

TOEZICHTSRAPPORT

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

Inhoudsopgave

Paragraaf 1. Inleiding	1
Paragraaf 2. Afbakening van het onderwerp en onderzoeksopzet	1
Paragraaf 3. Het wettelijk kader	2
Paragraaf 4. De uitwerking door de AIVD van de wettelijke regeling inzake benadering en inzet van informanten en agenten in het algemeen	5
Paragraaf 5. Bijzondere regelingen inzake de inzet en het optreden van informanten en agenten in het buitenland	6
5.1 Wetsgeschiedenis	6
5.2 De wettelijke regeling (WIV 2002)	8
5.3 Nadere uitwerking door de AIVD	9
5.4 Samenwerking tussen de AIVD en de MIVD	10
Paragraaf 6. De praktijk van de inzet van informanten en agenten in het buitenland	10
6.1 Inleiding	10
6.2 De inzet van informanten en agenten	11
6.2.1 Verzoeken om toestemming	11
6.2.2 Veiligheid en afbouw	11
6.2.3 Instructie en verslaglegging	12
6.2.4 Beloning	13
6.2.5 Strafbare feiten	13
6.3 Noodzakelijkheid, proportionaliteit en subsidiariteit	13
6.4 Samenwerking	14
6.4.1 Samenwerking met de MIVD	14
6.4.2 Samenwerking met buitenlandse diensten	14
Paragraaf 7. Conclusies en aanbevelingen	15

TOEZICHTSRAPPORT

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

1. Inleiding

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

2. Afbakening van het onderwerp en onderzoeksopzet

De AIVD kan op grond van haar wettelijke taakomschrijving in het belang van de nationale veiligheid inlichtingenwerk verrichten in het buitenland. In artikel 6, tweede lid, onder d, van de WIV 2002 wordt als taak van de AIVD (de zogenaamde *d*-taak) genoemd: het verrichten van onderzoek betreffende andere landen ten aanzien van onderwerpen die door de Minister-President, Minister van Algemene Zaken, in overeenstemming met de Ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Defensie in het jaarlijks vast te stellen besluit *Aanwijzingen onderwerpen Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2002* zijn aangewezen.¹ In de laatste versie van dit besluit zijn de volgende onderwerpen aangewezen:

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

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

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

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

3. Het wettelijk kader

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

De dienst is verplicht een instructie voor de agent vast te stellen (zie artikel 21, eerste lid onder a, en zesde lid van de WIV 2002). Die instructieverplichting (de memorie van toelichting spreekt

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

⁷ Toezichtsrapport CTIVD nr. 7.

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

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

Ligt de hoofdtaak van een agent in het verzamelen van inlichtingen, daarnaast kan hij worden belast met het bevorderen of nemen van maatregelen in verband met de door een dienst te behartigen belangen. Dit houdt de mogelijkheid in van een daadwerkelijk optreden door de agent om bijvoorbeeld het plegen van strafbare feiten door een persoon of organisatie, over wie hij inlichtingen verzamelt, te voorkomen. In een brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer van 15 juli 2004¹⁰ heeft de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aangekondigd, dat de mogelijkheden ter versterking van de voorbereiding van terroristische aanslagen (anders dan door het tijdig alarmeren van de bevoegde autoriteiten) zullen worden verruimd, zodat de diensten ook zelf daadwerkelijk kunnen optreden en niet alleen de door hen ingezette agenten. Ook de Commissie Bestuurlijke Evaluatie AIVD (de commissie-Havermans) heeft in haar in november 2004 verschenen rapport *De AIVD in verandering zo'n suggestie gedaan* (pp. 127, 225 en 234). De voor elke actie geldende driedelige wettelijke eis van noodzakelijkheid, proportionaliteit en subsidiariteit zal, zoals wel vanzelf spreekt, bij de uitoefening van een dergelijke versterkingsbevoegdheid door de dienst zelf niet uit het oog mogen worden verloren.

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

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

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

Het Handboek AIVD bevat een aantal beschrijvingen van procedures die moeten worden gevolgd bij de uitoefening van de in de WIV 2002 vermelde bijzondere bevoegdheden. Onder

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

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

¹¹ Toezichtsrapport CTIVD nr. 7.

