd dient dan ook te worden hoe (een gebrek aan) energievoorziening met betrekking tot of vanuit een bepaalde regio zich verhoudt tot de nationale veiligheid. Het is goed denkbaar dat onderwerpen die de energievoorzieningszekerheid betreffen, zoals bijvoorbeeld het effect van de verdeling van olie- en gasvoorraden, zich niet alleen uitstrekken tot economische belangen maar ook het belang van de nationale veiligheid raken.

De Commissie constateert dat het verband met de nationale veiligheid doorgaans voldoende duidelijk is in de onderzoeken naar energievoorzieningszekerheid van de eenheid IB. De Commissie is één geval tegengekomen waarin dit niet het geval is. In dit geval is de motivering gebrekkig, maar constateert de Commissie dat het onderzoek zelf wel in het belang van de nationale veiligheid is uitgevoerd. Dit geval wordt nader beschreven in de geheime bijlage van het rapport. Het betreft een kortlopend, inmiddels afgesloten

⁵⁸ Algemene Energieraad & Adviesraad Internationale Vraagstukken, “Energiek buitenlands beleid. Energievoorzieningszekerheid als nieuwe hoofddoelstelling”, december 2005, p. 11 en 12, te raadplegen op www.aiv-advies.nl.

⁵⁹ Zie ook Jaarverslag AIVD 2007, www.jaarverslag.aivd.nl, p. 66 en 67.

onderzoeksproject dat is uitgevoerd in het kader van de *early warning quick response* taak. Deze taak is volgens het aanwijzingsbesluit gericht op het tijdig onderkennen en signaleren van en reageren op ontwikkelingen in landen of regio's die niet in de geheime bijlage van het aanwijzingsbesluit genoemd worden maar wel een potentiële dreiging ten aanzien van de nationale veiligheid vormen. In het informatieverzoek van het ministerie van Buitenlandse Zaken vormt niet alleen de energievoorzieningszekerheid, maar ook Nederlandse handelsbelangen een belangrijk onderdeel van de motivering. Deze belangen worden door de AIVD overgenomen in de motivering van het onderzoeksvoorstel. Ook in de aanvragen voor de inzet van een tap staan deze belangen centraal. In de motivering ontbreekt een verwijzing naar de nationale veiligheid, en ook wordt niet aangegeven dat het gerechtvaardigd is de *early warning quick response* taak aan te wenden. Naar het oordeel van de Commissie is de motivering van het onderzoeksproject en de ingezette tap gebrekkig en verdraagt deze zich niet met hetgeen de Tweede Kamer in de wetsgeschiedenis heeft gesteld omtrent vitale economische belangen. De AIVD dient informatieverzoeken van het ministerie van Buitenlandse Zaken in het kader van de *early warning quick response* taak zelfstandig te toetsen aan de wettelijke taakstelling en hierbij dient rekenschap te geven van de wetsgeschiedenis.

5.2 Inzet van bijzondere bevoegdheden algemeen

De eenheid IB is er goed van doordrongen dat voor een zelfstandige informatiepositie de inzet van bijzondere bevoegdheden een noodzakelijkheid is. Onderzoeken als die van de commissie Bestuurlijke Evaluatie van de AIVD en van de commissie van Onderzoek Besluitvorming Irak, waarin gesteld werd dat het met de informatiepositie "teleurstellend" gesteld was en er weinig "unieke informatie" was, moedigen hier alleen maar toe aan.⁶⁰ Voor de uitvoering van de inlichtingentaak buitenland beoogt de AIVD het beschikbare scala aan inlichtingenmiddelen in te zetten. Een aantal bevoegdheden licht de Commissie er in deze paragraaf uit.

Bij de herijking van de directie IB werd beoogd de juridische randvoorwaarden voor de inzet van bijzondere bevoegdheden bij de uitvoering van de inlichtingentaak buitenland te herzien. Hiertoe is geïnventariseerd welke juridische knelpunten binnen de directie werden ervaren bij de uitoefening van de inlichtingentaak buitenland. Gebleken is dat het juridische kader voor de teams van de directie IB voldoende duidelijk was en geen fundamentele aanpassing behoefde. De knelpunten die werden geregistreerd, waren al bekend en onduidelijkheden hieromtrent konden, aldus de inventarisatie, veelal worden weggenomen of opgelost. Juristen uit de eenheid die binnen de AIVD regie voert over het operationele proces beoordelen ieder verzoek van een team voor de inzet van bijzondere bevoegdheden waarvoor de toestemming van de directeur, het diensthoofd of de minister nodig is. Deze juristen dienen ook zicht te houden op overige juridisch van belang zijnde aangelegenheden binnen de eenheid IB.

De motiveringen van de inzet van bijzondere bevoegdheden in het kader van de inlichtingentaak buitenland tonen aan dat de eenheid IB doordacht te werk gaat. De eenheid IB is echter bij de motivering van de inzet van bijzondere bevoegdheden dikwijls summier in het beschrijven waar de potentiële aantasting van de nationale veiligheid uit bestaat. Zoals in paragraaf 3.5.1 is uitgelegd, volgt uit de rechtspraak van het EHRM dat voor de inzet van

⁶⁰ Rapport van de Commissie van Onderzoek Besluitvorming Irak, Amsterdam: Boom 2010, p. 341; Rapport Commissie Bestuurlijke Evaluatie AIVD, "De AIVD in verandering", november 2004, p. 178 en 179.

inbreukmakende bevoegdheden een potentiële aantasting van de nationale veiligheid aanwezig dient te zijn. De Commissie beveelt dan ook aan in het vervolg de potentiële aantasting van de nationale veiligheid nauwkeuriger te omschrijven.

5.3 *Inzet van agenten en informanten*

5.3.1 Algemeen

Een belangrijk element van operationele activiteiten in het buitenland is de inzet van agenten en informanten. Ook binnen Nederland beschikt de eenheid IB over informanten en agenten. Menselijke bronnen zijn een belangrijke bron van inlichtingen voor de goede uitvoering van de inlichtingentaak buitenland. Het opbouwen van een informanten- en agentennetwerk is een tijdrovende aangelegenheid, hetgeen ook de eenheid Inlichtingen Buitenland heeft ondervonden.

