

COMMISSIE VAN TOEZICHT
BETREFFENDE
DE INLICHTINGEN- EN VEILIGHEIDSDIENSTEN

JAARVERSLAG 2009 - 2010

JAARVERSLAG
2009 - 2010

COMMISSIE VAN TOEZICHT BETREFFENDE DE INLICHTINGEN- EN VEILIGHEIDSDIENSTEN

JAARVERSLAG 2009 - 2010

VAN DE COMMISSIE VAN TOEZICHT BETREFFENDE
DE INLICHTINGEN- EN VEILIGHEIDSDIENSTEN

Het jaarverslag is afgesloten op 31 maart 2010

Inhoudsopgave

Inleiding	5
Hoofdstuk 1. Het verslagjaar op hoofdlijnen	9
- Algemeen	9
- Diepte-onderzoeken	10
- Structurele monitoring	11
- Klachten	11
- Werkwijze commissie	13
- Reguliere contacten	13
Hoofdstuk 2. De samenwerking van de AIVD met buitenlandse diensten	15
Hoofdstuk 3. Het afluisteren van journalisten	17
- Rechterlijke uitspraak	18
- Advies van de Commissie	19
Hoofdstuk 4. Notificatie	21
- De wettelijke regeling	21
- De voorgeschiedenis	21
- De bevindingen van de Commissie	22
Hoofdstuk 5. Weigering inzage stukken Irak	25
Hoofdstuk 6. Toetreding van de BES-eilanden en de Commissie	29
Hoofdstuk 7. Internationale contacten	31
Bijlagen:	33
I. De Commissie (achtergrond)	33
II. Overzicht toezichtsrapporten	41
III. In het verslagjaar uitgebrachte toezichtsrapporten	45

Toezichtsrapport 20	Inzake financieel-economische onderzoeken door de AIVD	47
Toezichtsrapport 21	Inzake het veiligheidsonderzoek van de AIVD naar de (voormalige) korpschef van de Politie Zeeland dhr. F.P. Goudswaard	81
Toezichtsrapport 22A	Inzake de samenwerking van de AIVD met buitenlandse inlichtingen- en/of veiligheidsdiensten	103
Toezichtsrapport 23	Inzake het handelen van de MIVD jegens een voormalige agent	173
Toezichtsrapport 24	Inzake de rechtmatigheid van de uitvoering van de notificatieplicht door de AIVD	185

JAARVERSLAG 2009-2010

Inleiding

Dit jaar heeft de Commissie van Toezicht betreffende de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (CTIVD) afscheid moeten nemen van haar eerste voorzitter, mevrouw mr. I.P. Michiels van Kessenich-Hoogendam. Ook heeft de Commissie de heer B.A. Lutken, die eveneens van meet af aan deel van de CTIVD heeft uitgemaakt, zien vertrekken. Het aantreden van nieuwe leden heeft op zich laten wachten. Het jaar kende een periode van overgang.

Tevens werd de Commissie meer en meer gevraagd bepaalde onderzoeken uit te voeren en is de werklast van de Commissie aldus verder toegenomen. Daar een voorgenomen uitbreiding van de staf wegens bezuinigingsmaatregelen niet door kon gaan, was de Commissie genoodzaakt keuzes te maken in wat zij wel en niet direct ter hand kon nemen.

In het afgelopen verslagjaar hebben de beide inlichtingen- en veiligheidsdiensten te maken gehad met aangelegenheden die ook buiten de diensten veel aandacht kregen. In beide gevallen werd de Commissie verzocht om te onderzoeken hoe de diensten deze aangelegenheden hebben aangepakt.

De Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD) stelde naar aanleiding van een publicatie van De Telegraaf van 28 maart 2009 een onderzoek in naar een verondersteld lek binnen de eigen organisatie. Dit onderzoek resulteerde in een ambtsbericht aan het Openbaar Ministerie van 11 juni 2009, waarop een medewerker en een ex-medewerker van de AIVD werden gearresteerd en bij de auteur van de publicatie, journaliste bij De Telegraaf, huiszoeking werd verricht. De Telegraaf stelde dat enkele van zijn journalisten waren afgeluisterd door de AIVD, en spande een rechtszaak aan tegen de dienst. Door de rechter werd van belang geacht dat de journaliste bij wie huiszoeking was verricht het recht heeft zich te beklagen bij de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), waarbij volgens vaste procedure de Commissie als klachtadviescommissie optreedt. Hierop diende De Telegraaf een klacht in. De Commissie adviseerde de minister de klacht ten dele gegrond te verklaren, namelijk ten aanzien van het schenden van het beginsel van proportionaliteit bij de initiële inzet van de bijzondere bevoegdheden tegen twee van de journalisten. De minister heeft, anders dan gebruikelijk, het advies van de Commissie naar de Tweede Kamer gezonden. De minister nam het advies van de Commissie in zijn geheel over en heeft de gevolgen hiervan besproken met de Tweede Kamer in een spoeddebat op 17 december 2009.

Begin 2009 verschenen de eerste krantenberichten over een tweetal geschorste medewerkers van de Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (MIVD), die de dienst ervan beschuldigden onzorgvuldig, en zelfs onrechtmatig, jegens hen te hebben gehandeld. In de Tweede Kamer werden vragen gesteld over de kwestie aan de minister van Defensie. Nadere publicaties volgden en ook de vragen vanuit de Tweede Kamer hielden aan, hetgeen de minister van Defensie heeft doen besluiten om op 12 mei 2009 de Commissie te verzoeken onderzoek te verrichten naar de kwestie. Het verzoek van de minister behelst niet alleen de rechtmatigheid van het handelen van de MIVD jegens de twee geschorste medewerkers, maar ook de mogelijke maatregelen die soortgelijke situaties in de toekomst kunnen voorkomen, alsmede bepaalde maatregelen die binnen de MIVD reeds zijn genomen. Ook na de aanvang van het onderzoek van de Commissie hebben verschillende publicaties rondom de kwestie geleid tot vragen vanuit de Tweede Kamer. De Commissie heeft uitgebreid onderzoek verricht en verwacht dit binnenkort te kunnen afronden.

De Commissie ziet het als haar taak om over aangelegenheden als hierboven vermeld antwoorden te verschaffen op vragen die leven bij politiek en publiek. Zij is hiertoe bij uitstek toegerust, vanwege haar gewaarborgde onafhankelijkheid en haar uitgebreide bevoegdheden, welke haar in staat stellen tot diep in de diensten onderzoek te verrichten. Het is belangrijk dat indien publiekelijk wordt gesteld dat een dienst een misstap begaat, de Commissie dit onderzoekt en over de kwestie door middel van een openbaar rapport of een advies duidelijkheid verschaft. De Commissie hecht er groot belang aan om de controlerende taak van de beide Kamers van de Staten-Generaal door haar onderzoeksactiviteiten en rapportages zo goed mogelijk te ondersteunen.

Overigens is het van belang te beseffen dat de hiervoor aangeduide aangelegenheden, serieus als zij zijn, in verhouding tot andere werkzaamheden van de diensten wel heel veel aandacht krijgen in het publieke debat. Het overgrote deel van de activiteiten van de diensten is en blijft niet zichtbaar voor het publiek. Dit werk krijgt dan ook weinig aandacht in het publieke debat. Het gaat echter wel om belangrijk werk. Te denken valt aan onderzoek naar terroristische netwerken in ons land door de AIVD en aan het vele werk dat de MIVD verricht in Afghanistan om de aldaar actieve Nederlandse militairen te beschermen.

Met dit in gedachten ziet de Commissie het ook als haar taak om zelf onderzoeken te initiëren, die niet zijn ingegeven door media-aandacht of de belangstelling van de Tweede Kamer. De verschillende monitoringsactiviteiten die de Commissie uitvoert alsmede de gesprekken die zij voert met medewerkers van de diensten verschaffen haar een goed overzicht van de activiteiten van de diensten. Aan de hand van dit overzicht, dat steeds weer wordt bijgewerkt, kan de Commissie een gedegen inschatting maken van de onderzoekswaardige onderwerpen. De Commissie reageert dus niet alleen op wat leeft in

het publieke debat, maar zij verschaft ook context door onderzoeken die zij zelf initieert. In paragraaf 2 van dit jaarverslag biedt de Commissie op hoofdlijnen inzicht in haar activiteiten. In de paragrafen 3 tot en met 6 zal zij een aantal opvallende onderwerpen uitgebreider bespreken. In paragraaf 7 gaat zij kort in op een wetsvoorstel dat voor haar taken en werkzaamheden gevolgen zal hebben. In paragraaf 8 wordt kort ingegaan op de internationale contacten. In de sectie met bijlagen is een algemene uitleg over taken, organisatie en werkzaamheden van de Commissie opgenomen, alsmede een overzicht van de tot nog toe gepubliceerde rapporten. Tot slot zijn de openbare gedeelten van de rapporten die in het verslagjaar zijn verschenen integraal opgenomen.

Hoofdstuk 1

Het verslagjaar op hoofdlijnen

Algemeen

De Commissie heeft in het afgelopen jaar een aantal personele wijzigingen ondergaan. Op 1 juni 2009 liep de benoemingstermijn af van mevrouw mr. I.P. Michiels van Kessenich-Hoogendam, voorzitter van de Commissie. De benoemingstermijn van de heer B.A. Lutken, lid van de Commissie, verstreek een maand later. Beiden zijn vanaf het begin bij de Commissie betrokken geweest. Zij hebben de Commissie vorm gegeven en er toe bijgedragen dat de Commissie bekendheid heeft verkregen alsmede de waardering die zij thans geniet. Aan beiden is daarom veel dank verschuldigd voor de wijze waarop zij hun werkzaamheden de afgelopen zes jaar hebben verricht.

Na een korte periode als waarnemend voorzitter te hebben gefunctioneerd, is mr. A.H. van Delden, sinds 1 januari 2008 lid van de Commissie, met ingang van 1 juli 2009 tot voorzitter benoemd. De heer E.T. van Hoorn is op 1 september 2009 als lid benoemd, gevolgd door mevrouw mr. S.J.E. Horstink-Von Meyenfeldt, die op 1 januari 2010 is benoemd.

Thans bestaat de Commissie dus uit:

- De heer mr. A.H. van Delden, voorzitter
- De heer E.T. van Hoorn, lid
- Mevrouw mr. S.J.E. Horstink-Von Meyenfeldt, lid

De leden van de Commissie werken allen in deeltijd.

Mr. N. Verhoeven is op 1 mei 2009 mr. P.D. van Hees opgevolgd als secretaris van de Commissie. De staf bestaat verder uit vier fulltime onderzoekers en een secretaresse.

In verband met de toegenomen werkzaamheden heeft de Commissie de wens geuit haar staf uit te breiden. Vanwege bezuinigingsmaatregelen is deze uitbreiding tot dusver nog niet gerealiseerd.

De Commissie is krachtens artikel 64 lid 2 van de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2002 (WIV 2002) belast met het toezicht op de rechtmatigheid van de uitvoering van hetgeen bij of krachtens deze wet (WIV 2002) en de Wet veiligheidsonderzoeken (Wvo) is gesteld. In dit kader voert de Commissie diepteonderzoeken uit, die resulteren in een toezichtsrapport dat uiteindelijk door de

betreffende minister (de minister van BZK voor de AIVD en de minister van Defensie voor de MIVD) naar de beide Kamers der Staten-Generaal wordt gestuurd. Daarnaast voert de Commissie ten aanzien van een aantal onderwerpen een structurele monitoring uit. Tevens fungeert zij als klachtadviescommissie.

Diepte-onderzoeken

In het verslagjaar heeft de Commissie een viertal toezichtsrapporten uitgebracht, waarvan drie de AIVD en één de MIVD betreffen. Wat de AIVD aangaat heeft de Commissie rapporten uitgebracht over financieel-economische onderzoeken, over de uitvoering van het veiligheidsonderzoek naar de (voormalige) korpschef van de politie Zeeland en over de samenwerking met buitenlandse diensten (zie ook paragraaf 3). Betreffende de MIVD heeft de Commissie een rapport uitgebracht inzake het handelen van de MIVD jegens een voormalige agent. De openbare gedeelten van deze rapporten zijn opgenomen als bijlage bij dit jaarverslag (bijlage 3).

Op het moment van afsluiten van dit verslagjaar heeft de Commissie voorts het rapport betreffende de uitvoering door de AIVD van de notificatieverplichting reeds vastgesteld, maar dit rapport is nog niet door de minister van BZK naar de Tweede Kamer gestuurd. Op het moment van publicatie van dit jaarverslag zal dit wel het geval zijn, en dus heeft de Commissie het wenselijk gevonden, de actualiteit in gedachten houdend, het rapport als bijlage bij te voegen (zie over dit onderwerp ook paragraaf 5).

Een aantal diepte-onderzoeken van de Commissie bevindt zich in de afrondende fase. Het betreft onderzoeken naar de ambtsberichten van de AIVD, de uitvoering van de buitenlandstaak door de AIVD, de activiteiten van de MIVD op het terrein van de signaal interceptie en het handelen van de MIVD jegens twee geschorste medewerkers. Daarnaast zijn er onderzoeken die zich in een minder gevorderd stadium bevinden. Dit zijn het onderzoek naar de ambtsberichten van de MIVD en de samenwerking tussen de MIVD en buitenlandse diensten. De Commissie heeft ten aanzien van het onderzoek naar de rubricering van staatsgeheimen door de AIVD aangegeven dat zij zich genooddaakt ziet vooralsnog voorrang te geven aan de (complexe) onderzoeken waarmee zij reeds is begonnen en waaraan een zekere tijdsdruk is verbonden. Dit betekent dat bovengenoemd onderzoek nog niet is aangevangen.

Structurele monitoring

De Commissie heeft in het verslagjaar bij beide diensten de structurele monitoring ten aanzien van een aantal onderwerpen voortgezet. Het betreft:

- de uitgebrachte ambtsberichten;
- de inzet van artikel 25 (o.m. telefoontaps) en 27 (signaal interceptie) WIV 2002;
- de uitvoering van veiligheidsonderzoeken;
- de behandeling van inzageverzoeken;
- de uitvoering van de notificatieverplichting.

Deze monitoring wordt steekproefsgewijs uitgevoerd. De Commissie verkrijgt op deze manier dus een weliswaar niet volledig maar wel voldoende betrouwbaar beeld van een aantal kernactiviteiten van de diensten.

De bevindingen ten aanzien van de monitoring kunnen leiden tot het instellen van een diepte-onderzoek. Ook treedt de Commissie, wanneer zij dat noodzakelijk acht, naar aanleiding van de monitoring in contact met de diensten dan wel de desbetreffende minister. Het kan gaan om zowel concrete zaken als beleidsaangelegenheden. In het verslagjaar vonden onder meer briefwisselingen plaats over ambtsberichten van de MIVD, enkele veiligheidsonderzoeken uitgevoerd door de diensten en het beleid van de AIVD inzake inzageverzoeken en notificatie. In één geval heeft de Commissie de beide ministers verzocht in dit kader een brief door te geleiden naar de Tweede Kamer. Het betrof een brief inzake de motivering van de diensten om een burger geen inzage te verschaffen in stukken op basis van het argument dat inzage zou leiden tot onevenredige benadeling van de Commissie van onderzoek besluitvorming Irak (commissie-Davids) zolang deze commissie haar rapport nog niet had afgerond. De minister van BZK heeft de brief op 27 januari 2010 naar de Tweede Kamer gestuurd.¹ Inmiddels heeft de bestuursrechter zich in het kader van een beroep van de betrokkene ook over deze zaak gebogen en betrokkene in het gelijk gesteld (zie ook paragraaf 6).