de beschreven procedures is er ook een voor de 'inzet van een persoon voor gericht en onder instructie verzamelen van gegevens'. De aldus in te zetten persoon is volgens het Handboek per definitie aan te merken als een agent van de AIVD. Voorstellen tot het aannemen van een identiteit of hoedanigheid die als dekmantel kan fungeren voor een agent doorlopen een afzonderlijke procedure. Het Handboek bevat geen algemene gedragscodes of aanwijzingen voor het uitoefenen van het inlichtingenwerk en -taken. Wel is in 2004 door het hoofd van de AIVD een gedetailleerde gedragscode vastgesteld voor acquisitie. Deze gedragscode is niet van vrijblijvende aard en kan dus door de Commissie als toetsingscriterium worden gehanteerd. De Commissie kan zich over het algemeen vinden in deze gedragscode, die tal van nuttige aanwijzingen en praktische wenken bevat. Ze dringt er wel op aan de gedragscode, ten behoeve van een zo groot mogelijke actualiteit, up-to-date te houden door daarin regelmatig recente ervaringen en werkmethoden te verwerken. Het lijkt haar verder in het streven naar een nauwere onderlinge afstemming van het werk en de werkwijze van beide diensten voor zowel de AIVD als de MIVD een nuttige exercitie om de beide gedragscodes eens naast elkaar te leggen om te bezien of uit die vergelijking over en weer lering kan worden getrokken. Bij een daarop volgende herschrijving zou dan uitdrukkelijker dan thans het geval is kunnen worden stilgestaan bij de ethische normen die bij de inzet van informanten en agenten dienen te gelden.

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

Het antwoord op de vraag wanneer een bron als agent dient te worden aangemerkt, is dus gelegen in de mate van sturing. Hoewel de AIVD in de fase van de eerste benadering, zoals hierboven uiteengezet, meer doet dan wettelijk van haar wordt verlangd (voor de inzet van informanten is immers krachtens de WIV 2002 geen toestemming nodig) was de Commissie in haar rapport over het AIVD-onderzoek naar ontwikkelingen binnen de Molukse gemeenschap van oordeel dat de dienst in het daarop volgende traject een aantal bronnen te lang is blijven aanmerken als informant, terwijl deze bronnen – gezien de mate van sturing – hadden moeten worden aangemerkt als agent.¹⁴ Het niet tijdig toekennen van de status van agent is mede een gevolg van het feit dat informanten niet driemaandelijks worden geëvalueerd. Hierdoor is het veelal niet helder op welk moment het informantenstadium is gepasseerd. Daarnaast is het niet duidelijk bij welke mate van sturing er sprake is van sturing in de zin van de wet of de daarop gegeven toelichting. Op het moment dat een bron wordt gestimuleerd om zijn contacten in

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

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

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

stand te houden en uit te breiden, dient dit te worden aangemerkt als sturing. Het enkele verzoek aan een agent om zijn ogen open te houden en over zijn bevindingen te rapporteren is naar het oordeel van de Commissie nog geen sturing. Het betreft hier een glijdende schaal. De Commissie constateert dat niet altijd duidelijk is waar men zich op die schaal bevindt. Verder stelt zij vast dat de toestemming tot de inzet van agenten regelmatig wordt verlengd in gevallen waarin de AIVD niet voornemens is op afzienbare termijn contact op te nemen met de agent.

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

De Minister heeft in diezelfde reactie toegezegd bovendien te zullen doen onderzoeken of voor het gebruik van de inzet van agenten een nadere richtlijn kan worden vastgesteld. Een dergelijke richtlijn was op het moment van het opstellen van dit rapport nog niet gereed.

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

5.1 Wetsgeschiedenis

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

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

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

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

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

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

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

'De diensten moeten bij het uitoefenen van bijzondere bevoegdheden in het buitenland in de eerste plaats de grenzen in acht nemen die voor de uitoefening van die bevoegdheden in ons eigen land gelden. Het kan uiteraard niet zo zijn dat de diensten in het buitenland meer zouden mogen dan hen binnen de eigen landgrenzen is toegestaan.

Tegelijkertijd is het natuurlijk niet zo dat de diensten in het buitenland alles mogen doen wat hen binnenlands is toegestaan. Nederland bezit slechts rechtsmacht op het eigen territorium en ons land kan niet eenzijdig bevoegdheden in andere landen creëren. De grenzen aan de mogelijkheden van de diensten om hun bijzondere bevoegdheden in het buitenland uit te oefenen worden dan ook in beginsel bepaald door de ter plaatse geldende wetgeving.'¹⁸

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

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

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

'Het spreekt voor zich dat de diensten op dit terrein uiterst terughoudend en behoedzaam te werk zullen gaan. Het ontwikkelen van een ethisch kader waarbinnen de diensten bij hun activiteiten moeten blijven, vinden wij in dit verband een interessante gedachte die overigens niet uitsluitend van belang is voor het opereren van de diensten in het buitenland. Ook bij hun binnenlandse activiteiten komen de diensten voor (in beginsel dezelfde) ethische problemen te staan. Wij willen dan ook graag tegemoet komen aan het voorstel (...) om met de commissie voor de inlichtingen- en veiligheidsdiensten te bezien of er een ethische gedragscode kan worden opgesteld. Uiteraard kan hierbij ook de commissie van toezicht worden betrokken.'²⁰