Het huidige aanwijzingsbesluit met langere geldingsduur en beperkter aantal te onderzoeken regio's en thema's creëert de gelegenheid om duurzame informanten- en agentenrelaties uit te bouwen, hetgeen onder het vorige, ruimere aanwijzingsbesluit moeilijker was.

De Commissie heeft enkele agentenoperaties van de eenheid Inlichtingen Buitenland aan een nader onderzoek onderworpen. Hierbij benadrukt zij dat dit slechts een steekproef betreft en er bij het constateren van enkele onrechtmatigheden geen volkomen zekerheid kan worden geboden dat alle andere gevallen wel rechtmatig waren.

In het rapport van de Commissie over de inzet door de AIVD van informanten en agenten, meer in het bijzonder in het buitenland, constateerde de Commissie het volgende:

“De AIVD is zich ervan bewust dat ten aanzien van operaties in het buitenland het optreden van een medewerker van de dienst uiterst zorgvuldig moet worden voorbereid vanwege de aldaar geldende, veelal van de Nederlandse afwijkende wet- en regelgeving en het mogelijke gevaar van een verstoring van de diplomatieke verhoudingen.”⁶¹

De Commissie constateert dat het opereren in het buitenland bijzondere inzet vereist van de daarbij betrokken operationele medewerkers en hun leidinggevend. Als operationele medewerkers zich in het buitenland bevinden, wordt enerzijds grote zelfstandigheid van hen verwacht en anderzijds dienen zij op te treden conform gemaakte afspraken en operationele voorschriften. Dit levert soms moeilijke situaties op. Men kan dan denken aan situaties waarin de operationele medewerker een belangrijke operationele beslissing moet nemen, maar hierover leidinggeven niet kan raadplegen.

In de geheime bijlage van dit rapport omschrijft de Commissie twee gevallen waarin operationeel medewerkers onzorgvuldig tot zeer onzorgvuldig te werk zijn gegaan bij het opereren in het buitenland. De bestaande interne procedures die invulling geven aan zorgvuldig operationeel handelen zijn hierbij structureel niet nageleefd. Naar aanleiding van deze incidenten zijn binnen de AIVD de nodige maatregelen getroffen, onder meer ter bescherming van menselijke bronnen en op het gebied van het aanscherpen van de naleving van interne procedures. De Commissie stelt in beide gevallen vast dat deze

⁶¹ Toezichtsrappport van de CTIVD nr. 8b inzake de inzet door de AIVD van informanten en agenten, meer in het bijzonder in het buitenland, geen kamerstuk, beschikbaar op www.ctivd.nl.

onzorgvuldigheden niet alleen te wijten waren aan de betrokken medewerkers, maar ook de verantwoordelijkheid van de direct-leidinggevendens regarderens. Deze leidinggevendens zjn onvoldoende betrokken geweest bij de activiteiten van de operationeel medewerkers.

De Commissie benadrukt de noodzaak van een goede begeleiding van operationeel medewerkers die in het kader van de inlichtingentaak buitenland contacten onderhouden met bronnen die zich in het buitenland bevinden. Zij acht het van groot belang dat met kennis en ervaring op het gebied van de inlichtingentaak buitenland kritisch gewerkt wordt aan een betere voorbereiding en een meer structurele en tijdige evaluatie van operationele activiteiten in het buitenland. De Commissie ziet hierin een taak weggelegd voor de afdeling die zich binnen de AIVD bezighoudt met de regie van deze activiteiten. In dit soort situaties is het essentieel dat de thuisbasis zicht houdt op de operaties in het buitenland en de operationeel medewerkers, opdat eventuele operationele problemen in een vroeg stadium worden gesignaleerd en zo nodig bijsturing kan plaatsvinden.⁶²

Het belang van de naleving van interne procedures komt ook tot uitdrukking in het verschil tussen de status van informant (artikel 17 Wiv 2002) en de status van agent (artikel 21 Wiv 2002). Een informant wordt niet door de dienst aangestuurd in het vergaren van gegevens, een agent wel. In de memorie van toelichting op artikel 21 wordt uitgelegd dat een agent een natuurlijk persoon is die doelbewust door een dienst wordt ingezet om gericht gegevens te verzamelen die voor de taakuitvoering van de dienst van belang kunnen zjn.⁶³ Alleen in het geval van de inzet van een agent is er dan ook sprake van de inzet van een bijzondere bevoegdheid. Voor de inzet van een informant geldt geen voorafgaand wettelijk toestemmingsvereiste. Voor de inzet van een agent moet iedere drie maanden opnieuw toestemming worden verkregen.⁶⁴ Het iedere drie maanden ingediende verzoek om toestemming vormt tevens een periodieke evaluatie van de agentenoperatie. Hierin moet op basis van de ervaringen in de voorgaande maanden gemotiveerd de noodzakelijkheid, subsidiariteit en proportionaliteit van de inzet van de agent worden aangegeven.

In twee operaties, die beide nader worden behandeld in de geheime bijlage van dit rapport, constateert de Commissie dat een menselijke bron die door de eenheid IB werd aangestuurd ten onrechte (te lang) de status van informant (artikel 17 Wiv 2002) had. In één geval is getracht de bron met terugwerkende kracht de agentenstatus te verlenen. Aangezien toestemming voor de inzet van bijzondere bevoegdheden niet met terugwerkende kracht kan worden verleend, heeft de betrokken bron een maand activiteiten in opdracht van de AIVD verricht zonder dat hij de formele status van agent op basis van artikel 21 Wiv 2002 had.⁶⁵ De inzet van deze bron was dan ook in deze maand onrechtmatig. In een andere

⁶² Zie ook het toezichtsrappport van de CTIVD nr. 25 inzake het handelen van de MIVD jegens twee geschorste medewerkers, *Kamerstukken II 2010/11*, 29 924, nr. 59 (bijlage) paragraaf 8.4, beschikbaar op www.ctivd.nl.