Klachten

Wanneer iemand een klacht heeft over de AIVD of MIVD, dient deze klacht te worden ingediend bij de minister van BZK respectievelijk Defensie. De minister schakelt hierop de Commissie in als onafhankelijke klachtadviescommissie. De Commissie neemt de behandeling van de klacht in zijn geheel over. Zij hoort betrokkenen en verricht

¹ *Kamerstukken II* 2009/10, 30 977, nr. 29.

dossieronderzoek bij de desbetreffende dienst. De Commissie geeft de minister advies, waarbij het de minister is die uiteindelijk beslist. Wanneer de minister afwijkt van het advies van de Commissie, dient het advies echter aan klager te worden toegezonden.

In het afgelopen verslagjaar behandelde de Commissie tien klachten, waarvan acht de AIVD betreffen en twee de MIVD. Verder is zij op het moment van afsluiten van dit jaarverslag nog bezig met een klacht die de AIVD betreft.

Ten aanzien van vier klachten betreffende de AIVD heeft de Commissie de minister van BZK geadviseerd de klacht kennelijk ongegrond te verklaren. Naar het oordeel van de Commissie werd uit de betreffende klaagschriften aanstonds duidelijk dat in redelijkheid geen twijfel mogelijk is omtrent het oordeel dat de klacht kennelijk ongegrond is.

Ten aanzien van twee klachten betreffende de AIVD en één betreffende de MIVD heeft de Commissie de betreffende minister geadviseerd de klacht ongegrond te verklaren.

De Commissie heeft de minister van BZK geadviseerd de klacht van De Telegraaf c.s. gedeeltelijk gegrond te verklaren (zie ook paragraaf 4). De minister van BZK heeft dit advies van de Commissie integraal aan de Tweede Kamer doen toekomen.²

Ten aanzien van één klacht van de AIVD en één klacht van de MIVD heeft de Commissie de betreffende minister geadviseerd de klacht gedeeltelijk gegrond te verklaren. Daar in beide gevallen de betreffende minister nog geen beslissing heeft genomen en klager aldus nog niet is bericht over de uitkomst van de procedure, kan de Commissie hier in dit jaarverslag niet meer over zeggen.

De beide ministers hebben in acht gevallen het advies van de Commissie overgenomen. In de twee overige gevallen heeft de minister nog geen beslissing genomen naar aanleiding van het advies.

Overigens ziet de Commissie ook toe op de klachten die door de ministers van BZK en Defensie niet in behandeling worden genomen. De Commissie beziet of hiertoe op goede gronden is beslist.

De Commissie heeft geïnventariseerd in hoeverre klachten over de AIVD en MIVD binnen de daarvoor bij wet afgeschreven termijn zijn afgehandeld. Zij constateert dat sprake is van een structurele termijnoverschrijding, in de meeste gevallen van een aantal weken, die zij niet aanvaardbaar acht. Daar zowel de betrokken ministers als de Commissie een rol hebben in de afhandeling van klachten, is het van belang dat zij deze termijnoverschrijding gezamenlijk aanpakken. De Commissie heeft de ministers van BZK en Defensie in een brief van 24 februari 2010 aandacht gevraagd voor de kwestie. Beide ministers hebben inmiddels bericht dat zij zich zullen inzetten om in het vervolg termijnoverschrijding zoveel als mogelijk te voorkomen.

² *Kamerstukken II 2009/10, 30 977, nr. 26.*

Werkwijze Commissie

De Commissie ontving ook in dit verslagjaar, evenals in de voorgaande jaren, de volle medewerking van de AIVD en MIVD. Wel heeft zij meermaals moeten vaststellen dat de interne werkwijze van de MIVD het verkrijgen van informatie bij deze dienst vertraagt, waardoor het onderzoek van de Commissie wordt gehinderd. De Commissie beziet in overleg met de MIVD hoe dit verbeterd moet worden.

Bij brief van 14 juli 2009 heeft de Commissie aan de Tweede Kamer laten weten het merkwaardig te vinden dat voor het horen van *voormalige* medewerkers van de diensten toestemming benodigd is van de betrokken ministers, zoals nu door de wet wordt vereist. Zij stelt vraagtekens bij het feit dat zij bij de uitvoering van haar wettelijke toezichthoudende taak afhankelijk is van de instemming van degenen die zij controleert. De minister van BZK heeft bij brief van 7 september 2009 hierop richting de Tweede Kamer gereageerd. De minister heeft aangegeven dat zij, indien de Tweede Kamer van mening is dat een wetswijziging op dit punt noodzakelijk is, bereid is te bezien op welke wijze een aanpassing meegenomen kan worden bij een te gelegener tijd in gang te zetten wijziging van de WIV 2002. Tevens heeft zij gemeld dat de bedoelde toestemming altijd wordt gegeven. Voor de Commissie is hiermee dit punt voorlopig naar tevredenheid afgedaan.

Reguliere contacten

De Commissie spreekt op reguliere basis met de Tweede Kamer, de betrokken ministers en de leidingen van de AIVD en MIVD. Op 12 mei 2009 sprak de Commissie over haar toen net uitgebrachte jaarverslag met de vaste Kamercommissie voor BZK. Op 14 mei 2009 sprak zij in dit kader eveneens met de Commissie voor de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten. Op 11 maart 2010 voerde de Commissie een besloten overleg met de vaste Kamercommissie voor Defensie en voor BZK, waarbij zowel aangelegenheden betreffende de MIVD als AIVD aan de orde kwamen.

De Commissie heeft in het kader van haar jaarverslag op 31 mei 2009 overleg gevoerd met de minister van Defensie. Met de minister van BZK heeft zij wegens verschillende omstandigheden in het afgelopen verslagjaar niet gesproken. Met de dienstleidingen van AIVD en MIVD is in het afgelopen verslagjaar twee maal overleg gevoerd. Tijdens deze overleggen worden onder meer de uitgebrachte rapporten, de lopende onderzoeken en de resultaten van de monitoringsactiviteiten van de Commissie besproken.

Op 21 april 2009 heeft de Commissie gesproken met de secretaris-generaal van het ministerie van Algemene Zaken, onder meer over de taken van de Commissie en over de rol van de secretaris-generaal als coördinator van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten. Daarnaast heeft de Commissie in het afgelopen verslagjaar gesproken met de Landelijk

Officier van Justitie voor terrorismebestrijding (LOvJ), die de schakel vormt tussen AIVD en MIVD enerzijds en het Openbaar Ministerie anderzijds. Tijdens dit overleg is afgesproken voortaan in ieder geval jaarlijks met elkaar te spreken.

In het navolgende zal de Commissie een aantal onderwerpen uitgebreider bespreken.

Hoofdstuk 2

De samenwerking van de AIVD met buitenlandse diensten

Op 30 september 2009 zond de minister van BZK het rapport van de Commissie inzake de samenwerking van de AIVD met buitenlandse inlichtingen- en/of veiligheidsdiensten naar de Tweede Kamer.³ Het rapport is het resultaat van een groot onderzoek, waarbij de Commissie aandacht heeft besteed aan enkele hechte samenwerkingsverbanden die al van oudsher bestaan, een aantal hechte samenwerkingsrelaties die van recenter aard zijn, alsmede aan betrekkingen met buitenlandse diensten die pas relatief kortgeleden van de grond zijn gekomen. Het dossieronderzoek van de Commissie betreft de samenwerking van de AIVD met buitenlandse diensten in de periode vanaf het begin van 2005 tot halverwege 2008. Naast het dossieronderzoek heeft een groot aantal gesprekken plaatsgevonden met functionarissen van de AIVD.

De Commissie heeft in haar rapport onder meer stilgestaan bij de samenwerking met diensten van landen waar nauwelijks tot geen democratische traditie bestaat en waar (structureel) mensenrechten worden geschonden. Op dit punt wordt de spanning tussen het belang van de bescherming van mensenrechten en legitieme operationele belangen immers het sterkst voelbaar. De Commissie heeft in het rapport gesteld dat de AIVD de grootst mogelijke terughoudendheid dient te betrachten in de samenwerking met diensten van dergelijke landen. Het op voorhand uitsluiten van elke samenwerkingsrelatie met de betrokken diensten zou in de praktijk echter kunnen leiden tot onwenselijke of zelfs rampzalige situaties. Indien bij deze diensten informatie aanwezig is die betrekking heeft op een directe (terroristische) dreiging, moet het voor de AIVD mogelijk zijn op de betrokken diensten een beroep te doen. Ook wanneer de AIVD aanwijzingen heeft van een concrete dreiging ten aanzien van een ander land kan het ter voorkoming van onschuldige slachtoffers noodzakelijk zijn dat informatie met de betrokken dienst(en) gedeeld wordt. Een, zij het beperkte, mate van contact tussen de AIVD en deze diensten is daarvoor noodzakelijk. De AIVD dient daarbij de gebondenheid aan de kaders en beperkingen die de wet stelt niet uit het oog te verliezen.

In het rapport heeft de Commissie ook gesteld dat in de praktijk de afwegingen voor het aangaan van een samenwerkingsrelatie vaak niet in algemene zin of slechts in beperkte mate door de AIVD gemaakt worden. Besluitvorming over de mogelijkheden om

³ *Kamerstukken II* 2009/10, 29 924, nr. 39 (bijlage).

samenwerkingsrelaties te starten met buitenlandse diensten vindt als zodanig niet op gestructureerde wijze per buitenlandse dienst plaats. De Commissie is van oordeel dat de fundamentele beoordeling van de mate waarin wordt voldaan aan de gestelde samenwerkingscriteria eerst moet geschieden en dat deze beoordeling per afzonderlijke buitenlandse dienst en op het niveau van de dienstleiding dient plaats te vinden. Vervolgens kan in het concrete (operationele) geval de afweging van de diverse belangen die daarbij spelen tegen deze algemene beoordeling afgezet worden. De Commissie is van mening dat deze systematiek zowel recht doet aan de in de wet en de wetsgeschiedenis omschreven beperkingen ten aanzien van de samenwerking met buitenlandse diensten als aan de dagelijkse praktijk waarin de concrete samenwerking met een collega-dienst van wezenlijk belang kan zijn voor een adequate taakuitvoering door de AIVD. De Commissie merkt daarbij op dat dit geen statisch proces is of zou moeten zijn. Naarmate de samenwerkingsrelatie met een buitenlandse dienst voortduurt en zich ontwikkelt, kan de beoordeling van de dienst in kwestie door de AIVD steeds worden bijgesteld. Dit dient dan steeds aan de hand van de algemeen geldende samenwerkingscriteria, gemotiveerd en op het juiste niveau plaats te vinden.

De Commissie heeft in het rapport vastgesteld dat de AIVD in enkele gevallen onrechtmatig heeft gehandeld bij de verstrekking van persoonsgegevens aan buitenlandse diensten. Ook heeft zij geconstateerd dat een aantal verzoeken om ondersteuning door de inzet van bijzondere bevoegdheden aan buitenlandse diensten waarvan betwijfeld kan worden of zij voldoen aan de gestelde criteria voor samenwerking niet voldeed aan de wettelijke vereisten van noodzakelijkheid, proportionaliteit en/of subsidiariteit.

De minister van BZK is in de reactie op het rapport uitgebreid ingegaan op de bovenstaande kwesties.⁴ In het reguliere overleg tussen de Commissie en de dienstleiding van de AIVD zijn zij eveneens aan bod gekomen.

Vanuit het buitenland is veel interesse getoond voor het rapport van de Commissie, daar de samenwerking tussen inlichtingen- en/of veiligheidsdiensten een onderwerp is dat internationaal amper is onderzocht, terwijl het wel degelijk de belangstelling heeft van publiek en parlement(en). In dit kader is de Commissie gevraagd een toelichting te geven op het rapport tijdens een workshop van de Office of the High Commissioner for Human Rights van de Verenigde Naties op 1 en 2 maart 2010 in Genève.

⁴ *Kamerstukken II* 2009/10, 29 923, nr. 39.

Hoofdstuk 3

Het afluisteren van journalisten

Op 28 maart 2009 verscheen in De Telegraaf een artikel over de rol die de AIVD heeft gespeeld bij de bepaling van het kabinetsstandpunt ten aanzien van het verlenen van politieke steun aan de oorlog in Irak, getiteld “*AIVD faalde rond Irak*”. De auteurs van het artikel waren de journalisten Van der Graaf en De Haas. In het artikel werd melding gemaakt van het door de AIVD klakkeloos overnemen van dreigingsinschattingen van buitenlandse inlichtingen- en veiligheidsdiensten. Dit zou, zo stelt het artikel, blijken uit recente ambtelijke evaluaties. Op 4 juni 2009 verscheen een artikel in De Telegraaf van de hand van Van der Graaf en Kuitert, eveneens een journalist van De Telegraaf, waarin melding werd gemaakt van toegenomen beveiligingsmaatregelen naar aanleiding van recente bedreigingen aan het adres van de Dalai Lama.

Op 18 juni 2009 werden een medewerkster van de AIVD en haar partner, een voormalig medewerker van de AIVD, aangehouden door de rijksrecherche op verdenking van het openbaar maken van staatsgeheimen. Bij beide personen vonden in het kader van het opsporingsonderzoek ook doorzoeken plaats, zowel op het werk als in de gezamenlijke woning. Eén van de beide journalisten (Van der Graaf) van het artikel van 28 maart 2009 en van dat van 4 juni 2009 werd bovendien formeel als verdachte aangemerkt, doch zij werd niet aangehouden. Bij haar vond een doorzoeking van de woning plaats en werd een aantal voorwerpen in beslag genomen. Basis voor de aanhoudingen en doorzoeken was een ambtsbericht van de AIVD, waarin de uitkomsten van een operationeel onderzoek naar een lek binnen de dienst aan het Openbaar Ministerie werden gemeld.

Rechterlijke uitspraak

De Telegraaf stelde een kort geding procedure in tegen de Staat en eiste (onder meer) dat de door hen veronderstelde inzet van bijzondere bevoegdheden door de AIVD jegens Van der Graaf, De Haas en hoofdredacteur Paradijs werd beëindigd. De kort geding rechter kwam in haar vonnis van 23 juli 2009 deels tegemoet aan de eisen van De Telegraaf.⁵ Ten aanzien van het (verondersteld) inzetten van bijzondere bevoegdheden jegens Paradijs en De Haas stelde de rechter dat deze personen niet konden worden aangemerkt als *target* en

⁵ Rb. Amsterdam (vzr.) 23 juli 2009, *LJN* BJ3552.

dat de Staat onvoldoende aannemelijk had gemaakt dat de inzet van bijzondere bevoegdheden voldeed aan de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit. Onder deze omstandigheden woog het recht op journalistieke bronbescherming zwaarder dan het belang van de nationale veiligheid, aldus de rechter. De rechter heeft de AIVD verboden om nog langer bijzondere bevoegdheden in te zetten tegen Paradijs en De Haas en verbod de AIVD reeds vergaarde informatie in te zien of anderszins te gebruiken, voor zover deze betrekking had op de publicaties van 28 maart en 4 juni 2009.