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

5.2 De wettelijke regeling (WIV 2002)

Zoals onder 2 is vermeld, draagt artikel 6, tweede lid, onder *d*, van de WIV 2002 aan de AIVD als taak op het verrichten van onderzoek betreffende andere landen ten aanzien van onderwerpen die in het besluit *Aanwijzing onderwerpen Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2002* door de Minister-President zijn vastgesteld. Het belang van de nationale veiligheid, zoals expliciet verwoord in de aanhef van artikel 6, tweede lid, van de wet, is daarbij het uitgangspunt. In de toelichting op het Aanwijzingsbesluit wordt over de invulling van deze

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

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

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

d-taak onder meer gezegd, dat zij Nederland de informatie moet verschaffen bij het bepalen van standpunten over het buitenlandse beleid en bij het voeren van internationale onderhandelingen die via andere, bijvoorbeeld diplomatieke, kanalen niet of moeilijk te verkrijgen is. Gedacht is aan het inwinnen van ontbrekende maar met het oog op de nationale veiligheid van belang zijnde gegevens die uitsluitend bij buitenlandse inlichtingen- en veiligheidsdiensten voorhanden zijn of alleen maar met eigen inspanningen van één of beide diensten verkregen kunnen worden. Deze activiteiten zijn derhalve complementair aan de bestaande taken van het Ministerie van Buitenlandse Zaken en zijn vertegenwoordigingen in het buitenland. Daarnaast richt de *d*-taak zich op het verzamelen van inlichtingen betreffende andere landen die de AIVD in staat stellen latente dreigingen voor de nationale veiligheid eerder te onderkennen (dat wil zeggen voordat deze zich op Nederlands grondgebied gemanifesteerd hebben) en bestaande dreigingen beter te doorgronden. Bij een en ander zal niet alleen acht mogen worden geslagen op het onmiddellijk nut voor Nederland in enge zin, maar dienen volgens de toelichting op het Aanwijzingsbesluit gezamenlijke Europese en bondgenootschappelijke inspanningen eveneens mee te wegen bij de beantwoording van de vraag of en in hoeverre met de inlichtingenvergaring het nationale belang is gediend.

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

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

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

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

5.3 *Nadere uitwerking door de AIVD*

Bij de AIVD werd als uitvloeisel van de WIV 2002 de Directie Inlichtingen Buitenland opgericht. Reeds voordien was, zoals onder 5.2 opgemerkt, de AIVD (toen nog de BVD) echter betrokken bij operaties in het buitenland en het onderhouden van internationale contacten. De AIVD is zich ervan bewust dat ten aanzien van operaties in het buitenland het optreden van een medewerker van de dienst uiterst zorgvuldig moet worden voorbereid vanwege de aldaar geldende, veelal van de Nederlandse afwijkende, wet- en regelgeving en het mogelijk gevaar van een verstoring van de diplomatieke verhoudingen. Het hoofd van de dienst moet daarom tot dit optreden vooraf toestemming hebben gegeven (de toestemming van het teamhoofd is niet voldoende). Onder omstandigheden kan het zelfs vereist zijn toestemming van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties te verkrijgen. Voor het optreden van de agent in het buitenland, die niet een medewerker van de dienst is, gelden in beginsel dezelfde regels en verantwoordelijkheden als voor dienstmedewerkers, zij het dat de toestemming tot inzet wordt gegeven door de directeur c.q. het teamhoofd. Uitdrukkelijk wordt er nog op gewezen dat bij operaties in het buitenland, waarbij hetzij informanten of agenten worden ingezet hetzij andere in de WIV 2002 omschreven bijzondere bevoegdheden of inlichtingenmiddelen, zoals het plaatsen van telefoontaps en het observeren van personen, niet tegenover de autoriteiten of regering van het betrokken land een beroep kan worden gedaan op de relevante Nederlandse wetgeving, in het bijzonder de WIV 2002, ter legitimatie van dit optreden. Deze wetgeving geldt immers alleen voor het Nederlandse territorium. Dit laat onverlet dat in de praktijk agenten van een Nederlandse inlichtingendienst in het buitenland optreden en zich daarbij bedienen van bevoegdheden en inlichtingenmiddelen die in de WIV 2002 worden genoemd. Zij zullen dit waar mogelijk doen met medeweten en zo nodig medewerking van de (bevriende) collegadienst(en) van het desbetreffende land. Het kan daarbij niet zo zijn, zoals reeds door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, De Vries, bij de behandeling van het

wetsvoorstel is opgemerkt, dat zij daarbij meer zouden mogen doen dan hun binnen de eigen landsgrenzen is toegestaan. Bovendien riskeren zij steeds in aanraking te komen met de ter plaatse in het buitenland geldende strafwetgeving. De Nederlandse wet kan hen in dat opzicht niet beschermen.