⁶³ *Kamerstukken II 1997/98*, 25 877, nr. 3, p. 31.

⁶⁴ Volgens artikel 4 lid 1 van het mandaatbesluit bijzondere bevoegdheden AIVD 2009 wordt de toestemming bij de eerste inzet verleend door de directeur van de eenheid en bij verlenging door het teamhoofd. Dit mandaatbesluit is een confidntieel gerubriceerd besluit dat door het hoofd van de AIVD op basis van artikel 19 lid 2 Wiv 2002 is opgesteld.

⁶⁵ In artikel 19 Wiv 2002 staat dat de uitoefening van een bijzondere bevoegdheid "slechts is toegestaan, indien, voor zover (...) niet anders is bepaald, Onze betrokken Minister of namens deze het hoofd van een dienst daartoe *toestemming heeft gegeven*." Bij de totstandkoming van de Wiv 2002 is over de beslissingsbevoegdheid in het kader van de uitoefening van bijzondere bevoegdheden nog opgemerkt dat in zaken waar de persoonlijke levenssfeer in het geding is, het past om "voorafgaand aan de uitoefening" een goede afweging te maken, *Kamerstukken II 1997/98*, 25 877, nr. 3 (memorie van

operatie is een bron gedurende de gehele looptijd van de operatie ten onrechte als informant aangemerkt. De bron opereerde in zijn natuurlijke omgeving, hetgeen voor de eenheid IB aanleiding was hem als een informant te zien. Er heeft echter tevens een vrij intensieve sturing plaatsgevonden en het was aldus noodzakelijk om voor de bron conform artikel 21 Wiv 2002 de status van agent aan te vragen. Door het ten onrechte ontbreken van toestemming voor de inzet van artikel 21 Wiv 2002 was ook de inzet van deze agent niet rechtmatig.

Op basis van artikel 43 lid 2 Wiv 2002 dienen gegevens die ten onrechte zijn verwerkt te worden vernietigd. Voor gegevens die zijn verkregen van menselijke bronnen is dit echter bezwaarlijk. De AIVD heeft conform artikel 15 sub c Wiv 2002 een zorgplicht voor de veiligheid van bronnen. Om te kunnen inschatten welke risico's een bron loopt, dient de dienst zich ervan bewust zijn hoe het contact met de bron is verlopen en welke informatie hij heeft verstrekt. Vernietiging van gegevens is dan niet verantwoord. Ten aanzien van de twee bovengenoemde operaties dienen de gegevens wel te worden bewaard, maar niet voor andere doelen te worden aangewend dan ten behoeve van de veiligheid van de bron.

De Commissie constateert dat het gegeven dat in beide operaties de status van de bron verkeerd is vastgesteld dan wel abusievelijk niet is bijgesteld er aan heeft bijgedragen dat in de operaties is tekortgeschoten in het maken van welbewuste operationele beslissingen. In één operatie, die ook in de volgende paragraaf wordt genoemd, heeft dit uiteindelijk geleid tot een schending van de zorgplicht op basis van artikel 15 sub c Wiv 2002, die voor een agent verder reikt dan voor een informant.

5.3.2 Operationele veiligheid van informanten en agenten in het buitenland

Artikel 15 sub c van de Wiv 2002 schrijft voor dat de hoofden van de diensten zorg dragen voor de veiligheid van de personen met wier medewerking gegevens worden verzameld. Het kan hier informanten betreffen (artikel 17 Wiv 2002), agenten (artikel 21 Wiv 2002) of eigen medewerkers van de dienst. Voor de inlichtingentaak buitenland heeft deze zorgplicht een bijzondere dimensie. Indien personen voor de AIVD gegevens verzamelen buiten de rechtsmacht van Nederland, dan zijn de mogelijkheden om invulling te geven aan de zorgplicht beperkter dan binnen de rechtsmacht van Nederland. Dit geldt eens te meer indien gegevens worden verzameld in landen waarmee Nederland slechts in beperkte mate samenwerkt of diplomatieke contacten onderhoudt.

De Commissie heeft in het kader van de uitvoering van de inlichtingentaak buitenland een geval geconstateerd waarin de AIVD is tekortgeschoten in de uitvoering van de verplichting zorg te dragen voor de veiligheid van de personen met wier medewerking gegevens worden verzameld (artikel 15 sub c Wiv 2002). Het betreft hier de operatie die in de vorige paragraaf is genoemd en die nader wordt beschreven in de geheime bijlage van dit toezichtsrapport.

Gezien de bijzondere risico's die het opereren in het buitenland met zich meebrengt, beveelt de Commissie aan om voorafgaande aan het opereren in voor de agent mogelijk risicovolle regio's een risico-analyse op te stellen waarin aandacht wordt besteed aan de persoon van de agent in relatie tot zijn opdracht, aan zijn motivatie en aan zijn betrouwbaarheid. Dit dient om te bezien of de agent geschikt is om zelfstandig in het buitenland te opereren en zichzelf en de belangen van de dienst niet in gevaar zal brengen.

toelichting), p. 26. Ook op p. 52 van de memorie van toelichting wordt gesproken over een verantwoording vooraf.

Daarnaast beveelt de Commissie aan om pas tot het opereren in een voor de agent mogelijk risicovolle regio over te gaan nadat er voldoende objectieve informatie is verzameld op basis waarvan ten behoeve van de risico-analyse een gedegen afweging gemaakt kan worden over de risico's van de activiteiten van de agent in de betreffende regio.

5.3.3 Dossiervorming

Artikel 16 sub a van de Wiv 2002 schrijft voor dat de hoofden van de diensten zorg dienen te dragen voor de nodige voorzieningen ter bevordering van de juistheid en de volledigheid van de gegevens die worden verwerkt. Administratie en dossiervorming dienen dan ook op een zodanige manier ingericht te worden dat deze juistheid en volledigheid gewaarborgd worden. In het kader van de inzet van en de zorgplicht voor menselijke bronnen (artikel 15 sub b en c Wiv 2002) krijgt het belang van een goede dossiervorming extra gewicht.