Ten aanzien van het inzetten van bijzondere bevoegdheden jegens Van der Graaf oordeelde de rechter dat voorshands niet kon worden uitgesloten dat de AIVD Van der Graaf op terechte gronden heeft aangemerkt als *target*. De positie van Van der Graaf was van dien aard dat, aldus de voorzieningenrechter, van haar kon worden verwacht hieromtrent een klacht in te dienen bij de minister, die vervolgens aangaande deze klacht advies moet inwinnen bij de Commissie. Tot de Commissie haar oordeel zou hebben gegeven, werd het de AIVD verboden om gegevens ten aanzien van Van der Graaf in te zien of te verwerken en bovendien diende de AIVD ook jegens Van der Graaf de inzet van bijzondere bevoegdheden te staken, voor zover deze betrekking had op de publicaties van 28 maart en 4 juni 2009. Zowel de Staat als De Telegraaf ging in hoger beroep tegen het kort geding vonnis. In hoger beroep bekrachtigde het Gerechtshof Amsterdam op 13 oktober 2009 het in eerste aanleg gewezen vonnis.⁶

De Telegraaf c.s. dienden na het kort geding vonnis een klacht in bij de minister van BZK, waarna de Commissie als klachtadviescommissie de behandeling ervan op zich heeft genomen. Op 4 december 2009 deed de minister haar beslissing om het advies van de Commissie over te nemen, alsmede het advies zelf, toekomen aan de Tweede Kamer.⁷ De minister lichtte toe dat, hoewel de afdoening van een individuele klacht normaliter een procedure is louter tussen klager(s) en de minister zelf, zij in dit geval had besloten tot het delen van informatie met de Kamer, daar sprake was van verantwoording van beleid in het licht van de inlichtingenplicht ex artikel 68 van de Grondwet.

Advies van de Commissie

In de meest in het oog springende conclusie van haar advies stelde de Commissie dat de klacht gedeeltelijk gegrond was, namelijk ten aanzien van het schenden van het beginsel van proportionaliteit bij de initiële inzet van de bijzondere bevoegdheden jegens de beide journalisten Van der Graaf en De Haas. Verder heeft de Commissie geconstateerd dat de AIVD jegens hoofdredacteur Paradijs geen bijzondere bevoegdheden heeft ingezet.

⁶ Gerechtshof Amsterdam 13 oktober 2009, *IJN* BK0003.

⁷ *Kamerstukken II* 2009/10, 30 977, nr. 26 (bijlage).

De Commissie heeft aangegeven oog te hebben voor de operationele overwegingen die de AIVD hebben geleid tot de initiële inzet van de bijzondere bevoegdheden. Niettemin had aan het belang van de journalistieke bronbescherming op dat moment groter gewicht moeten worden toegekend. Hierbij overwoog de Commissie het volgende.

De vraag of de AIVD bij de inzet van bijzondere bevoegdheden heeft voldaan aan de vereiste proportionaliteit behelst een afweging van belangen. De AIVD heeft een bijzonder belang bij het waarborgen van zijn integriteit en betrouwbaarheid, die worden aangetast door het bestaan van een lek en het buiten de AIVD geraken van staatsgeheime informatie. Relevant is hierbij dat de informatie niet slechts staatsgeheim was, maar tevens de dienst niet regulier had verlaten en aldus enkel afkomstig kon zijn van een medewerker van de AIVD. Voorts was sprake van een korte periode tussen het tot stand komen van de conceptnotitie en de publicatie (drie weken), hetgeen een rechtstreeks contact tussen het lek en beide journalisten deed vermoeden. Het uitlekken van een staatsgeheim, intern document kan het integer functioneren van de AIVD aantasten en schade toebrengen aan contacten met buitenlandse diensten en (andere) bronnen van de dienst.

Tegenover dit belang van de AIVD staat het belang van klagers in hun hoedanigheid van journalist. De inzet van bijzondere bevoegdheden heeft een inbreuk gemaakt op het journalistieke bronbeschermingsrecht van klagers. Journalisten, die de rol van “public watchdog” van de democratische rechtsorde vervullen, hebben een legitiem belang bij het in staat zijn te publiceren over maatschappelijk relevante thema’s. Essentieel voor journalisten in hun taakuitvoering is het recht op bronbescherming. Naast het belang dat de journalisten uit hoofde van hun beroep hebben, speelt vanzelfsprekend ook de bescherming van hun persoonlijke levenssfeer een rol, hetgeen is vastgelegd in artikel 8 van het EVRM.

De Commissie onderschrijft dat het achterhalen van een lek en het vaststellen of de beide journalisten beschikken over een staatsgeheim stuk van belang is voor de bescherming van de nationale veiligheid. De Commissie is echter van oordeel dat dit belang niet zonder meer opweegt tegen het belang van journalistieke bronbescherming.⁸ Een en ander hangt af van de *concrete* omstandigheden van het geval.

De Commissie overweegt dat op het moment van de initiële inzet van de bijzondere bevoegdheden geen sprake was van concrete aanwijzingen dat er meer stukken waren gelekt dan wel nog zouden worden gelekt.

De Commissie overweegt tevens dat weliswaar sprake was van het lekken van een staatsgeheime conceptnotitie, die de dienst niet regulier had verlaten, doch dat het uitlekken van deze notitie geen directe schade kon toebrengen aan de nationale veiligheid.⁹ De gelekte notitie vormde geen direct gevaar voor de pijlers waarop de wettelijke

⁸ Zie ook EHRM 10 december 2007, no. 69698/01, overweging 128-129 (*Stoll v. Zwitserland*).

⁹ Zie bijv. EHRM 9 februari 1995, no. 16616/90, overweging 39-46 (*Weekblad Bluf! v. Nederland*).

geheimhoudingsplicht van de WIV 2002 is gegrondvest, te weten bronbescherming, actueel kennisniveau en werkwijze.¹⁰ Deze drie belangen vormen immers de ratio achter de noodzaak tot geheimhouding. Het lekken vormde geen bedreiging voor de levens van anderen.¹¹

De Commissie is van oordeel dat het verschijnen van het tweede artikel (betreffende de Dalai Lama) ertoe leidt dat het inzetten van bijzondere bevoegdheden jegens journalisten *wel* proportioneel is te achten gezien het hiermee beoogde doel. De door de AIVD reeds eerder genoemde mogelijkheid dat naast de reeds uitgelekte concept-notitie nog andere documenten zijn of zullen worden gelekt kon nu wel worden onderbouwd met concrete aanwijzingen. Er waren concrete aanwijzingen dat geen sprake was van het eenmalig lekken van staatsgeheime informatie betreffende één specifiek onderwerp. Tevens leverde de gelekte informatie en het daardoor gepubliceerde tweede artikel nu wel een direct gevaar op voor de bescherming van het actueel kennisniveau van de AIVD. Het betrof recente informatie betreffende de beveiliging van de Dalai Lama. Het actueel kennisniveau verdient bescherming omdat bij bekendmaking ervan degenen die de nationale veiligheid bedreigen hierop hun tactieken kunnen aanpassen. In casu was hiervan ook sprake: door de publicatie van het artikel werd mogelijk de veiligheid van een te beschermen persoon, de Dalai Lama, in gevaar gebracht.

Dit betekent dat indien bij de initiële inzet van de bijzondere bevoegdheden sprake zou zijn geweest van concrete aanwijzingen dat er meer stukken waren gelekt dan wel nog zouden worden gelekt of het uitlekken van het stuk wél directe schade had kunnen toebrengen aan de nationale veiligheid, deze inzet wel proportioneel geweest zou zijn.

Overigens adviseerde de Commissie het primaire deel van de klacht, namelijk dat niet op basis van de a-taak opgetreden had mogen worden en dat de beide journalisten van De Telegraaf niet als targets hadden mogen worden aangemerkt, ongegrond te verklaren. Wel constateerde de Commissie verder dat bij *de wijze van inzet* van de telefoontaps sprake was geweest van enkele onzorgvuldigheden.

In een spoeddebat van 17 december 2009 heeft de minister van BZK het advies van de Commissie en haar beslissing om dit advies over te nemen uitgebreid besproken met de Tweede Kamer.¹²

¹⁰ Dit in tegenstelling tot de bedreiging van belangen op de langere termijn, zoals de reeds eerder genoemde integriteit van de AIVD en de contacten met buitenlandse diensten en (andere) bronnen van de dienst.

¹¹ Een criterium dat een rol speelde in eerdere overwegingen van de Hoge Raad. Zie HR 11 juli 2008, *LJN* BC8421, r.o. 3.7.4.3. (*Telegraaf*).

¹² *Handelingen II* 2009/10, 39, p. 3768-3782.

Hoofdstuk 4

Notificatie

De Commissie heeft in het verslagjaar een groot onderzoek verricht naar de uitvoering van de notificatieplicht door de AIVD.

De wettelijke regeling

De inzet van bepaalde, limitatief in de wet opgesomde, bijzondere bevoegdheden door de AIVD en MIVD roept ingevolge artikel 34 WIV 2002 een notificatieplicht in het leven. Bijzondere bevoegdheden die onderhevig zijn aan de notificatieplicht zijn bijvoorbeeld het aftappen van een telefoon en het binnendringen in een woning. De notificatieplicht houdt in dat de diensten vijf jaar na de beëindiging van het toepassen van een bijzondere bevoegdheid moeten onderzoeken of degene jegens wie deze is ingezet hiervan in kennis kan worden gesteld. De notificatieplicht beoogt de burger (beter) in staat te stellen de aan hem toekomende grondrechten te effectueren. Het is niet in alle gevallen mogelijk de betrokken persoon hiervan in kennis te stellen. Hierbij kan sprake zijn van verval, uitstel of afstel van de notificatieplicht. Het onderzoek dat voorafgaat aan de notificatie kan leiden tot de conclusie dat de betrokken persoon niet kan worden getraceerd of is overleden. In dergelijke gevallen vervalt de notificatieplicht. Indien uit het notificatieonderzoek blijkt dat de bijzondere bevoegdheid relevant is voor het actueel kennisniveau van de diensten, dan wordt de notificatieplicht uitgesteld tot gegevens niet meer relevant zijn. Daarnaast kan het notificatieonderzoek leiden tot de conclusie dat (permanent) afstel van notificatie is voorgeschreven indien - kort gezegd - het notificeren naar redelijke verwachting leidt tot de onthulling van een bron van de diensten, ernstige schade oplevert aan betrekkingen met andere landen dan wel inzicht biedt in een specifieke toepassing van een methode van de diensten.

De voorgeschiedenis

De notificatieplicht ving feitelijk aan op 29 mei 2007, vijf jaar na de inwerkingtreding van de WIV 2002. Sinds de feitelijke inwerkingtreding van de notificatieplicht, monitort de Commissie de uitvoering hiervan. Teneinde de Commissie beter in staat te stellen deze toezichtsfunctie te vervullen, voorziet artikel 34 lid 2 WIV 2002 in de plicht van zowel de

AIVD als de MIVD om de Commissie ervan op de hoogte te stellen indien het uitbrengen van een verslag aan de betrokken persoon niet mogelijk is. Deze mededeling aan de Commissie dient vergezeld te gaan van de motivering waarom het verslag niet kan worden uitgebracht.

Tijdens een algemeen overleg van de minister van BZK met de Tweede Kamer op 3 september 2008 meldde de minister dat tot op dat moment niemand was genotificeerd.¹³ Dit leidde tot verbazing bij leden van de Tweede Kamer. De minister gaf hierop aan dat de Commissie de uitvoering van de notificatieplicht reeds monitoorde en zegde toe de Commissie te vragen om hierover te rapporteren als er een redelijke termijn was verstreken. Tevens stelde de minister een brief over de uitvoering van de notificatieplicht in het vooruitzicht. In deze brief, van 4 december 2008, meldde de minister dat notificatieonderzoeken in de praktijk allerm minst een routinematig karakter hebben en het een arbeidsintensieve aangelegenheid betreft.¹⁴ Tezamen met het oordeel van de minister dat van een te stringente wettelijke regeling geen sprake was en dat in deze geen sprake was van een Europeesrechtelijke verplichting, leidde dit de minister tot de opmerking dat op het debat over nut en noodzaak van de notificatieplicht geen taboe zou mogen rusten. De minister achtte het evenwel nog te vroeg om dit debat toen al te voeren. Zij wees hierbij op de nog te verschijnen bevindingen van de Commissie, die in deze discussie meegenomen zouden moeten worden.

Op 23 april 2009 meldde de Commissie dat zij een diepte-onderzoek had ingesteld naar de uitvoering van de notificatieplicht. Het onderzoek bestond uit het bestuderen van de in de periode van 29 mei 2007 tot en met 11 november 2009 genomen notificatiebesluiten inclusief de achterliggende dossiers, het inzien van door de AIVD opgestelde (kaderstellende) documenten aangaande de notificatieplicht en het voeren van gesprekken met verschillende medewerkers van de AIVD die betrokken zijn bij de uitvoering van de notificatieplicht. Op 24 februari 2010 heeft de Commissie het rapport vastgesteld en naar de minister van BZK gezonden. Op het moment van afsluiten van dit jaarverslag is het rapport nog niet naar de Tweede Kamer verzonden, op het moment dat het jaarverslag wordt gepubliceerd wel. De Commissie heeft er vanwege de actualiteit voor gekozen het rapport toch nu reeds als bijlage bij dit jaarverslag op te nemen.

De bevindingen van de Commissie

De Commissie heeft in het onderzoek geconstateerd dat in 43 procent van de gevallen het notificatieonderzoek leidde tot de conclusie dat de betrokken persoon niet kon worden getraceerd. In 25 procent van de notificatiebesluiten was sprake van uitstel van de

¹³ *Kamerstukken II* 2008/09, 30 977, nr. 12, p. 12-13.

¹⁴ *Kamerstukken II* 2008/09, 30 977, nr. 18, p. 5-7.

notificatieverplichting en in 27 procent van de notificatiebesluiten werd geconcludeerd dat een afstelgrond van toepassing was. In de overige 5 procent van de gevallen was sprake van het overlijden van de betrokken persoon, het inzetten van een bijzondere bevoegdheid jegens een organisatie dan wel het uiteindelijk niet inzetten van de bijzondere bevoegdheid nadat hiertoe wel toestemming was verkregen.

Hoewel tot op heden nog niemand is genotificeerd, constateert de Commissie dat de AIVD in het algemeen de notificatieplicht overeenkomstig de wettelijke vereisten ten uitvoer heeft gelegd. Bij het verrichten van haar onderzoek is de Commissie gestuit op enkele uitzonderingsgevallen, waarin de door de dienst ingeroepen verval-, uitstel- of afstelgrond niet juist was. Zij heeft de AIVD aanbevolen deze gevallen te heroverwegen. Hiermee is evenwel niet gezegd dat deze heroverweging wel zou leiden tot notificatie, daar mogelijk andere gronden om hiertoe niet over te gaan bestaan.