5.4 *Samenwerking tussen de AIVD en de MIVD*

Aangezien het door de Minister-President vastgestelde Aanwijzingsbesluit zowel voor de AIVD als de MIVD geldt, is een zekere mate van afstemming van activiteiten tussen beide diensten bij operaties en activiteiten in het buitenland noodzakelijk. Dat geldt niet alleen voor de verdeling van landen en onderwerpen genoemd in het Aanwijzingsbesluit, maar ook in het gebruik dat van de verzamelde inlichtingen wordt gemaakt. Door onderling overleg zal zo een doelmatiger inzet van schaarse middelen kunnen worden bewerkstelligd, maar ook onderling tegenstrijdige rapportage kunnen worden vermeden. Een op 8 juli 2005 tot stand gekomen convenant regelt thans de samenwerking tussen beide diensten.²¹

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

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

6.1 *Inleiding*

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

6.2 *De inzet van informanten en agenten*

6.2.1 *Verzoeken om toestemming*

De Directie Inlichtingen Buitenland (D4) is in 2002 als zodanig geconstitueerd. De geleidelijke invulling en bezetting van formatieplaatsen heeft enige tijd in beslag genomen. D4 geldt dus in vergelijking tot de overige organisatorische eenheden van de dienst als een jonge directie. Daarbij hebben zich enige aanloopproblemen voorgedaan, mede als gevolg van het

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

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

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

6.2.2 Veiligheid en afbouw

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

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

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

verkregen. De Commissie volstaat hier met een verwijzing naar het in een eerder toezichtsrappport opgenomen standpunt.²²

Volgens de interne richtlijnen van de dienst vereist het beëindigen van de relatie tussen de dienst en een agent grote zorgvuldigheid. Over het algemeen wordt bij de Directie Inlichtingen Buitenland niet snel overgegaan tot definitieve beëindiging van de relatie met een agent, omdat een 'slapende' agent wellicht geruime tijd later toch weer goede diensten kan bewijzen. Dit leidt er wel toe dat regelmatig verlengingsbeschikkingen moeten worden gegeven zonder dat hiermede enig direct praktisch doel wordt gediend. Uiteraard verhindert niets dat een bron met wie de relatie als agent door de dienst is beëindigd later opnieuw wordt aangesproken. Dit heeft ook het voordeel dat er een onderzoek naar de betrouwbaarheid plaatsvindt en niet wordt teruggegrepen op oude en wellicht verouderde gegevens dienaangaande.

6.2.3 Instructie en verslaglegging

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

6.2.4 Beloning

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

6.2.5 Strafbare feiten

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

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

6.3 *Noodzakelijkheid, proportionaliteit en subsidiariteit*

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

6.4 *Samenwerking*

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

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

6.4.1 Samenwerking met de MIVD

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

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

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

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

6.4.2 Samenwerking met buitenlandse diensten

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

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

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

7. Conclusies en aanbevelingen

- 7.1 De Commissie acht het nuttig dat de AIVD en de MIVD de interne gedragscodes van beide diensten omtrent de benadering en inzet van informanten en agenten ter vergelijking naast elkaar leggen om te bezien of uit die vergelijking over en weer lering kan worden getrokken.
- 7.2 De Commissie constateert dat de door haar onderzochte buitenland-operaties pasten binnen de taakstelling van de AIVD.
- 7.3 De Commissie constateert dat de toestemming voor de inzet van agenten en de (driemaandelijke) verlengingen van die inzet bij buitenlandse operaties niet altijd tijdig zijn verleend. De Commissie wijst op het belang van een strikte inachtneming van termijnen die aan de uitoefening van bijzondere bevoegdheden zijn gesteld en dringt, voor zover nog nodig, erop aan dat deze termijnen zorgvuldig worden nageleefd.
- 7.4 De Commissie constateert dat de AIVD voldoet aan haar zorgverplichting ten opzichte van de door haar ingezette of ingeschakelde informanten en agenten.
- 7.5 De Commissie constateert dat de afbouw van de contacten met agenten van de AIVD voldoende zorgvuldig plaatsvindt.
- 7.6 Uit de door de Commissie onderzochte dossiers is gebleken dat de agenten van de AIVD zich niet bedienen van de in de wet voorziene mogelijkheid om onder bepaalde voorwaarden strafbare feiten te plegen die een inbreuk vormen op de Nederlandse rechtsorde.
- 7.7 De Commissie stelt vast dat de samenwerking met de MIVD bij het verrichten van de z.g. buitenlandstaak van beide diensten over het algemeen goed verloopt.
- 7.8 De Commissie stelt vast dat de samenwerking met buitenlandse inlichtingen- en veiligheidsdiensten voldoet aan de vereisten van de WIV 2002.

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