Binnen de AIVD is de kwaliteit van de dossiers van de menselijke bronnen de laatste jaren een aantal maal geëvalueerd. De tekortkomingen lagen dienstbreed vooral op het terrein van de administratieve afhandeling, de administratieve organisatie en de discipline. De juistheid van de brondossiers van agentenoperaties werd hierdoor onvoldoende gewaarborgd. Zowel uit het dossieronderzoek als uit de gesprekken die de Commissie heeft gevoerd komt naar voren dat de eenheid IB lange tijd te weinig aandacht heeft besteed aan dossiervorming van agentendossiers. Interne evaluaties van een aantal agentenoperaties wezen uit dat gebrekkige dossiervorming één van de oorzaken was voor operationele onzorgvuldigheid en juridisch tekortschieten. De Commissie is in haar dossieronderzoek meerdere dossiers tegengekomen waarbij sprake was van onvolledigheid en ontbrekende of te late aanvragen of verlengingen voor de inzet van de agent, waarvan de belangrijkste reeds zijn genoemd in paragraaf 5.3.1. De Commissie stelt vast dat inmiddels getracht wordt de problemen rondom de registratie en documentatie op te lossen en dat op dit vlak verbeteringen zichtbaar zijn. De Commissie benadrukt het belang van een goede dossiervorming, in het bijzonder bij agentenoperaties.

Een onderdeel van de dossiervorming dat naar het oordeel van de Commissie onderbelicht is in de praktijk van de eenheid IB is de aanwezigheid en evaluatie van een operatieplan. Volgens de interne voorschriften tot begin 2010 dient iedere agentenoperatie gebaseerd te zijn op een operatieplan. In de nieuwe interne voorschriften hoeft dit enkel als er een 'hoog ambitieniveau' is voor de operatie. Een operatieplan dient periodiek geëvalueerd en geactualiseerd te worden, hetgeen gebeurt in de motivering van de driemaandelijke verlenging van de agentenstatus (artikel 21 Wiv 2002). De Commissie is een aanzienlijk aantal dossiers van agentenoperaties tegengekomen, zowel van voor als van na begin 2010, waarin geen operatieplan aanwezig was. In het merendeel van de gevallen is niet duidelijk wat de verklaring voor de afwezigheid van een operatieplan is. De Commissie is van oordeel dat het opstellen van een operatieplan in belangrijke mate kan bijdragen aan de zorgvuldige en effectieve uitvoering van een agentenoperatie. Tevens kan de voortzetting of het afsluiten van een operatie bij de aanwezigheid van een operatieplan beter worden gemotiveerd. Het verdient dan ook de voorkeur van de Commissie om bij iedere agentenoperatie een operatieplan op te stellen. De Commissie beveelt aan dit op te nemen in de interne voorschriften.

5.3.4 Financiële verantwoording


Bij één agentenoperatie, die nader aan bod komt in de geheime bijlage van dit rapport, is de Commissie de financiële dimensie van de operatie opgevallen. In deze operatie werden substantiële bedragen uitgegeven. Nadat het financieel plan van deze operatie was goedgekeurd, bleken de omstandigheden te zijn veranderd, waardoor het besteden van het begrote bedrag niet langer terecht was. Het begrote bedrag is echter wel uitgegeven. Navraag wees uit dat er in deze periode door leidinggevenden en de financiële afdeling niet is nagegaan of en hoe het geld was uitgegeven. Dit gebrek aan financiële controle verbaast de Commissie. De Commissie heeft zich in het kader van dit onderzoek niet tot taak gesteld om het toezicht op de geheime uitgaven van de eenheid IB als geheel te bestuderen en beperkt zich hier dan ook tot deze opmerking ten aanzien van dit enkele geval.

5.3.5 Afbouw van informanten en agenten

De AIVD kan om verschillende redenen besluiten het contact met een informant of een agent te beëindigen. Het is in het belang van de nationale veiligheid en van de veiligheid van de betrokken persoon dat dit zorgvuldig geschiedt. Ook dit is een onderdeel van de zorgplicht van artikel 15 Wiv 2002.⁶⁶ De jaarlijkse wijzigingen in het aanwijzingsbesluit hebben regelmatig tot gevolg gehad dat lopende onderzoeken kwamen te vervallen en informanten en agenten dienden te worden afgebouwd of overgedragen. Met de inwerkingtreding van het aanwijzingsbesluit 2008-2011 wordt onder meer beoogd grotere stabiliteit in de operaties te bewerkten. Het is de Commissie niet gebleken dat bij de afbouw of het overdragen van menselijke bronnen niet is voldaan aan de zorgvuldigheidsplicht.

5.4 Inzet van Sigint

De inzet van artikel 27 Wiv 2002, de selectie van ongericht ontvangen niet-kabelgebonden telecommunicatie (Sigint), is van bijzonder belang voor de inlichtingentaak buitenland. De bevoegdheid om met een technisch hulpmiddel ongericht niet-kabelgebonden telecommunicatie te ontvangen en op te nemen kan immers juist inlichtingen ten aanzien van het buitenland opleveren. De Commissie constateerde in het toezichtsrapport inzake de inzet door de AIVD van de artikelen 25 en 27 Wiv 2002 dat het gebruik van de relatief nieuwe bijzondere bevoegdheid van artikel 27 nog sterk in ontwikkeling is.⁶⁷ Dit is nog steeds het geval. Verschillende initiatieven worden ontplooid teneinde efficiënter en effectiever gebruik te maken van het selecteren van ongericht ontvangen en opgenomen niet-kabelgebonden telecommunicatie.