Tevens is de Commissie van oordeel dat de AIVD op een tweetal punten een te beperkend dan wel te stringent beleid hanteert, en wel ten aanzien van de tracering van de te notificeren personen en van het uitstel van notificatie vanwege lopende onderzoeken. Ten aanzien van dit laatste punt constateert de Commissie overigens dat het beleid niet zo stringent wordt *uitgevoerd* en aldus, op een enkel geval na, wel in overeenstemming is met de bedoeling van de wetgever.

De Commissie stelt vast dat de tenuitvoerlegging van de notificatieplicht een aanzienlijk beslag legt op de capaciteit van de AIVD en dat dit in toekomst zeer waarschijnlijk alleen maar zal toenemen. De Commissie stelt tevens vast dat hoewel de AIVD in het algemeen de notificatieplicht op rechtmatige wijze ten uitvoer legt, tot dusver nog geen notificatiemededeling is uitgegaan. De Commissie is van oordeel dat uit het EVRM en de relevante rechtspraak van het EHRM hieromtrent niet expliciet een actieve notificatieplicht kan worden afgeleid en dat het gewicht van zo'n plicht moet worden afgezet tegen het geheel van overigens aanwezige rechtswaarborgen. De Commissie wijst in dit kader op de voor de burger reeds openstaande rechtsmiddelen zoals het indienen van een klacht naar aanleiding van vermeend onbehoorlijk optreden door de AIVD en de mogelijkheid tot het indienen van een verzoek tot kennisneming van door de AIVD verwerkte persoonsgegevens. De Commissie tekent hierbij aan dat bij de behandeling van een dergelijk verzoek om kennisneming dezelfde uitgangspunten dienen te gelden als die ten grondslag liggen aan de notificatieplicht. Het gaat hierbij dus om de meerwaarde van de notificatieplicht voor het Nederlandse systeem van rechtsbescherming. In dit verband kan ook de vraag worden gesteld of de kosten van de tenuitvoerlegging van de notificatieplicht opwegen tegen de baten. De beantwoording van deze vraag vereist het maken van afwegingen waartoe niet de Commissie, maar de wetgever geroepen is.

Naar de wijze waarop de MIVD met notificatie omgaat is nog geen onderzoek ingesteld. Overigens heeft ook deze dienst tot dusver niemand genotificeerd.

Hoofdstuk 5

Weigering inzage stukken Irak

Bij de uitvoering van haar monitoringswerkzaamheden stuitte de Commissie op een afwijzende beslissing op een verzoek van onderzoeksjournalist Wil van der Schans om inzage in allerhande, bij de AIVD en MIVD aanwezige, documenten betreffende de voorbereiding en besluitvorming van het verlenen van politieke steun aan de inval in Irak. Dit verzoek is door beide diensten onder meer afgedaan met een beroep op artikel 55, tweede lid, sub g van de WIV 2002:

"Een aanvraag wordt voorts afgewezen voor zover het belang van verstrekking van de gegevens waarop de aanvraag betrekking heeft, niet opweegt tegen [...] het voorkomen van onevenredige bevoordeling of benadeling van de bij de aangelegenheid betrokken natuurlijke personen of rechtspersonen dan wel derden."

De AIVD stelde zich op het standpunt dat het verstrekken van informatie betreffende de Irak-kwestie zal leiden tot onevenredige benadeling van de Commissie van onderzoek besluitvorming Irak (commissie-Davids) zolang de betrokken commissie haar rapport nog niet had afgerond. De MIVD nam hetzelfde standpunt in. De Commissie kon zich niet vinden in het door de AIVD ingenomen standpunt en heeft zulks bij brief van 24 juni 2009 aan het hoofd van de AIVD kenbaar gemaakt. De Commissie heeft aangegeven het grote belang van de werkzaamheden van de commissie-Davids te onderkennen. Zij ziet evenwel niet in hoe het verstrekken van - voor de openbaarheid geschikte - gegevens zal leiden tot benadeling van de betreffende commissie, laat staan tot onevenredige benadeling. De Commissie is van mening dat zelfs al zou sprake zijn van het benadelen van de commissie-Davids, dit niet dermate zwaar kan wegen dat hiermee een moratorium op het verstrekken van gegevens is gerechtvaardigd. Aan het publieke belang van openbaarheid moet naar het oordeel van de Commissie een groter gewicht worden toegekend. De Commissie is van mening dat het feit dat de commissie-Davids de Irak kwestie onderzoekt, niet betekent dat journalistiek onderzoekswerk aangaande dit onderwerp overbodig is geworden. Dit onderzoekswerk zou naar het oordeel van de Commissie in ieder geval niet moeten worden gefrustreerd door het ontzeggen van toegang tot anderszins openbare gegevens.

In hun reacties van 1 oktober 2009 op bovenvermelde brief hebben de AIVD en MIVD getracht het eerder ingenomen standpunt nader te motiveren. In de eerste plaats maakte de AIVD de Commissie erop attent dat het in deze om een interdepartementale beleidslijn

gaat. De AIVD stelde er sterk aan te hechten dat de commissie-Davids in haar rapport in alle rust en zonder publiek debat tot haar oordeel kan komen. Om die reden vond in afwachting van dit rapport in beginsel geen inhoudelijk debat plaats tussen regering en parlement. Een publieke discussie zou de werkzaamheden van de commissie-Davids en de voortgang daarvan onnodig belemmeren. De AIVD stelde zich op het standpunt dat het voortijdig verstrekken van informatie zou leiden tot onevenredige benadeling van zowel de commissie-Davids als de opdrachtgevers van de betrokken commissie en daarmee het kabinet. Het belang van het verstrekken van informatie voor het uitbrengen van het rapport van de commissie-Davids woog naar het oordeel van de AIVD minder zwaar dan het belang dat de commissie-Davids in de tussenliggende periode ongestoord haar werkzaamheden kon verrichten. Teneinde de onafhankelijkheid van de Commissie-Davids te waarborgen moest worden voorkomen dat de schijn werd gewekt dat de regering de discussie - en daarmee het onderzoek van de commissie-Davids - beïnvloedt en in een bepaalde richting zou willen sturen door een beperkte publieke informatieverstrekking.

De Commissie heeft hierop een brief gestuurd naar de ministers van BZK en Defensie, met het verzoek deze te gelegener tijd door te zenden aan de beide Kamers der Staten-Generaal.¹⁵ Hierin heeft zij aangegeven van oordeel te zijn dat het ontvangen antwoord haar niet overtuigt. De Commissie heeft gesteld dat dit antwoord vooral lijkt te zijn ingegeven door de kennelijk als politiek noodzakelijk gevoelde behoefte één lijn te trekken met de betrokken departementen en zo de gelederen gesloten te houden. Hoewel de in het antwoord tot uiting gebrachte zorg de onafhankelijkheid van de commissie-Davids te waarborgen de diensten siert, stelde de Commissie dat het in de onderhavige zaak daartoe gebruikte middel - het niet verstrekken van eerder wel vrijelijk beschikbare informatie - niet overtuigend overkomt.

Na de publicatie van het rapport van de commissie-Davids heeft de minister van BZK de brief van de Commissie doorgestuurd naar de beide Kamers der Staten-Generaal.¹⁶ De minister heeft daarbij opgemerkt dat met de publicatie van het rapport de gehanteerde afwijzingsgrond (g-grond) geen reden meer vormt om het verzoek om inzage niet te honoreren en dat een nieuw verzoek om inzage opnieuw zal worden beoordeeld.

De genoemde journalist heeft bij de bestuursrechter beroep aangetekend tegen het besluit om inzage te weigeren op basis van de g-grond. De zaak diende op 4 februari 2010. Hierbij heeft de journalist de voorzitter van de Commissie opgeroepen te getuigen, aan welke oproep de voorzitter gevolg heeft gegeven. Hierbij moet worden gezegd dat vanwege de geheimhouding waarmee het werk van de Commissie is omgeven, een dergelijke

¹⁵ *Kamerstukken II* 2009/10, 30 977, nr. 29 (bijlage).

¹⁶ *Kamerstukken II* 2009/10, 30 977, nr. 29.

getuigenis weinig verder kan reiken dan hetgeen reeds in de openbaar gemaakte briefwisseling aan de orde is gekomen. Tijdens de zitting heeft de journalist tevens aangegeven inmiddels een nieuw inzageverzoek te hebben ingediend. Op 3 maart 2010 heeft de rechtbank Den Haag het beroep gegrond verklaard.¹⁷ Hierbij heeft zij aangegeven het standpunt van de Commissie te onderschrijven.

¹⁷ Rb. Den Haag 3 maart 2010, *AWB 09/8194 WIVD* en *AWB 09/8272 WIVD*.

Hoofdstuk 6

Toetreding van de BES-eilanden en de Commissie

Op 26 mei 2009 werd het wetsvoorstel tot aanpassing van enkele wetten in verband met de toetreding van de zogenoemde BES-eilanden (Bonaire, Sint Eustatius en Saba) aangeboden aan de Tweede Kamer.¹⁸ In dit voorstel wordt uitvoering gegeven aan het voornemen om deze eilanden als openbaar lichaam tot Nederland te laten toetreden. Dit zal onder meer met zich meebrengen dat de verantwoordelijkheid van Nederland voor de nationale veiligheid zich tevens zal gaan uitstrekken tot de drie genoemde eilanden. Daarvoor is voorzien in het van toepassing verklaren van de WIV 2002 en de Wvo op de BES-eilanden, waardoor de AIVD en de MIVD de aldaar bevoegde inlichtingen- en veiligheidsdiensten zullen worden. De korpschef van het politiekorps voor de BES-eilanden zal van rechtswege (ex artikel 60, eerste lid, WIV 2002) worden aangewezen als een artikel 60-ambtenaar die werkzaamheden verricht voor de AIVD. Op grond van artikel 60, tweede lid, WIV 2002 zullen ondergeschikten van de korpschef kunnen worden aangewezen die met de feitelijke uitvoering van die werkzaamheden alsmede het toezicht daarop worden belast. De werkzaamheden worden onder verantwoordelijkheid van de minister van BZK en op aanwijzingen van het hoofd van de AIVD uitgevoerd. Voorts zullen de bij dit korps werkzame politieambtenaren verplicht worden relevante gegevens aan de AIVD en/of MIVD te zenden (artikel 62 WIV 2002).

Het van toepassing verklaren van de WIV 2002 en de Wvo op de drie eilanden brengt tevens met zich mee dat deze activiteiten onder het toezicht van de Commissie komen te vallen, evenals de overige activiteiten van de AIVD en/of MIVD op het grondgebied van de eilanden. In het wetsvoorstel is de verwachting beschreven dat de gevolgen voor de Commissie beperkt van aard zijn, nu waar het gaat om de uitvoering van beide wetten het proces van besluitvorming rond de toepassing van deze wetten in Nederland geconcentreerd blijft.¹⁹ Wel kan het zijn dat getuigen en/of deskundigen dan wel klagers op één der eilanden gehoord moeten worden. In het voorstel wordt gesteld dat in overleg met de Commissie in kaart dient te worden gebracht wat dit voor gevolgen heeft voor haar werk en welke voorzieningen er dienen te worden getroffen.

Bij het afsluiten van het verslagjaar was het wetsvoorstel nog in behandeling bij de Tweede Kamer.

¹⁸ *Kamerstukken II* 2008/09, 31 959, nr. 2.

¹⁹ *Kamerstukken II* 2008/09, 31 959, nr. 3 (MvT), p. 13.

Hoofdstuk 7

Internationale contacten

De Commissie acht het van belang internationale contacten te onderhouden. In het verslagjaar participeerde zij in een aantal internationale conferenties over toezicht op inlichtingen- en veiligheidsdiensten. Samen met de voorzitter en de griffier van de parlementaire Commissie voor de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten bezocht zij in mei 2009 de vijfde *Conference of the parliamentary committees for the oversight of intelligence and security services of the European Union member states*, georganiseerd door de Estse parlementaire controle-commissie. Tevens was zij aanwezig op een conferentie van het European Consortium for Political Research (ECPR) in september 2009, dat een speciaal onderdeel had gewijd aan inlichtingen- en veiligheidsdiensten. In maart 2010 bezocht de Commissie de International Intelligence Review Agencies Conference in Sydney, georganiseerd door de Australische Inspector-General of Intelligence and Security. Tijdens deze conferentie heeft de voorzitter van de Commissie presentaties gehouden over het Nederlandse toezichtssysteem.

Tevens heeft de Commissie presentaties verzorgd over het Nederlandse toezichtssysteem in het kader van een studiedag van de Britse Brunel University Centre for Intelligence and Security Studies en meerdere workshops georganiseerd door het Zwitserse instituut Democratic Control of the Armed Forces (DCAF) in Genève, waarvan één in samenwerking met de VN.

Ten slotte onderhoudt de Commissie goede contacten met vergelijkbare commissies in het buitenland, waarbij met name de contacten met het Belgisch Comité I niet onvermeld mogen blijven. In het afgelopen verslagjaar bezocht de Commissie het Comité I in Brussel en woonde zij tevens een door het Comité I mede-georganiseerde studiemiddag over de nieuwe Belgische Wet op de Bijzondere Inlichtingenmethoden bij.

De Commissie constateert dat in het buitenland veel waardering bestaat voor het Nederlandse toezichtssysteem.

Bijlage I

De Commissie (achtergrond)

Wettelijke taken

Met ingang van 1 juli 2003 is de Commissie van Toezicht betreffende de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten haar werkzaamheden begonnen. De instelling van de Commissie is geregeld in de op 29 mei 2002 in werking getreden Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2002 (hierna te noemen: WIV 2002).²⁰ Onder deze diensten begrijpt art. 1 van die wet de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD) en de Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (MIVD), die vallen onder de politieke verantwoordelijkheid van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, resp. de minister van Defensie. De toezichthoudende taak van de Commissie strekt zich tevens uit tot de onder de minister-president, minister van Algemene Zaken, ressorterende coördinator van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten (zie art. 4 WIV 2002).

Tevens valt onder de wettelijke taak van de Commissie het toezicht op ambtenaren van de politie, Koninklijke marechaussee en de rijksbelastingdienst, voor zover deze functionarissen werkzaamheden verrichten ten behoeve van de AIVD (zie art. 60 WIV 2002). In voorbereiding is een wetswijziging, waarbij ook ambtenaren van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) onder het bereik van dit artikel worden gebracht (als onderdeel van de in hoofdstuk 6 van dit jaarverslag besproken zogenoemde Post-Madrid maatregelen).

In hoofdstuk 6 van de WIV 2002 (de artt. 64-84) zijn de samenstelling, taakuitvoering en bevoegdheden en andere bijzondere onderwerpen, de Commissie betreffende, opgenomen. Voor haar taken en bevoegdheden wordt overigens ook naar andere bepalingen van deze wet verwezen, in het bijzonder de artt. 34 lid 2 en 55 lid 3 WIV 2002.

De Commissie is krachtens art. 64 lid 2 WIV 2002 belast met:

- a. het toezicht op de rechtmatigheid van de uitvoering van hetgeen bij of krachtens deze wet (WIV 2002) en de Wet veiligheidsonderzoeken (Wvo)²¹ is gesteld;
- b. het gevraagd en ongevraagd inlichten en adviseren van de betrokken bewindspersonen aangaande de door de Commissie geconstateerde bevindingen;

²⁰ Zie Staatsblad (*Stb.*) 2002, 148 (laatstelijk gewijzigd bij Wet van 2 november 2006, *Stb.* 574).