 De Commissie constateert dat de MIVD en de AIVD het reeds lange tijd oneens zijn over de wijze waarop uitvoering wordt gegeven aan de Nationale Sigint Organisatie (NSO). Onlangs is de coördinator inlichtingen- en veiligheidsdiensten aangevangen knelpunten in de samenwerking te inventariseren. De

⁶⁶ Toezichtsrapport van de CTIVD nr. 23 inzake het handelen van de MIVD jegens een voormalige agent, *Kamerstukken II* 2009/10, 29 924, nr. 47 (bijlage), paragraaf 4.1.2, beschikbaar op www.ctivd.nl.

⁶⁷ Toezichtsrapport van de CTIVD nr. 19 inzake de toepassing door de AIVD van artikel 25 Wiv 2002 (aftappen) en artikel 27 Wiv 2002 (selectie van ongericht ontvangen niet-kabelgebonden telecommunicatie), *Kamerstukken II* 2008/09, 29 924, nr. 29 (bijlage), beschikbaar op www.ctivd.nl.

Commissie onderschrijft de betrokkenheid van de coördinator bij dit dossier (zie ook paragraaf 4.3.1).



Anders dan bij de inzet van een tap, waarbij voor ieder telefoonnummer een aparte aanvraag met motivering wordt ingediend, bevat de aanvraag voor de inzet van Sigint vaak vele kenmerken (bijvoorbeeld telefoonnummers of e-mailadressen, zie artikel 27 lid 3 Wiv 2002). In het genoemde toezichtsrapport constateerde de Commissie dat in de aanvragen vaak niet wordt toegelicht op welke persoon of organisatie deze betrekking hebben en waarom specifiek deze kenmerken onderzocht moeten worden. De Commissie achtte dit, gezien de inbreuk van de inzet van artikel 27 Wiv 2002 op de privacy van personen, niet aanvaardbaar en drong er bij de AIVD op aan hieraan voldoende aandacht te besteden. Het ontbreken van een motivering was voor de Commissie aanleiding om zich te onthouden van een oordeel over de rechtmatigheid van de inzet van artikel 27 Wiv 2002.⁶⁸ In haar reactie op dit rapport gaf de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan het met de Commissie eens te zijn op dit punt, maar tevens zorgen te hebben over de praktische uitvoerbaarheid. De AIVD zegde toe aan de Commissie hieromtrent in nader overleg te gaan.⁶⁹ Hier is sindsdien nog niet op teruggekomen.

Ook in het onderzoek naar de inzet van artikel 27 Wiv 2002 door de eenheid IB constateert de Commissie dat vaak niet per kenmerk wordt gespecificeerd aan wie het toebehoort en waarom het van belang is kennis te nemen van de informatie die via dit specifieke kenmerk kan worden verworven. Desgevraagd wordt door de AIVD als reden hiervoor gegeven dat het eigen is aan Sigint-operaties dat deze breed en weinig specifiek aanvangen. Vaak zijn er kenmerken voorhanden waarvan men niet meer weet dan dat zij toebehoren aan iemand die zich in een omgeving bevindt waar de eenheid IB onderzoek naar doet. Pas als de Sigint-operatie enige tijd loopt, wordt duidelijk om welke persoon het specifiek gaat. Dat dit wat langer kan duren, heeft ook te maken met de beperkte, vaak teleurstellende opbrengst van de inzet van Sigint. Zodra de inzet inhoudelijke informatie oplevert, tracht men deze geïndividualiseerd te motiveren, aldus de AIVD. De Commissie is in haar onderzoek Sigint-operaties tegengekomen waarbij inderdaad met het voortschrijden van de operatie steeds duidelijker wordt aangegeven aan wie de kenmerken toebehoren en waarom de inzet ten aanzien van deze personen gelegitimeerd is. Er zijn echter, vooral in voorgaande jaren, ook veel Sigint-operaties geweest waarin een dergelijke specificatie uitbleef.

De Commissie stelt opnieuw vast dat de inbreuk die de inzet van Sigint maakt op de persoonlijke levenssfeer gelijk kan zijn aan de inbreuk die de inzet van een tap maakt. Er kan immers kennis worden genomen van de inhoud van communicatie.⁷⁰ De AIVD dient er dan ook ernstig naar te streven om zo snel mogelijk te specificeren tegen welke persoon Sigint wordt ingezet. Ook indien de opbrengst van de inzet van Sigint beperkt is, dient deze

⁶⁸ Toezichtsrapport nr. 19 inzake de toepassing door de AIVD van artikel 25 Wiv 2002 (aftappen) en artikel 27 Wiv 2002 (selectie van ongericht ontvangen niet-kabelgebonden telecommunicatie), *Kamerstukken II* 2008/09, 29 924, nr. 29 (bijlage), paragraaf 7, beschikbaar op www.ctivd.nl.

⁶⁹ *Kamerstukken II* 2008/09, 29 924, nr. 29, p. 5 en 6.

⁷⁰ *Kamerstukken II* 1997/98, 25 877, nr. 3, p. 44 en 45.

inspanning verricht te worden. In het nog te publiceren rapport inzake de inzet van Sigint door de MIVD zal de Commissie dieper ingaan op het wettelijk kader van deze inzet.

5.5 *Inzet van taps*

Een aantal verzoeken van de eenheid IB om toestemming tot en verlenging van de inzet van artikel 25 Wiv 2002 geeft de Commissie aanleiding tot het maken van nadere opmerkingen in de geheime bijlage van het rapport. Ten aanzien van enkele operaties dringt de Commissie er bij de AIVD op aan meer zorgvuldigheid in de motivering te betrachten. Ten aanzien van één operatie herhaalt de Commissie de constatering die zij reeds had gedaan in de geheime bijlage van haar rapport inzake de toepassing van artikel 25 en 27 Wiv 2002 door de AIVD. De Commissie was en is nog steeds van oordeel dat de desbetreffende operatie onrechtmatig is. Naast deze constatering heeft de Commissie geen onrechtmatigheden waargenomen.