²¹ *Stb.* 1996, 525 (laatstelijk gewijzigd bij Wet van 11 oktober 2007, *Stb.* 2007, 508).

- c. het adviseren van de betrokken bewindspersonen terzake van het onderzoeken en beoordelen van klachten;
- d. het ongevraagd adviseren van de betrokken bewindspersonen over de zogenoemde notificatieplicht, die in art. 34 van de wet is opgenomen, en vijf jaar na de inwerking-treding van de WIV - dus vanaf 29 mei 2007 - uitvoering heeft gekregen.

Van deze taken is die onder a. genoemd, het toezicht op de rechtmatigheid van de activiteiten van de diensten, in de praktijk voor de Commissie veruit het belangrijkste. De Commissie besteedt in het kader van haar toezicht op de rechtmatigheid nauwgezet aandacht aan onder meer de uitoefening van bijzondere bevoegdheden door de diensten. Dit zijn bevoegdheden die inbreuk (kunnen) maken op door Nederland erkende mensenrechten, in het bijzonder het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer, en die daarom alleen onder strikte voorwaarden mogen worden uitgeoefend.

Zo mogen volgens de WIV 2002 de diensten bijzondere bevoegdheden of inlichtingenmiddelen (zie de artt. 20-30 WIV 2002) slechts toepassen, indien dat noodzakelijk is voor de goede uitvoering van de aan de diensten opgedragen taken (art. 18 WIV 2002). Verder mogen deze bijzondere bevoegdheden of inlichtingenmiddelen slechts worden uitgeoefend met inachtneming van de eisen van proportionaliteit en van subsidiariteit (artt. 31 en 32 WIV 2002), dat wil zeggen dat die uitoefening in een goede verhouding moet staan tot het doel waarvoor de bevoegdheden of inlichtingenmiddelen worden ingezet, terwijl de inzet van minder vergaande, voor de burger en diens persoonlijke levenssfeer minder ingrijpende, bevoegdheden of inlichtingenmiddelen, bijvoorbeeld het gebruik van open bronnen, niet mogelijk is. In ieder onderzoek toetst de Commissie nauwgezet of (onder meer) aan deze drie eisen is voldaan.

Bij haar onderzoeken naar de rechtmatigheid van de activiteiten van de diensten stuit de Commissie soms op aspecten, die de doelmatigheid betreffen. In het kader van de onder sub b. geformuleerde taak (inlichten en adviseren van de ministers over de bevindingen) stelt de Commissie de betrokken ministers ook van deze bevindingen op de hoogte. Dit is in overeenstemming met het standpunt dat de regering innam bij de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel, en met de door de betrokken bewindslieden tegenover de Commissie uitgesproken wens.

Op grond van art. 80 van de WIV 2002 brengt de Commissie jaarlijks vóór 1 mei een (openbaar) verslag van haar werkzaamheden uit. Het verslag wordt aangeboden aan de beide Kamers der Staten-Generaal en aan de betrokken bewindspersonen: de minister-president, minister van Algemene Zaken, de minister van BZK en de minister van Defensie. In art. 10 van haar Reglement van Orde heeft de Commissie ten behoeve van een zo groot mogelijke actualiteit bepaald, dat het jaarverslag de periode van 1 april van het voorafgaande kalenderjaar tot 1 april van het lopende jaar bestrijkt.

Volgens art. 8 lid 3 en 4 WIV 2002, dat volgens art. 80 ook van toepassing is op de jaarverslagen van de Commissie, blijft in dit openbare verslag vermelding achterwege van gegevens die zicht geven op de door de diensten aangewende middelen in concrete aangelegenheden, op geheime bronnen en op het actuele kennisniveau van deze diensten, maar kan de betrokken minister daarvan vertrouwelijk mededeling doen aan de Staten-Generaal. Tot nu toe zijn alle jaarverslagen van de Commissie, inclusief het voorliggende, in hun geheel openbaar; er zijn geen geheime bijlagen. De jaarverslagen worden ook gepubliceerd op de website van de Commissie: www.ctivd.nl.

Om in hun functie te kunnen worden benoemd, dienen alle leden en medewerkers van de Commissie een veiligheidsonderzoek van de categorie A met goed gevolg te ondergaan.

De Commissie is geheel onafhankelijk, ook financieel. Zij heeft een eigen begrotingsstaat in de wet waarbij ook de begrotingen van het ministerie van Algemene Zaken en van het Kabinet van de Koningin worden vastgesteld.

Onderzoeken

De Commissie is vrij in de keuze van de onderwerpen van haar onderzoeken. Zij kan door elk van beide Kamers van de Staten-Generaal worden uitgenodigd een bepaald onderzoek te verrichten (art. 78 lid 2 WIV 2002). In de afgelopen jaren heeft de Tweede Kamer enige malen zo'n verzoek aan de Commissie gedaan, via de minister van BZK. De Commissie streeft ernaar aan deze verzoeken gevolg te geven, en wel op zo kort mogelijke termijn. De Commissie hecht er groot belang aan om de controlerende taak van de beide Kamers van de Staten-Generaal door haar onderzoeksactiviteiten en rapportages zo goed mogelijk te ondersteunen.

Wanneer de Commissie heeft besloten een bepaald onderzoek te verrichten (uit eigen initiatief dan wel op verzoek van een van de betrokken ministers resp. een der Kamers van de Staten-Generaal), wordt daarvan mededeling gedaan aan de betrokken ministers en de voorzitters van de beide Kamers.

Het onderzoek van de Commissie bestaat uit dossieronderzoek, het horen van personen en het bestuderen van de toepasselijke (nationale en internationale) wet- en regelgeving. De wetgever heeft daarbij aan de Commissie vergaande bevoegdheden toegekend.

Zo heeft de Commissie krachtens art. 73 WIV 2002 rechtstreeks toegang tot alle in het kader van de uitvoering van die wet en de Wet veiligheidsonderzoeken verwerkte gegevens. Het gaat dus niet alleen om gegevens in stukken die van de dienstleiding uitgaan of door deze geautoriseerd zijn, maar om elk bij de dienst aangetroffen stuk waarvan de

kennisneming naar het oordeel van de Commissie noodzakelijk is voor een door haar ingesteld onderzoek en daaraan inherente onderzoeksvragen.

Verder dient een ieder die betrokken is bij de uitvoering van deze beide wetten, dus in de eerste plaats de medewerkers van de diensten, desgevraagd aan de Commissie de voor een goede uitoefening van haar taak noodzakelijke gegevens en medewerking te verstrekken of te verlenen. Op deze tweeledige bevoegdheid wordt geen ander voorbehoud gemaakt dan dat, indien daartoe aanleiding bestaat, door de diensten kan worden aangegeven welke inlichtingen in het belang van de nationale veiligheid ter uitsluitende kennisneming van de Commissie dienen te blijven.

De Commissie kan in het kader van haar toezichthoudende taak personen oproepen om voor haar te verschijnen als getuige. De aldus opgeroepen getuigen zijn wettelijk verplicht om te verschijnen en om aan de Commissie alle inlichtingen te verschaffen die de Commissie noodzakelijk acht, uiteraard voor zover zij daarvan kennis dragen. Indien een persoon weigert om aan de oproep om voor de Commissie te verschijnen, gevolg te geven, kan de Commissie een bevel tot medebrenging geven. Ook kan de Commissie getuigen onder ede, c.q. belofte, horen. Deze vergaande bevoegdheden zijn beschreven in de artt. 74 en 75 WIV 2002.

De toezichtsrapporten bevatten de bevindingen, conclusies en aanbevelingen van de Commissie in een concreet onderzoek. Deze kunnen zowel de diensten en de voor die diensten verantwoordelijke bewindspersonen als de Kamers van de Staten-Generaal behulpzaam zijn bij de uitoefening van hun respectieve taken.

De Commissie heeft regulier overleg met de minister-president, minister van Algemene Zaken, en met de ministers van BZK resp. Defensie.

Ook heeft zij regulier overleg met de drie commissies uit de Tweede Kamer, die in het bijzonder betrokken zijn bij het functioneren van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten: de Commissie voor de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten, de vaste Commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de vaste Commissie voor Defensie. Tevens is er overleg met de vaste Commissies voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties/Algemene Zaken resp. voor Buitenlandse Zaken, Defensie en Ontwikkelingssamenwerking van de Eerste Kamer.

In deze gesprekken wordt intensief van gedachten gewisseld over de bevindingen en aanbevelingen van de Commissie in haar rapporten.

Het spreekt vanzelf dat de Commissie regelmatig contact heeft met de leiding en medewerkers van de beide diensten.

Blijkens de parlementaire geschiedenis van de WIV 2002 stelde de wetgever zich op het standpunt dat rechtstreekse toezending van de door de Commissie geproduceerde

toezichtsrapporten aan de beide Kamers van de Staten-Generaal niet wenselijk is, omdat de minister de openbaarmaking van de in de rapporten vermelde gegevens moet kunnen toetsen aan het belang van de staat en van de nationale veiligheid. Toezending aan de Staten-Generaal geschiedt daarom door tussenkomst van de betrokken minister, die daarbij tevens zijn of haar commentaar op het rapport geeft.

Deze procedure brengt mee dat aan de betrokken minister tweemaal de gelegenheid wordt geboden tot een reactie op het rapport van de Commissie alvorens het rapport de Staten-Generaal bereikt. De eerste keer is dit nadat de Commissie haar rapport heeft *opgesteld*. De minister heeft dan de gelegenheid binnen een door de Commissie bepaalde redelijke termijn op het rapport en de daarin opgenomen bevindingen en aanbevelingen te reageren. Na eventuele aanpassing van het rapport volgt de *vaststelling* van het rapport, waarna het ten tweeden male aan de minister wordt gezonden, die het met zijn reactie binnen een (wettelijke) termijn van zes weken aan de beide Kamers van de Staten-Generaal dient te zenden.

Klachtbehandeling

Ieder die een klacht wil indienen over het optreden van de diensten²², dient zich - alvorens hij of zij zich met zijn klacht kan wenden tot de Nationale ombudsman - te richten tot de voor het optreden van de desbetreffende dienst verantwoordelijke minister. Bij de behandeling van deze klachten door de minister heeft de Commissie van Toezicht een adviserende rol. Ingevolge art. 83 lid 3 WIV 2002 dient de minister alvorens hij een oordeel geeft over de (on)gegrondheid van de klacht advies in te winnen bij de Commissie. De Commissie fungeert aldus als verplichte externe adviseur. Op de adviserende taak van de Commissie is afdeling 9.1.3 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) van toepassing. In afwijking van art. 9:14 lid 2 Awb kan de betrokken minister echter geen instructies geven aan de Commissie. Deze bepaling hangt samen met het onafhankelijke karakter van de Commissie.

De inschakeling van de Commissie als klachtadviescommissie brengt met zich mee dat de Commissie het gehele onderzoek naar de gedraging waarop de klacht zich richt en de gevolgde procedures rond de klacht overneemt, met inbegrip van het horen van klager en medewerkers van de betrokken dienst. De Commissie bepaalt zelf aan de hand van de

²² Art. 83 lid 1 WIV 2002 bepaalt dat over het optreden of het vermeende optreden van de betrokken ministers (Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Defensie, en Algemene Zaken), de hoofden van de diensten (AIVD en MIVD), de coördinator, en de voor de diensten en coördinator werkzame personen een klacht kan worden ingediend.

schriftelijke stukken en het horen van klager de inhoud en reikwijdte van de klacht, waarover zij advies zal uitbrengen.

Zodra de Commissie een klacht ontvangt ter advisering, doet zij onderzoek in de (eventueel) bij de betrokken inlichtingen- en veiligheidsdienst aanwezige dossiers. Wanneer evenwel sprake is van een kennelijk ongegronde klacht kan hiervan worden afgezien. Daarna gaat de Commissie over tot het horen van klager, tenzij van het horen van klager kan worden afgezien omdat de klacht kennelijk ongegrond is, dan wel klager verklaard heeft geen gebruik te willen maken van het recht te worden gehoord (art. 9:15 lid 3 Awb). Het horen geschiedt in de regel niet door de voltallige Commissie, maar wordt - conform het bepaalde in art. 9:15 lid 2 Awb - door de Commissie opgedragen aan de voorzitter of een lid van de Commissie. Naast klager wordt degene op wiens of wier gedraging de klacht betrekking heeft in de gelegenheid gesteld zijn of haar zienswijze te geven op de klacht. De mogelijkheid van het toepassen van repliek en dupliek staat hierbij voor de Commissie open.

Mocht het voor de volledigheid van het onderzoek noodzakelijk zijn getuigen te horen, dan kan de Commissie hiertoe besluiten.

Na het dossieronderzoek en het horen van betrokkenen toetst de Commissie of het handelen van de aangeklaagde dienst jegens klager voldoet aan de behoorlijkheidsnorm. De Commissie heeft in dit kader een ruimer toetsingskader dan bij haar toezichthoudende taak, die zich immers beperkt tot de toetsing van de rechtmatigheid.²³ Vervolgens zendt de Commissie een rapport van bevindingen vergezeld van een advies en eventuele aanbevelingen aan de betrokken minister (art. 9:15 Awb). De minister kan van het advies van de Commissie afwijken, doch dan moet in zijn of haar reactie aan klager de reden voor die afwijking worden vermeld en moet tevens het advies van de Commissie aan klager worden gezonden.

De Commissie moet er dus bij de formulering van haar advies rekening mee houden dat het advies mogelijk openbaar wordt gemaakt. Dit leidt soms onvermijdelijk tot vage en abstracte formuleringen in het advies van de Commissie.

Alvorens een minister de Commissie inschakelt voor advies over de gegrondheid van een klacht, stelt hij de betrokken dienst in de gelegenheid om de klacht op informele wijze af te doen. Dit is conform de zienswijze van de wetgever dat nodeloze formalisering en bureaucratie vermeden moeten worden.²⁴ Ook de Commissie is van oordeel dat de diensten eerst in de gelegenheid dienen te worden gesteld om de klacht op informele wijze zelf af te doen, tenzij sprake is van aanwijzingen dat dit vruchteloos zal zijn.

²³ De rechtmatigheid maakt wel deel uit van de behoorlijkheidsnormen waaraan bij de klachtbehandeling wordt getoetst. *Kamerstukken II 1997/98*, 25 837, B, p. 6.

²⁴ *Kamerstukken II 1997/98*, 25 837, nr. 3, p. 7.

De Commissie heeft in haar hoedanigheid als klachtadviescommissie pas een adviserende taak in de zin van art. 83 WIV 2002, indien een formele klacht bij de minister ligt. Echter, niet bij alle formele klachten is er een verplichting de Commissie in te schakelen. Is een klacht niet-ontvankelijk op grond van art. 9:4 Awb of wordt deze niet in behandeling genomen op grond van het bepaalde in art. 9:8 Awb, dan hoeft geen advies te worden ingewonnen bij de Commissie. Alleen voorzover de beoordeling van de gegrondheid van de klacht een inhoudelijke beoordeling vergt, is haar inschakeling noodzakelijk. Met andere woorden: onthoudt de minister zich van het geven van een uitspraak over de gedraging, dan kan advisering door de Commissie achterwege blijven. Kennelijk ongegronde klachten zijn daarentegen niet uitgezonderd van de verplichting tot behandeling.²⁵ De Commissie dient in beginsel over deze klachten wel advies uit te brengen. Art. 9:10 van de Awb ontslaat de Commissie in zulke gevallen echter van de plicht tot het horen van klager (evenals in die gevallen waarin de klager heeft verklaard geen gebruik te willen maken van het recht te worden gehoord).²⁶

²⁵ In tegenstelling tot de Nationale ombudsman (vgl. art. 9:23 aanhef en sub b Awb) is de minister onder het regime van de Awb verplicht kennelijk ongegronde klachten in behandeling te nemen.