5.6 *Externe verstrekking*

Het onderzoek dat de AIVD uitvoert in het kader van de inlichtingentaak buitenland beoogt relevante informatie op te leveren voor de ministeries van Buitenlandse Zaken, Algemene Zaken, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Economische Zaken, Landbouw en Innovatie en mogelijk ook andere ministeries. Uit het onderzoek van de Commissie blijkt dat veruit de meeste inlichtingen worden verstrekt aan het ministerie van Buitenlandse Zaken. Het verstrekken van deze informatie aan de betreffende ministeries geschiedt op basis van artikel 36 lid 1 sub a Wiv 2002. Deze externe producten krijgen slechts dan de naam “ambtsbericht” indien deze worden verstrekt ten behoeve van het treffen van maatregelen door een daartoe bevoegde instantie tegen een persoon of organisatie die daardoor in zijn rechtmatige belangen wordt geschaad.⁷¹ Aangezien de informatie in het kader van de inlichtingentaak buitenland veelal ter nadere invulling van beleid of strategie zal dienen, wordt deze wijze van informatieverstrekking niet gezien als een ambtsbericht. De eenheid IB verstrekt dan ook vooral informatie in de vorm van een kort inlichtingenrapport (KIR) of een speciale inlichtingenanalyse (SIA). Een KIR doet verslag van en geeft commentaar op een gebeurtenis of een ontwikkeling, een SIA analyseert een gebeurtenis of ontwikkeling en plaatst deze in een context.

Artikel 12 lid 4 Wiv 2002 schrijft voor dat bij het verwerken van gegevens ofwel de bron vermeld dient te worden ofwel een waardering dient te worden gegeven ten aanzien van de betrouwbaarheid van de informatie. Voor wat betreft de externe verstrekking van gegevens zal de zorgplicht voor de bescherming van bronnen (artikel 15 sub c Wiv 2002) vaak aan vermelding van de bron in de weg staan. Er kan dan volstaan worden met een aanduiding omtrent de mate van de betrouwbaarheid van de informatie. Dit geldt voor ambtsberichten maar ook voor de externe inlichtingenproducten die in het kader van de inlichtingentaak buitenland aan de desbetreffende ministeries worden verstrekt. Voor de ontvangende ministeries is het belangwekkend om kennis te nemen van de achtergrond of de mate van betrouwbaarheid van de beschikbaar gestelde informatie. De ministeries dienen immers in staat te zijn een zorgvuldige afweging te maken omtrent de waarde van en de reactie op de inlichtingen.

⁷¹ *Kamerstukken II 1997/98*, 25 877, nr. 3, p. 55, zie ook toezicht rapport van de CTIVD nr. 9 inzake de door de AIVD uitgebrachte ambtsberichten in de periode van januari 2004 tot oktober 2005, *Kamerstukken II 2005/06*, 29 924, nr. 13 (bijlage), beschikbaar op www.ctivd.nl.

De Commissie constateert dat de AIVD in veel producten die extern worden verstrekt in het kader van de inlichtingentaak buitenland noch de bron noch de mate van betrouwbaarheid van de informatie vermeldt. Ook in de recente AIVD inventarisatie naar de tevredenheid van afnemers van inlichtingenproducten van de eenheid IB werd dit geconstateerd. De afnemers gaven toen aan dat dit de informatie minder bruikbaar maakt. De Commissie bevestigt dit en stelt daarenboven vast dat deze werkwijze niet in overeenstemming is met artikel 12 lid 4 Wiv 2002. Conform dit artikel moet immers ofwel de bron ofwel de mate van betrouwbaarheid worden aangeduid. De Commissie dringt er bij de AIVD op aan deze werkwijze aan te passen.

6 Conclusies en aanbevelingen

- 6.1 De inzet van bijzondere bevoegdheden in het buitenland staat op gespannen voet met het beginsel van soevereiniteit. Een formele legitimatie voor deze activiteiten ontbreekt aangezien een nationale wet zoals de Wiv 2002 niet eenzijdig activiteiten kan legitimeren op het grondgebied van een andere staat. Het is daarentegen algemeen bekend dat in de praktijk veel inlichtingendiensten wel over landsgrenzen heen opereren zonder het desbetreffende land daarvan op de hoogte te brengen. De inlichtingentaak buitenland van de AIVD zou ernstig worden ingeperkt als er geen heimelijk onderzoek in andere landen zou mogen plaatsvinden. Dat een formeel juridische rechtsbasis voor dit onderzoek ontbreekt, kan naar het oordeel van de Commissie evenwel alleen gebillijkt worden indien bij ieder optreden van de AIVD in het buitenland de Wiv 2002 naar analogie wordt toegepast. De in de Wiv 2002 voorgeschreven procedures voor de inzet van bijzondere bevoegdheden dienen naar het oordeel van de Commissie ook in het buitenland nageleefd te worden (paragraaf 3.5.2).
- 6.2 De Commissie signaleert dat met name sinds de “herijking” in 2007 de professionaliteit van de eenheid IB is toegenomen. Er wordt zowel op de werkvloer als door de leiding van de eenheid actief gewerkt aan een doelmatiger en zorgvuldiger uitvoering van de inlichtingentaak buitenland (paragraaf 4.2).
- 6.3 De Commissie constateert dat er een verschil van mening is tussen de AIVD en de MIVD over de werkwijze van de Nationale Sigint Organisatie (NSO). De coördinator voor de inlichtingen- en veiligheidsdiensten is gevraagd om in deze situatie te bemiddelen. De Commissie onderschrijft dat een dergelijke onenigheid tussen de diensten zich bij uitstek leent voor een nauwe, op probleemoplossing gerichte betrokkenheid van de coördinator voor de inlichtingen- en veiligheidsdiensten (paragrafen 4.3.1 en 5.4).
- 6.4 De Commissie is van oordeel dat het doel waarvoor de inlichtingentaak buitenland is ingesteld enkel gediend kan worden indien de belangen van de leverancier van de inlichtingen (de AIVD) en de belangrijkste ontvanger van de inlichtingen (het ministerie van Buitenlandse Zaken) goed op elkaar zijn afgestemd. De ondernomen initiatieven om de samenwerking te verbeteren ziet de Commissie als een positieve ontwikkeling (paragraaf 4.3.2).
- 6.5 De AIVD en de MIVD hebben zich in de onderzochte periode erop toegelegd om op de verschillende ambtelijke niveaus periodiek overleg te voeren, onder meer ten behoeve van afstemming op onderwerpen en regio's die door beide diensten