²⁶ *Kamerstukken II* 1997/98, 25 837, B, p. 4.

Bijlage II

Overzicht toezichtsrapporten

Toezihtsrapport inzake het onderzoek van de MIVD naar voorvallen die Defensie kunnen schaden (CTIVD nr. 1, 2004)

Toezihtsrapport inzake het AIVD-onderzoek naar radicaliseringsprocessen binnen de islamitische gemeenschap (CTIVD nr. 2, 2004)

Toezihtsrapport inzake een contra-terrorisme operatie door de MIVD (CTIVD nr. 3, 2004)

Toezihtsrapport inzake het AIVD-onderzoek naar de ontwikkelingen binnen de Molukse gemeenschap in Nederland (CTIVD nr. 4, 2005)

Toezihtsrapport inzake het MIVD-onderzoek naar proliferatie van massavernietigingswapens en overbrengingsmiddelen (CTIVD nr. 5a, 2005)

Toezihtsrapport inzake het AIVD-onderzoek naar proliferatie van massavernietigingswapens en overbrengingsmiddelen (CTIVD nr. 5b, 2005)

Toezihtsrapport inzake het AIVD-onderzoek naar radicaal dierenrechtenactivisme en links-extremisme (CTIVD nr. 6, 2006)

Toezihtsrapport inzake de uitvoering van een contra-terrorisme operatie van de AIVD (CTIVD nr. 7, 2006)

Toezihtsrapport inzake de inzet door de MIVD van informanten en agenten, meer in het bijzonder in het buitenland (CTIVD nr. 8a, 2006)

Toezihtsrapport inzake de inzet door de AIVD van informanten en agenten, meer in het bijzonder in het buitenland (CTIVD nr. 8b, 2006)

Toezihtsrapport inzake de door de AIVD uitgebrachte ambtsberichten in de periode van januari 2004 tot oktober 2005 (CTIVD nr. 9a, 2006)

Toezichtsrapport inzake de door de MIVD uitgebrachte ambtsberichten in de periode van januari 2004 tot januari 2006 (CTIVD nr. 9b, 2006)

Toezichtsrapport inzake het onderzoek van de AIVD naar het uitlekken van staatsgeheimen (CTIVD nr. 10, 2006)

Toezichtsrapport inzake de uitvoering van de Wet veiligheidsonderzoeken door de MIVD (CTIVD nr. 11a, 2007)

Toezichtsrapport inzake de uitvoering van de Wet veiligheidsonderzoeken door de AIVD (CTIVD nr. 11b, 2007)

Toezichtsrapport inzake de Contra Terrorisme Infobox (CTIVD nr. 12, 2007)

Toezichtsrapport inzake de uitwisseling van gegevens tussen de AIVD en de IND (CTIVD nr. 13, 2007)

Toezichtsrapport inzake het onderzoek van de AIVD naar de ongewenste inmenging van vreemde mogendheden (waaronder spionage) (CTIVD nr. 14, 2007)

Toezichtsrapport inzake het optreden van MIVD-medewerkers in Irak bij het ondervragen van gedetineerden (CTIVD nr. 15, 2007)

Toezichtsrapport inzake de samenwerking tussen de AIVD en de Regionale Inlichtingendiensten resp. de Koninklijke marechaussee (CTIVD nr. 16, 2008)

Toezichtsrapport inzake de afwegingsprocessen van de AIVD met betrekking tot Mohammed B. (CTIVD nr. 17, 2008)

Toezichtsrapport inzake de nakoming door de AIVD van de toezeggingen van de Minister van BZK op de aanbevelingen van de Commissie (CTIVD nr. 18A, 2008)

Toezichtsrapport inzake de nakoming door de MIVD van de toezeggingen van de Minister van Defensie op de aanbevelingen van de Commissie (CTIVD nr. 18B, 2008)

Toezichtsrapport inzake de toepassing door de AIVD van art. 25 WIV 2002 (aftappen) en art. 27 WIV 2002 (selectie van ongericht ontvangen niet-kabelgebonden telecommunicatie) (CTIVD nr. 19, 2009)

Toezihtsrapport inzake financieel-economische onderzoeken door de AIVD
(CTIVD nr. 20, 2009)

Toezihtsrapport inzake het veiligheidsonderzoek van de AIVD naar de (voormalige)
korpseh van de Politie Zeeland dhr. F.P. Goudswaard (CTIVD nr. 21, 2009)

Toezihtsrapport inzake de samenwerking van de AIVD met buitenlandse inlichtingen-
en/of veiligheidsdiensten (CTIVD nr. 22A, 2009)

Toezihtsrapport inzake het handelen van de MIVD jegens een voormalige agent
(CTIVD nr. 23, 2010)

Bijlage III

In het verslagjaar uitgebrachte toezichtsrapporten

Toezichtsrapport 20	Inzake financieel-economische onderzoeken door de AIVD
Toezichtsrapport 21	Inzake het veiligheidsonderzoek van de AIVD naar de (voormalige) korpschef van de Politie Zeeland dhr. F.P. Goudswaard
Toezichtsrapport 22A	Inzake de samenwerking van de AIVD met buitenlandse inlichtingen- en/of veiligheidsdiensten
Toezichtsrapport 23	Inzake het handelen van de MIVD jegens een voormalige agent
Toezichtsrapport 24	Inzake de uitvoering van de notificatieplicht door de AIVD

Toezihtsrapport 20

Inzake financieel-economische onderzoeken door de AIVD

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	49
2.	Onderzoek van de Commissie	50
3.	De wet- en regelgeving	50
3.1	Taak AIVD inzake financieel-economisch onderzoek	50
3.2	Het financieel-economisch team	52
3.3	Samenwerking	53
3.3.1	Wettelijk kader	53
3.3.2	Onderlinge afspraken	55
3.4	De Post-Madrid maatregelen	57
4.	De bevindingen van de Commissie	60
4.1	Taakstelling	60
4.2	Bijzondere bevoegdheden	60
4.2.1	Volgen	60
4.2.2	Inzet van een agent	62
4.3	Samenwerking	62
5.	Bevriezingslijsten ter bestrijding van de financiering van terrorisme	63
5.1	Inleiding	63
5.2	De VN bevroezingslijst: Resolutie 1267 van de VN Veiligheidsraad	64
5.3	Europese uitvoering van Resolutie 1267 van de VN Veiligheidsraad	66
5.4	De EU bevroezingslijst: de Europese uitvoering van Resolutie 1373 van de VN Veiligheidsraad	68
5.5	Nationale bevroezing door sanctiemaatregelen van de Minister van Buitenlandse Zaken	71
5.6	Oplopende zwaarte van bevroezingsmaatregelen en beoordelingsruimte van staten	72

5.7	De AIVD en de bevrozingslijsten	74
5.7.1	Algemeen	74
5.7.2	Rol van de AIVD bij de voordracht voorbevrozingsmaatregelen	75
5.7.3	Rol van de AIVD bij de uitvoering van bevrozingsmaatregelen	76
6.	Conclusies en aanbevelingen	77

Toezihtsrapport

1. Inleiding

Met de vergaring en analyse van financiële gegevens wordt een belangrijke bijdrage geleverd aan het onderzoek dat de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD) verricht in het belang van de nationale veiligheid. Het financieel-economisch onderzoek maakt dan ook sinds enige tijd deel uit van het vaste instrumentarium van de AIVD en is ondergebracht in een speciaal financieel-economisch team.

Het belang van financieel-economisch onderzoek wordt sinds het eind van de jaren '90 internationaal onderkend. In 1999 aanvaardde de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties het Internationaal Verdrag ter bestrijding van de financiering van terrorisme, waarin lidstaten werd opgedragen maatregelen te treffen om de financiering van terrorisme tegen te gaan.¹ Nederland heeft zich in 2002 aangesloten bij dit verdrag.² Ook op het niveau van de Europese Unie is na de aanslagen in de Verenigde Staten van 11 september 2001 aandacht besteed aan de financieringscomponent van terrorisme.³ De Nederlandse regering heeft aan het belang van het traceren van de relatie tussen financieringsstromen en terroristische activiteiten aandacht geschonken in de nota Integriteit Financiële Sector en Terrorismebestrijding.⁴ De AIVD (toen nog Binnenlandse Veiligheidsdienst) heeft zelf reeds in 2001 in zijn publicatie *Terrorisme aan het begin van de 21e eeuw* aangegeven dat meer aandacht moet worden besteed aan de financiële aspecten van terrorisme.⁵

Op grond van haar toezichthoudende taak ex artikel 64 van de Wet op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten 2002 (WIV 2002) heeft de Commissie van Toezicht betreffende de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (verder: de Commissie) een onderzoek verricht naar de rechtmatigheid van financieel-economische onderzoeken door de AIVD. Van het voornemen tot het instellen van dit onderzoek is door de Commissie conform artikel 78, derde lid, WIV 2002 op 24 mei 2007 mededeling gedaan aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en aan de Voorzitters van de Eerste en de Tweede Kamer van de Staten-Generaal.

¹ Artikel 8 van het Internationaal Verdrag ter bestrijding van de financiering van terrorisme, New York 9 december 1999.

² *Stb.* 2001, 703.

³ Gemeenschappelijk standpunt 2001/930/GBVB van de Raad van 27 december 2001 inzake terrorismebestrijding, (*PbEG* 2001, L344/90).

⁴ *Kamerstukken II* 2001/02, 28 106, nr. 2.

⁵ Binnenlandse Veiligheidsdienst, *"Terrorisme aan het begin van de 21e eeuw; dreigingsbeeld en positionering BVD"*, april 2001, gepubliceerd op www.aivd.nl, p. 27.

2. Onderzoek van de Commissie

Het onderzoek van de Commissie heeft zich met name gericht op de activiteiten van het team dat binnen de AIVD geldt als expertise-eenheid op het gebied van financieel-economisch onderzoek. De Commissie heeft de onderzoeken waaraan dit team in de periode van januari 2006 tot en met juli 2008 in substantiële mate heeft bijgedragen onderzocht. Voorts heeft de Commissie in meer algemene zin gekeken naar de activiteiten van de AIVD op financieel-economisch gebied. Zo heeft zij gekeken naar de rol die de AIVD speelt in het kader van de uitvoering van de zogeheten bevrozingsprocedures, zowel op nationaal als internationaal niveau, en heeft zij tevens de samenwerking tussen de AIVD en financiële instanties onderzocht.

De Commissie heeft zowel dossieronderzoek verricht als met functionarissen gesproken. Dit betrof niet alleen (oud-)medewerkers van de AIVD, maar tevens functionarissen van buiten de dienst. Er is met een aantal vertegenwoordigers van het Ministerie van Buitenlandse Zaken gesproken vanwege de verantwoordelijkheid die dit ministerie draagt voor de uitvoering van de bevrozingsprocedures op VN, EU en nationaal niveau.

Onderzoek van de AIVD naar ongewenste inmenging van andere landen of organisaties in de financiële wereld of de Nederlandse economie in brede zin heeft geen onderdeel uitgemaakt van het onderzoek van de Commissie. Ook financieel onderzoek verricht in het kader van veiligheidsonderzoeken valt buiten het bestek van dit onderzoek.

Dit toezichtsrapport bevat een geheime bijlage.

3. De wet- en regelgeving

3.1 Taak AIVD inzake financieel-economisch onderzoek

De term 'financieel-economisch' heeft een brede betekenis en kan in de context van het werk van de AIVD zowel betrekking hebben op de methode als op het onderwerp van onderzoek. Het financieel-economisch team van de AIVD verricht niet alleen onderzoek naar de financieel-economische fenomenen waarvoor de AIVD belangstelling heeft, bijvoorbeeld de financiering van terrorisme, maar draagt daarnaast met zijn expertise bij aan onderzoeken die niet gericht zijn op financieel-economische fenomenen. Zo kan financiële informatie worden gebruikt om louter de contacten tussen bepaalde personen vast te stellen.

De AIVD heeft zich te houden aan de wettelijk beschreven, limitatieve taakstelling. De financieel-economische onderzoeken moeten te allen tijde passen binnen de taken, gegeven in artikel 6, tweede lid, WIV 2002. Financieel-economisch onderzoek kan in

beginsel dienstbaar zijn aan alle taken die de AIVD wettelijk opgedragen heeft gekregen, waarbij opgemerkt moet worden dat slechts voor de taken genoemd onder artikel 6, tweede lid, onder a en d WIV 2002 bijzondere bevoegdheden kunnen worden ingezet.

De financieel-economische onderzoeken die de Commissie heeft onderzocht richten zich op (de ondersteuning van) de taken genoemd in artikel 6, tweede lid, onder a en, in mindere mate, onder d, WIV 2002. De a-taak draagt de AIVD op in het belang van de nationale veiligheid onderzoek te verrichten met betrekking tot organisaties en personen die door de doelen die zij nastreven, dan wel door hun activiteiten aanleiding geven tot het ernstige vermoeden dat zij een gevaar vormen voor het voortbestaan van de democratische rechtsorde, dan wel voor de veiligheid of andere gewichtige belangen van de staat. Onder deze taak valt onder meer de bestrijding van terrorisme, radicalisering en ongewenste inmenging door andere mogendheden. De d-taak houdt in dat de AIVD, eveneens in het belang van de nationale veiligheid, onderzoek verricht betreffende andere landen ten aanzien van onderwerpen die door de Minister-President, in overeenstemming met de Ministers van BZK en Defensie, zijn aangewezen. Een uitgebreider beschouwing van deze laatste taak vindt plaats in het nog te verschijnen rapport van de Commissie inzake de buitenlandstaak van de AIVD.

De wettelijke taakstelling is bijvoorbeeld van belang in het licht van de discussie over de rol van de AIVD bij de subsidieverstrekking aan maatschappelijke organisaties die mogelijk van doen hebben met radicalisering. In een brief aan de Tweede Kamer van 17 december 2008 stelt de Minister van BZK dat de AIVD noch de taak, noch de verantwoordelijkheid, noch de bevoegdheid heeft om over subsidieverstrekking te beslissen.⁶ De Minister legt tevens uit dat het niet zo is dat alle nationale of lokale subsidieaanvragen (van islamitische personen of organisaties) ter toetsing aan de AIVD worden voorgelegd, aangezien dit eveneens buiten de wettelijke taak van de AIVD zou vallen. Enkel in het kader van het onderzoek dat de AIVD vanwege de eigen taken uitvoert kan waar nodig en mogelijk relevante informatie worden verstrekt aan belangendragers, zoals subsidieverstrekkers.

De Commissie onderschrijft deze zienswijze. Het onderzoek naar terrorisme en radicalisering valt onder de taak van de AIVD ingevolge artikel 6, tweede lid, onder a, WIV 2002. Deze taak vereist dat sprake is van een ernstig vermoeden dat de betreffende persoon of organisatie een gevaar vormt voor het voortbestaan van de democratische rechtsorde, dan wel voor de veiligheid of voor andere gewichtige belangen van de staat. Bij een standaard 'screening' door de AIVD van subsidie-aanvragen van maatschappelijke organisaties die mogelijk van doen hebben met radicalisering wordt aan het wettelijk vereiste van een ernstig vermoeden zoals gegeven in de WIV 2002 niet voldaan.

⁶ *Kamerstukken II* 2008/09, 29 754, nr. 141, p. 4. De Minister van BZK stuurde de brief aan de Tweede Kamer ter toelichting van een aantal documenten die in het kader van het Operationeel Actieplan Polarisation en Radicalisering 2008 aan de Kamer werden aangeboden.

3.2 Het financieel-economisch team

Sinds 2002 is het financieel-economisch onderzoek belegd bij een speciaal hiervoor opgericht team, dat onder de verantwoordelijkheid van de Directie Staatsveiligheid valt. Aanvankelijk had dit team niet alleen taken op het gebied van de bestrijding van de financiering van terrorisme, maar richtte het zich ook op het beschermen van de economische concurrentiepositie tegen (mogelijke) aantastingen en het voorkomen van aantastingen van de integriteit van de financiële sector in Nederland. Het beschermen van de economische concurrentiepositie sloot aan op de onderzoeken die werden verricht vanuit de taak om ongewenste inmenging van buitenaf in voor de nationale veiligheid van belang zijnde sectoren tegen te gaan (contra inmenging). Het taakgebied met betrekking tot de integriteit van de financiële sector in Nederland is destijds afgebakend in een intern visiedocument. In dit document wordt benadrukt dat ten aanzien van deze onderzoeken duidelijk moet zijn dat het telkens gaat om een bedreiging van de nationale veiligheid. Op deze manier wordt gewaarborgd dat het financieel-economisch onderzoek van de AIVD blijft binnen de kaders zoals beschreven in de wettelijke taakstelling.

Vanaf 2005 heeft het team als voornaamste aandachtsgebied de financiering van islamistisch terrorisme en radicalisering. Wel is de mogelijkheid blijven bestaan om tussentijds een onderzoeksopdracht met financiële aspecten uit te voeren die buiten dit aandachtsgebied valt. De activiteiten van het team kunnen worden onderscheiden in het uitvoeren van zelfstandig operationeel onderzoek en het bieden van ondersteuning aan andere teams. Dit laatste kan uiteenlopen van het leveren van capaciteit om een deel van een onderzoek van een ander team uit te voeren tot het voorzien in coaching ten aanzien van financieel-economische aspecten van onderzoek. Daarnaast geeft het team ondersteuning door op verzoek van de andere teams vragen uit te zetten bij relaties in de financiële sector, ten aanzien waarvan het team als aanspreekpunt is aangewezen.

Het team zet in het kader van het financieel-economisch onderzoek bijzondere bevoegdheden in. De inzet van bijzondere bevoegdheden dient te allen tijde te voldoen aan een aantal wettelijke vereisten. De algemene bevoegdheid om gegevens op te vragen, zoals gegeven in artikel 17 WIV 2002, kan worden ingezet zowel bij de uitvoering van de taak als wel ter ondersteuning van een goede taakuitvoering. Dit is anders bij de inzet van bijzondere bevoegdheden. Artikel 18 WIV 2002 stelt dat een bijzondere bevoegdheid slechts mag worden uitgeoefend indien dit noodzakelijk is voor de goede uitvoering van de taken, bedoeld in artikel 6, tweede lid, onder a en d, WIV 2002. In dit artikel wordt dus slechts gesproken van een goede taakuitvoering, en niet van de *ondersteuning* van een goede taakuitvoering. Een voorbeeld van de ondersteuning van een goede taakuitvoering is het onderzoek gericht op het vaststellen van de betrouwbaarheid van de personen van wier diensten gebruik wordt gemaakt, bijvoorbeeld een agent van de dienst.⁷

Belangrijk in dit kader is eveneens dat de inzet van bijzondere bevoegdheden proportioneel en subsidiair moet zijn en bovendien noodzakelijk voor de goede uitvoering van de taken, genoemd in artikel 6, tweede lid, onder a en d, WIV 2002. Het beginsel van subsidiariteit is uitgewerkt in artikel 31, eerste en tweede lid, en artikel 32 WIV 2002. Zo wordt in het tweede lid van artikel 31 WIV 2002 gesteld dat slechts die bevoegdheid wordt uitgeoefend die gelet op de omstandigheden van het geval, waaronder de ernst van de bedreiging van de door een dienst te beschermen belangen, mede in vergelijking met andere beschikbare bevoegdheden voor de betrokkene het minste nadeel oplevert. Artikel 31, derde en vierde lid, WIV 2002 geeft uitdrukking aan het beginsel van proportionaliteit.

3.3 Samenwerking

Ten behoeve van het financieel-economisch onderzoek heeft de AIVD een relatiernetwerk opgebouwd, bestaande uit een aantal overheidsdiensten en een aantal instellingen uit de financiële sector. Het financieel-economisch team is binnen de AIVD aangewezen als vast contactpunt ten aanzien van dit relatiernetwerk.

3.3.1 Wettelijk kader

Voor de contacten met bestuursorganen en instellingen uit de financiële sector die louter het incidenteel opvragen van gegevens betreffen, volstaat de algemene bevoegdheid van artikel 17 WIV 2002 als wettelijke basis. De AIVD kan zich ingevolge artikel 17, eerste lid, onder a, WIV 2002 bij de uitvoering van zijn taak, dan wel ter ondersteuning van een goede taakuitvoering, voor het verzamelen van gegevens wenden tot bestuursorganen, ambtenaren en voorts een ieder die geacht wordt de benodigde gegevens te kunnen verstrekken. Blijkens het derde lid van artikel 17 WIV 2002 kunnen eventuele bij of krachtens de wet geldende voorschriften ten aanzien van de verstrekking van deze gegevens de AIVD niet worden tegengeworpen. Het bankgeheim, dat in de financiële wereld een belangrijke rol speelt, kan aldus in het kader van de gegevensverstrekking aan de AIVD opzij worden gezet. De bepaling van het derde lid van artikel 17 WIV 2002 betekent echter niet dat de beoogde verstrekker volgens artikel 17 WIV 2002 verplicht zou zijn om de gevraagde gegevens te verstrekken. De huidige regeling kent als uitgangspunt de vrijwillige verstrekking van gegevens.⁸

Niet alleen de eigen taakstelling stelt grenzen aan wat de AIVD ingevolge artikel 17 WIV 2002 mag vragen aan anderen, ook de regels ten aanzien van de verwerking van gegevens

⁷ *Kamerstukken II* 2000/2001, 25 877, nr. 15, p. 5.

⁸ Zie voor een bespreking van de toekomstige wijziging van deze wettelijke regeling paragraaf 3.4.

stellen hieraan beperkingen. Van belang zijn met name de artikelen 12 en 13 WIV 2002, waarin eisen worden gesteld aan de kwaliteit van de gegevensverwerking en waarin de personen ten aanzien van wie gegevensverwerking mag plaatsvinden limitatief worden opgesomd.⁹

Voor de externe verstrekking van gegevens geldt dat de AIVD hieromtrent in het kader van een goede taakuitvoering mededeling kan doen aan de Ministers wie deze aangaan, aan andere bestuursorganen wie deze aangaan en voorts aan andere personen of instanties wie deze aangaan (art. 36 WIV 2002).

Artikel 39 WIV 2002 biedt tevens de mogelijkheid om buiten het kader van de taken van de AIVD mededeling te doen van gegevens aan bij of krachtens algemene maatregel van bestuur aangewezen personen of instanties die betrokken zijn bij de uitvoering van een publieke taak. Hier dient dan wel een dringende en gewichtige reden aan ten grondslag te liggen en bovendien moet de mededeling schriftelijk geschieden. In het Aanwijzingsbesluit dat in het kader van artikel 39 WIV 2002 is opgesteld zijn onder meer De Nederlandsche Bank N.V. (DNB) en de Stichting Autoriteit Financiële Markten (AFM) opgenomen.¹⁰ Ook de verantwoordelijke Ministers worden genoemd.

Wanneer de externe verstrekking betrekking heeft op persoonsgegevens, geldt dat deze schriftelijk door de Minister van BZK of namens deze het hoofd van de AIVD worden meegedeeld aan de persoon of instantie die bevoegd is maatregelen te treffen (art. 40 lid 1 WIV 2002). In spoedeisende gevallen is mondelinge verstrekking mogelijk, op voorwaarde dat dit zo snel mogelijk schriftelijk wordt bevestigd (art. 40 lid 2 WIV 2002). Van de verstrekking van persoonsgegevens behoort ingevolge artikel 42 WIV 2002 aantekening te worden gehouden. De AIVD stuurt een ambtsbericht indien op grond van de te verstrekken gegevens door het bevoegde gezag tegen de desbetreffende persoon maatregelen getroffen kunnen worden.

Het financieel-economisch team van de AIVD onderhoudt enkele contacten met functionarissen waarmee tevens een relatie bestaat op grond van artikel 60 WIV 2002. Volgens het eerste lid van dit artikel verricht onder andere de directeur-generaal van de rijksbelastingdienst van het Ministerie van Financiën werkzaamheden ten behoeve van de AIVD. Ondergeschikten van deze directeur-generaal kunnen worden aangewezen door de

⁹ Zie voor een uitgebreider bespreking van deze artikelen het rapport van de Commissie over de uitwisseling van gegevens tussen de AIVD en de IND (CTIVD nr. 13, 2007). Zie *Kamerstukken II* 2006/07, 29 924, nr. 19 (bijlage) of www.ctivd.nl.

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

Minister van Financiën in overeenstemming met de Minister van BZK om te worden belast met de feitelijke uitvoering van en het toezicht op deze werkzaamheden. De werkzaamheden geschieden onder verantwoordelijkheid van de Minister van BZK en overeenkomstig de aanwijzingen van het hoofd van de AIVD.¹¹ Ingevolge deze wetsbepaling kunnen de diensten die vallen onder de verantwoordelijkheid van de directeur-generaal van de rijksbelastingdienst, te weten de Belastingdienst, de Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst/Economische Controle Dienst (FIOD/ECD) en de Douane, werkzaamheden verrichten voor de AIVD.

Tot slot bestaat er voor de ambtenaren van de rijksbelastingdienst, bevoegd inzake de douane, op grond van artikel 62 WIV 2002 de verplichting mededeling te doen van de te hunner kennis gekomen gegevens die voor de AIVD of de Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (MIVD) van belang kunnen zijn, aan de in artikel 60, eerste lid, bedoelde ambtenaar aan wie zij ondergeschikt zijn. Deze zendt de gegevens door aan de AIVD.

3.3.2 Onderlinge afspraken

In sommige gevallen waarin de samenwerking verder gaat dan het opvragen van gegevens alleen is een convenant opgesteld om de samenwerking meer grondslag te geven. Dit is onder meer het geval bij de contacten met de diensten die vallen onder de directeur-generaal van de rijksbelastingdienst van het Ministerie van Financiën, met het Financieel Expertise Centrum (FEC), de Financial Intelligence Unit (FIU-NL) van het Korps Landelijke Politiediensten (KLPD), de Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (SIOD) en het Centrum voor Werk en Inkomen (CWI). De voor de huidige praktijk belangrijkste van deze convenanten worden hieronder toegelicht.

Directeur-generaal van de rijksbelastingdienst

Een aparte vermelding verdient de samenwerking met de diensten die vallen onder de directeur-generaal van de rijksbelastingdienst van het Ministerie van Financiën, te weten de Belastingdienst, de Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst/Economische Controle Dienst (FIOD/ECD) en de Douane. Een convenant van 2 november 2005, dat is ondertekend door het hoofd van de AIVD en de directeur-generaal van de rijksbelastingdienst, regardeert de informatie-uitwisseling tussen de AIVD en deze diensten. Dit convenant regelt de verzoeken van de AIVD tot het verstrekken van informatie, de verstrekking van informatie door de AIVD, de samenwerkingsrelatie en de

¹¹ Een uitgebreider bespreking van de artikel 60-problematiek is te vinden in het toezichtsrapport van de Commissie over de samenwerking tussen de AIVD en de Regionale Inlichtingendiensten resp. de Koninklijke marechaussee (CTIVD nr. 16, 2008). Zie *Kamerstukken II* 2007/08, 29 924, nr. 22 (bijlage) of www.ctivd.nl.

meldingsplicht van de ambtenaren van de rijksbelastingdienst, bevoegd inzake de douane. Op grond van artikel 2.1 van het convenant verstrekt de AIVD aan de Belastingdienst gegevens die van belang kunnen zijn voor de taakuitvoering van de Belastingdienst en gegevens die van belang kunnen zijn voor de voorkoming, de opsporing en de vervolging van de in de belasting-, douane- en niet fiscale wetgeving strafbaar gestelde feiten waarvoor de ambtenaren van de Belastingdienst zijn aangewezen als opsporingsambtenaar of toezichthouder. Deze gegevens worden ingevolge artikel 3.1 verstrekt aan een daartoe aangewezen lid van het Openbaar Ministerie. Omgekeerd kunnen ambtenaren van de Belastingdienst gegevens verstrekken die voor de taakuitvoering van de AIVD van belang zijn. Dit traject kan gescheiden worden gezien van de relatie tussen de AIVD en de Belastingdienst die op artikel 60 WIV 2002 berust, en die de uitvoering van werkzaamheden voor de AIVD behelst door daartoe speciaal aangewezen vertrouwensfunctionarissen van de Belastingdienst.¹²

De Commissie merkt op dat bij de gegevensverstrekking van de AIVD aan de Belastingdienst wettelijke beperkingen in acht moeten worden genomen. De hoofdregel is dat de AIVD in het kader van de eigen goede taakuitvoering gegevens kan verstrekken (art. 36 WIV 2002). Buiten het kader van de eigen goede taakuitvoering om is verstrekking enkel mogelijk wanneer sprake is van gegevens die tevens van belang kunnen zijn voor de opsporing of vervolging van strafbare feiten (art. 38 WIV 2002) of wanneer sprake is van een dringende en gewichtige reden (art. 39 WIV 2002). In het geval van artikel 39 WIV 2002 gaat het echter om gegevensverstrekking aan een beperkte groep instanties, waarvan de Belastingdienst geen deel uitmaakt.

Het hierboven genoemde artikel 2.1 van het Convenant suggereert dat gegevensverstrekking door de AIVD aan het OM ook zou kunnen plaatsvinden enkel in het kader van de taakuitvoering van de Belastingdienst, zonder dat sprake is van gegevens die van belang kunnen zijn voor de opsporing of vervolging van strafbare feiten. Hoewel artikel 3.1 van het Convenant het Openbaar Ministerie aanwijst als de geadresseerde van de informatie, en dus een zeker verband met de opsporing of vervolging van strafbare feiten kan worden verondersteld, is het bepaalde in artikel 2.1 van het Convenant naar de letter niet in overeenstemming met de wettelijke vereisten die worden gesteld aan externe gegevensverstrekking door de AIVD. De Commissie wijst erop dat het Convenant op dit punt dient te worden aangepast.