onderzocht worden. Op een tweetal terreinen is sprake van nauwe samenwerkingsverbanden. De werkverhouding tussen de diensten is ten aanzien van de uitvoering van de inlichtingentaak buitenland in deze periode verbeterd, zij het dat deze nooit vrij is van spanningen. De Commissie onderstreept het belang van nauwe contacten tussen de teams van de AIVD en de MIVD die zich afzonderlijk van elkaar met dezelfde materie bezighouden (paragraaf 4.3.3).

- 6.6 De Commissie heeft geen indicaties gevonden dat de eenheid IB onderzoek heeft verricht naar onderwerpen en regio's die buiten het bereik van het aanwijzingsbesluit vallen. Wel zet de eenheid IB incidenteel ook ten aanzien van een ander, derde land bijzondere bevoegdheden in. Beoogd wordt alsdan de relatie tussen het derde land en het land genoemd in het aanwijzingsbesluit te onderzoeken en via het derde land informatie over het land van onderzoek te verkrijgen. Doel van de inzet blijft dan ook het vergaren van inlichtingen over de landen die binnen het bereik van het aanwijzingsbesluit vallen. Ook in deze gevallen heeft de Commissie niet geconstateerd dat de eenheid IB de derde landen op zichzelf onderzoekt (paragraaf 5.1.1).
- 6.7 De Commissie constateert dat het onderzoek van de eenheid IB naar energievoorzieningszekerheid wordt uitgevoerd binnen de wettelijke taakstelling van de AIVD. De Commissie is één geval tegengekomen waarin Nederlandse handelsbelangen een belangrijk onderdeel vormden van de motivering van een onderzoeksproject en ook van een in dit kader ingezette tap. Naar het oordeel van de Commissie verdraagt een dergelijke motivering zich niet met hetgeen de Tweede Kamer in de wetgeschiedenis tot uitdrukking heeft gebracht omtrent vitale economische belangen (paragraaf 5.1.2).
- 6.8 De motiveringen van de inzet van bijzondere bevoegdheden in het kader van de inlichtingentaak buitenland tonen aan dat de eenheid IB doordacht te werk gaat. De eenheid IB is echter bij de motivering van de inzet van bijzondere bevoegdheden dikwijls summier in het beschrijven waar de potentiële aantasting van de nationale veiligheid uit bestaat. Uit de rechtspraak van het EHRM volgt dat voor de inzet van inbreukmakende bevoegdheden een potentiële aantasting van de nationale veiligheid aanwezig dient te zijn. De Commissie beveelt dan ook aan om bij de motivering van de inzet van bijzondere bevoegdheden in het vervolg nauwkeuriger te omschrijven waar de potentiële aantasting van de nationale veiligheid uit bestaat (paragraaf 5.2).
- 6.9 De Commissie is twee gevallen tegengekomen waarin operationeel medewerkers onzorgvuldig tot zeer onzorgvuldig te werk zijn gegaan bij het opereren in het buitenland. De onzorgvuldigheden zijn niet alleen te wijten aan de betrokken medewerkers, maar regardereren ook de verantwoordelijkheid van de direct-leidinggevendenden. Deze leidinggevendenden zijn onvoldoende betrokken geweest bij de activiteiten van de operationeel medewerkers (paragraaf 5.3.1).
- 6.10 De Commissie benadrukt de noodzaak van een goede begeleiding van operationeel medewerkers die in het kader van de inlichtingentaak buitenland contacten onderhouden met bronnen die zich in het buitenland bevinden. Zij acht het van groot belang dat met kennis en ervaring op het gebied van de inlichtingentaak buitenland kritisch gewerkt wordt aan een betere voorbereiding en een meer structurele en tijdige evaluatie van operationele activiteiten in het buitenland. De Commissie ziet hierin een taak weggelegd voor de afdeling die zich binnen de AIVD bezighoudt met

de regie van deze activiteiten. In dit soort situaties is het essentieel dat de thuisbasis zicht houdt op de operaties in het buitenland en de operationeel medewerkers, opdat eventuele operationele problemen in een vroeg stadium worden gesignaleerd en zo nodig bijsturing kan plaatsvinden. (paragraaf 5.3.1).

- 6.11 De Commissie is twee gevallen tegengekomen waarin een agent is ingezet, zonder dat daarvoor conform artikel 21 Wiv 2002 toestemming is verkregen. De inzet van de agenten in de periode waarin deze toestemming ontbrak is dan ook onrechtmatig. Deze situatie heeft bijgedragen aan het tekortschieten in het maken van welbewuste operationele beslissingen (paragraaf 5.3.1).
- 6.12 Op basis van artikel 43 lid 2 Wiv 2002 dienen gegevens die ten onrechte zijn verwerkt te worden vernietigd. Voor gegevens die zijn verkregen van menselijke bronnen is dit echter bezwaarlijk. De AIVD heeft conform artikel 15 sub c Wiv 2002 een zorgplicht voor de veiligheid van bronnen. Om te kunnen inschatten welke risico's een bron loopt, dient de dienst zich ervan bewust zijn hoe het contact met de bron is verlopen en welke informatie hij heeft verstrekt. Vernietiging van gegevens is dan niet verantwoord. Ten aanzien van de twee bovengenoemde operaties dienen de gegevens wel te worden bewaard, maar niet voor andere doelen te worden aangewend dan ten behoeve van de veiligheid van de bron (paragraaf 5.3.1).
- 6.13 De Commissie heeft in het kader van de uitvoering van de inlichtingentaak buitenland een geval geconstateerd waarin de AIVD is tekortgeschoten in de uitvoering van de verplichting zorg te dragen voor de veiligheid van de personen met wier medewerking gegevens worden verzameld (artikel 15 sub c Wiv 2002) (paragraaf 5.3.2).
- 6.14 Gezien de bijzondere risico's die het opereren in het buitenland met zich meebrengt, beveelt de Commissie aan om voorafgaande aan het opereren in voor een agent mogelijke risicovolle regio's een risico-analyse op te stellen waarin aandacht wordt besteed aan de persoon van de agent in relatie tot zijn opdracht, aan zijn motivatie en aan zijn betrouwbaarheid. Dit dient om te bezien of de agent geschikt is om zelfstandig in het buitenland te opereren en zichzelf en de belangen van de dienst niet in gevaar zal brengen. Daarnaast beveelt de Commissie aan om pas tot het opereren in een voor de agent mogelijk risicovolle regio over te gaan nadat er voldoende objectieve informatie is verzameld op basis waarvan ten behoeve van de risico-analyse een gedegen afweging gemaakt kan worden over de risico's van de activiteiten van de agent in de betreffende regio (paragraaf 5.3.2).
- 6.15 De Commissie constateert dat de eenheid IB lange tijd te weinig aandacht heeft besteed aan dossiervorming van agentendossiers. Interne evaluaties van een aantal agentenoperaties wezen uit dat gebrekkige dossiervorming één van de oorzaken was voor operationele onzorgvuldigheid en juridisch tekortschieten. De Commissie is in haar dossieronderzoek meerdere dossiers tegengekomen waarbij sprake was van onvolledigheid en ontbrekende of te late aanvragen of verlengingen voor de inzet van een agent. De Commissie stelt vast dat inmiddels getracht wordt de problemen rondom de registratie en documentatie op te lossen en dat op dit vlak verbeteringen zichtbaar zijn. De Commissie benadrukt het belang van een goede dossiervorming conform artikel 16 sub a Wiv 2002, in het bijzonder bij agentenoperaties (paragraaf 5.3.3).

- 6.16 De Commissie is een aanzienlijk aantal dossiers van agentenoperaties tegengekomen waarin geen operatieplan aanwezig was. De Commissie is van oordeel dat het opstellen van een operatieplan in belangrijke mate kan bijdragen aan de zorgvuldige en effectieve uitvoering van een agentenoperatie. Tevens kan de voortzetting of het afsluiten van een operatie bij de aanwezigheid van een operatieplan beter worden gemotiveerd. Het verdient dan ook de voorkeur van de Commissie om bij iedere agentenoperatie een operatieplan op te stellen. De Commissie beveelt aan dit op te nemen in de interne voorschriften (paragraaf 5.3.3).
- 6.17 Bij één agentenoperatie is de Commissie de financiële dimensie van de operatie opgevallen. In deze operatie werden substantiële bedragen uitgegeven. Nadat het financieel plan van de operatie was goedgekeurd, bleken de omstandigheden te zijn veranderd, waardoor het besteden van het begrote bedrag niet langer terecht was. Het begrote bedrag is echter wel uitgegeven. In deze periode is door leidinggevend en de financiële afdeling niet nagegaan of en hoe het geld was uitgegeven. Dit gebrek aan financiële controle verbaast de Commissie (paragraaf 5.3.4).
- 6.18 De wijzigingen in het aanwijzingsbesluit hebben regelmatig tot gevolg gehad dat lopende onderzoeken kwamen te vervallen en informanten en agenten dienden te worden afgebouwd of overgedragen. Het is de Commissie niet gebleken dat bij de afbouw of het overdragen van menselijke bronnen niet is voldaan aan de zorgvuldigheidsplicht ex artikel 15 Wiv 2002 (paragraaf 5.3.5).
- 6.19 De Commissie constateert dat de eenheid IB bij de inzet van artikel 27 Wiv 2002 vaak niet per kenmerk specificiert aan wie het toebehoort en waarom het van belang is kennis te nemen van informatie die via dit specifieke kenmerk kan worden verworven. De Commissie stelt vast dat de inbreuk die de inzet van Sigint maakt op de persoonlijke levenssfeer gelijk kan zijn aan de inbreuk die de inzet van een tap maakt. Er kan immers kennis worden genomen van de inhoud van communicatie. De AIVD dient er dan ook serieus naar te streven om zo snel mogelijk te specificeren tegen welke persoon Sigint wordt ingezet (paragraaf 5.4).
- 6.20 Een aantal verzoeken van de eenheid IB om toestemming tot en verlenging van de inzet van artikel 25 Wiv 2002 geeft de Commissie aanleiding tot het maken van nadere opmerkingen in de geheime bijlage van het rapport. Ten aanzien van enkele operaties dringt de Commissie er bij de AIVD op aan meer zorgvuldigheid in de motivering te betrachten. Ten aanzien van één operatie herhaalt de Commissie de constatering die zij reeds had gedaan in de geheime bijlage van haar rapport inzake de toepassing van artikel 25 en 27 Wiv 2002 door de AIVD. De Commissie was en is nog steeds van oordeel dat de betreffende operatie onrechtmatig is. Naast deze constateringen heeft de Commissie geen onrechtmatigheden waargenomen (paragraaf 5.5).
- 6.21 De Commissie constateert dat de AIVD in veel producten die extern worden verstrekt in het kader van de inlichtingentaak buitenland noch de bron noch de mate van betrouwbaarheid van de informatie vermeldt. Deze werkwijze is niet in overeenstemming met artikel 12 lid 4 Wiv 2002. Conform dit artikel moet ofwel de bron ofwel de mate van betrouwbaarheid worden aangeduid. De Commissie dringt er bij de AIVD op aan deze werkwijze aan te passen (paragraaf 5.6).

Aldus vastgesteld in de vergadering van de Commissie d.d. 23 februari 2011.