Financieel Expertise Centrum

Het Financieel Expertise Centrum (FEC) is een samenwerkingsverband tussen de AIVD, de

¹² De verplichting om gegevens te verstrekken aan de AIVD ex artikel 62 WIV 2002 geldt (nog) niet voor de ambtenaren van de rijksbelastingdienst, anders dan hen die bevoegd zijn inzake de douane. Wanneer de zogenoemde Post-Madrid maatregelen worden bekrachtigd, zal deze verplichting gelden voor alle ambtenaren van de rijksbelastingdienst. Zie hiervoor paragraaf 3.4 van dit rapport.

Autoriteit Financiële Markten (AFM), de Belastingdienst, De Nederlandsche Bank (DNB), de FIOD/ECD, de politie, vertegenwoordigd door het Regiokorps Amsterdam-Amstelland en het KLPD, en het Openbaar Ministerie (OM). In 2004 heeft het FEC een herstructurering ondergaan, die heeft geresulteerd in een hernieuwd convenant van 3 maart 2004. Het doel van het FEC is het leveren van een bijdrage aan de integriteit van de financiële sector mede door bij te dragen aan een versterkte taakuitoefening van de deelnemers aan het samenwerkingsverband, onder andere op het gebied van uitvoering van - en bijstand aan - opsporingsonderzoeken. Ook tracht men gezamenlijk mogelijke overtredingen in beeld te brengen van normen die voor de financiële sector gelden en welke niet volledig door de afzonderlijke deelnemers kunnen worden onderkend. Dit doet het FEC enerzijds op beleidsniveau, door rapportages uit te brengen waarin de expertise van de participanten wordt gebundeld, en anderzijds meer concreet door het samenbrengen van informatie teneinde civielrechtelijk, bestuurlijk of strafrechtelijk handelen op persoons- of organisatieniveau mogelijk te maken. Ten aanzien van deze laatste taak vervult het OM de rol van coördinator. De AIVD kan als participant ten behoeve van de taken van het FEC gegevens aandragen en expertise inbrengen.

De verstrekking van gegevens van de AIVD aan het FEC dient vanzelfsprekend plaats te vinden in lijn met de wettelijke bepalingen van artikel 36 e.v. WIV 2002.

Informele afspraken

Het financieel-economisch team beheert tevens een netwerk van (overheids)instellingen in en rondom de financiële sector zonder dat daarover afspraken op papier zijn gezet in de vorm van een convenant of anderszins.

3.4 De Post-Madrid maatregelen

Na de aanslagen in Madrid van 11 maart 2004 heeft het kabinet besloten om de AIVD en de MIVD beter uit te rusten om terroristische dreigingen tijdig te kunnen onderkennen en voorkomen. Hiertoe is een voorstel tot wijziging van de WIV 2002 ingediend, de zogenoemde Post-Madrid maatregelen.¹³ Het voorstel besteedt veel aandacht aan de verstrekking van gegevens door verschillende instanties uit de financiële sector aan de AIVD en de MIVD.

In de huidige WIV 2002 zijn enkel de in artikel 61 en 62 WIV 2002 genoemde leden van het OM en ambtenaren van politie, rijksbelastingdienst (voor zover bevoegd inzake de douane) en Koninklijke marechaussee (Kmar) verplicht de AIVD bepaalde gegevens te

¹³ *Kamerstukken II* 2005/06, 30 553, nr. 3 (MvT), p. 2.

verstrekken. Daarnaast is in de Telecommunicatiewet en de Wet gemeentelijke basisadministratie een verplichting tot verstrekking van gegevens aan de AIVD neergelegd. Voor het overige geschiedt de verstrekking van gegevens aan de AIVD op basis van artikel 17 WIV 2002, hetgeen betekent dat de bedoelde personen en instanties alleen op basis van vrijwilligheid meewerken. In de Memorie van Toelichting bij de Post-Madrid maatregelen wordt gesteld dat in een aantal gevallen de afhankelijkheid van (louter) vrijwillige medewerking in het licht van de te beschermen belangen niet meer wenselijk is.¹⁴ De wetswijziging beoogt dan ook een aantal categorieën van personen en instanties tot verstrekking van gegevens te verplichten. Voorgesteld wordt verschillende algemene maatregelen van bestuur (AMvB) vast te stellen waarin bestuursorganen en die categorieën van personen of instanties aangewezen worden die voor een goede taakuitvoering van de diensten essentiële gegevens kunnen aanleveren. Eén categorie is de sector financiële dienstverlening. Uit de Memorie van Toelichting blijkt dat deze categorie ruim geïnterpreteerd dient te worden en ziet op instellingen als banken, kredietinstellingen (met inbegrip van creditcardmaatschappijen), verzekeringsinstellingen, beleggingsinstellingen, trustkantoren, effecteninstellingen en wisselkantoren.¹⁵

In het voorgestelde nieuwe artikel 29a wordt de bevoegdheid voor de AIVD beschreven om gegevens op te vragen bij instanties in deze sector (lid 1 sub a), waarbij de betreffende instantie verplicht is om aan het verzoek te voldoen (lid 4). Het niet-meewerken aan de verstrekkingverplichting is strafbaar (art. 89 lid 1). Ten aanzien van het opleggen van deze verplichting merkt de wetgever op dat deze selectief en op maat zal plaatsvinden en dat bepalend zal zijn welke gegevens de desbetreffende instellingen tot hun beschikking hebben die van belang (kunnen) zijn voor een goede taakuitvoering van de diensten.¹⁶ De verplichting geldt ten aanzien van de gegevens die de instelling in het kader van de eigen bedrijfsvoering voorhanden heeft en vereist niet dat de instelling de wijze van verwerken dient te wijzigen. De AMvB moet de categorieën van personen en instanties aanwijzen en ook het soort gegevens, de termijn en de wijze van verstrekking en de vergoeding van de kosten benoemen (artikel 29a, lid 5). Het hoofd van de dienst doet een schriftelijk verzoek aan de betreffende persoon of instantie waarin de gegevens van de gebruiker, een omschrijving van de gegevens en de periode van de verstrekking vermeld staan (artikel 29a, lid 6). Van de verstrekking van de gegevens hoeft geen melding gedaan te worden aan de persoon op wie de gegevens betrekking hebben (artikel 29a lid 7). Deze bijzondere bevoegdheid kan, net als de andere bijzondere bevoegdheden, slechts worden ingezet in het kader van de a- en d-taak. Ook is het wettelijke toetsingskader van noodzakelijkheid, proportionaliteit en subsidiariteit van toepassing.

¹⁴ *Kamerstukken II* 2005/06, 30 553, nr. 3, p. 4.

¹⁵ *Kamerstukken II* 2005/06, 30 553, nr. 3, p. 10.

¹⁶ *Kamerstukken II* 2005/06, 30 553, nr. 3, p. 10.

In het voorgestelde nieuwe artikel 29b wordt de AIVD de bevoegdheid verleend om de in de AMvB aangewezen personen en instanties in de financiële sector ook dwingend te verzoeken tot het verstrekken van (delen van) een geautomatiseerd gegevensbestand. Het dient te gaan om nauwkeurig omschreven geautomatiseerde gegevensbestanden ten aanzien waarvan al een verstrekingsverplichting bestaat, en de reden van de uitoefening van de bevoegdheid dient te worden gegeven (artikel 29b lid 3). In een AMvB worden regels gesteld betreffende de termijn van verstrekking en de vergoeding van de kosten (artikel 29b lid 5). Voor de inzet van deze bijzondere bevoegdheid is toestemming van de Minister van BZK vereist.

In artikel 62 WIV 2002 worden de ambtenaren benoemd die mededeling dienen te doen van de te hunner kennis gekomen gegevens die voor een dienst van belang zijn. Naast de ambtenaren van politie en van de Kmar zijn dit ook de ambtenaren van de rijksbelastingdienst, bevoegd inzake de douane. In de wetwijziging wordt ten aanzien van dit artikel onder meer voorgesteld de strofe “bevoegd inzake de douane” te verwijderen opdat alle ambtenaren van de rijksbelastingdienst onder de in dit artikel beschreven informatieverstrekkingplicht vallen. Deze wijziging wordt wenselijk geacht omdat daarmee in het bijzonder voor het financieel onderzoek van de AIVD waardevolle informatie van de rijksbelastingdienst – anders dan op vrijwillige basis – beschikbaar kan komen.¹⁷

De invoering van de verplichting tot het verstrekken van gegevens en het verlenen van geautomatiseerde toegang tot de gegevens betekent dat de AIVD gemakkelijker dan nu het geval is gegevensbestanden kan raadplegen. Een aantal fracties in het parlement achtte ten aanzien van dit onderdeel van het wetsvoorstel nadere toelichting en uitwerking gewenst. Zowel in de Tweede als in de Eerste Kamer was men kritisch over dit gedeelte van het wetsvoorstel. Voor de Eerste Kamer vormde het reden om advies te vragen aan het College Bescherming Persoonsgegevens. Bij de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer is een amendement aangenomen dat verplicht dat iedere ontwerp-AMvB aan de beide kamers der Staten-Generaal overgelegd dient te worden in de zogenoemde voorhangprocedure. Na door de Tweede Kamer te zijn aangenomen ligt het wetsvoorstel op het moment van vaststellen van dit toezichtsrapport ter beoordeling bij de Eerste Kamer.

¹⁷ *Kamerstukken II* 2005/06, 30 553, nr. 3, p. 33.

4. De bevindingen van de Commissie

4.1 Taakstelling

De onderzoeken die zijn uitgevoerd door het financieel-economisch team, al dan niet in samenwerking met andere teams van de AIVD, passen binnen de wettelijke taakstelling van de AIVD, zoals beschreven in artikel 6, tweede lid, WIV 2002. De door de Commissie onderzochte onderzoeken vallen onder de taak gegeven onder a van dit artikel, te weten het verrichten van onderzoek met betrekking tot organisaties en personen die door de doelen die zij nastreven, dan wel door hun activiteiten aanleiding geven tot het ernstige vermoeden dat zij een gevaar vormen voor het voortbestaan van de democratische rechtsorde, dan wel voor de veiligheid of voor andere gewichtige belangen van de staat. Tevens heeft het team bijgedragen aan onderzoeken in het kader van de buitenlandtaak (artikel 6, tweede lid, onder d, WIV 2002).

4.2 Bijzondere bevoegdheden

Met uitzondering van de hieronder in deze paragraaf genoemde gevallen vindt de inzet van bijzondere bevoegdheden op grond van artikel 18 e.v. van de WIV 2002 in het kader van financieel-economisch onderzoek door de AIVD plaats in overeenstemming met de gestelde wettelijke vereisten. Zo wordt op tijd toestemming op het juiste niveau verkregen en voldoet de inzet aan de vereisten van noodzakelijkheid, proportionaliteit en subsidiariteit.

De Commissie constateert dat in een enkel geval bij de inzet van bijzondere bevoegdheden in het kader van financieel-economisch onderzoek de motivering te wensen overlaat. Deze gebrekkige motivering doet naar het oordeel van de Commissie onvoldoende recht aan de zorgvuldigheid waarmee de inzet van bijzondere bevoegdheden dient te zijn omkleed, vooral in het bijzondere geval waarvan in casu sprake was.

Vanwege het geheime karakter van de inzet van deze specifieke bijzondere bevoegdheden (bescherming van de modus operandi) heeft de Commissie een nadere toelichting opgenomen in de geheime bijlage van het toezichtsrapport.

Hieronder gaat de Commissie in op een tweetal (andere) gevallen die vragen om toelichting.

4.2.1 Volgen

In een enkel geval heeft de AIVD in het kader van financieel-economisch onderzoek gebruik gemaakt van een relatief nieuw inlichtingenmiddel dat de Commissie hier niet nader kan karakteriseren. De Commissie constateert dat de AIVD dit inlichtingenmiddel

niet heeft aangemerkt als een bijzondere bevoegdheid in de zin van artikel 20, eerste lid, onder b, van de WIV 2002 en derhalve niet het toestemmingstraject heeft doorlopen dat behoort vooraf te gaan aan de inzet van een bijzondere bevoegdheid.

De wetgever heeft ervoor gekozen de bijzondere bevoegdheden in de WIV 2002 zo 'techniekloos' mogelijk te formuleren, en wel door enkel een algemene aanduiding te geven van datgene waar de bijzondere bevoegdheid zich op richt. In de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel WIV 2002 is gesteld dat enerzijds voldoende duidelijk moet zijn wat de reikwijdte en strekking van elk van de onderscheiden bevoegdheden is en anderzijds moet worden bewerkstelligd dat de ter uitvoering van die bevoegdheden in te zetten inlichtingenmiddelen in de verschillende toepassingsvarianten door de gekozen formulering adequaat worden afgedekt. Zo kan op voorhand reeds worden ingespeeld op mogelijke technologische ontwikkelingen op het terrein van de betreffende middelen en kan tevens worden voorkomen dat te veel zicht ontstaat op de specifieke (technische) mogelijkheden die de diensten ter beschikking staan.¹⁸

In artikel 20, eerste lid, onder b, WIV 2002 wordt gesteld dat de AIVD bevoegd is tot het volgen en in het kader daarvan vastleggen van gegevens betreffende natuurlijke personen of zaken, al dan niet met behulp van volgmiddelen, plaatsbepalingsapparatuur en registratiemiddelen. Het hierboven bedoelde, relatief nieuwe inlichtingenmiddel moet naar het oordeel van de Commissie worden aangemerkt als bijzondere bevoegdheid in de zin van artikel 20, eerste lid, onder b, WIV 2002 (volgen). De AIVD heeft dit niet gedaan, en derhalve is niet de reguliere toestemmingsprocedure voor de inzet van deze bijzondere bevoegdheid doorlopen. De Commissie heeft geconstateerd dat het verantwoordelijke teamhoofd vooraf toestemming heeft verleend voor de inzet van het inlichtingenmiddel en dit schriftelijk heeft gerapporteerd, zij het niet volgens de geëigende procedure. Voor het volgen ex artikel 20, eerste lid, onder b, WIV 2002 volstaat de toestemming op het niveau van het teamhoofd. Materieel is dus aan het toestemmingsvereiste voldaan. De Commissie constateert tevens dat de vereisten van noodzakelijkheid, proportionaliteit en subsidiariteit zijn vervuld. De Commissie wijst er echter op dat door schriftelijke vastlegging in de geëigende procedure bevorderd wordt dat een afgewogen en gemotiveerd besluit wordt genomen en controle, ook achteraf door de Commissie, beter mogelijk is. Het vereiste van schriftelijke vastlegging is opgenomen in de wet. Artikel 33 WIV 2002 schrijft voor dat van de uitoefening van een bijzondere bevoegdheid een schriftelijk verslag wordt gemaakt.

De Commissie beveelt aan dat de procedure voor de inzet van het bewuste inlichtingenmiddel in overeenstemming wordt gebracht met de wettelijke vereisten van artikel 20, eerste lid, onder b, jo. artikel 19 en 33 WIV 2002.

¹⁸ *Kamerstukken II* 1997/98, 25 877, nr. 3, p. 29.

4.2.2 Inzet van een agent

In samenwerking met een ander team heeft het financieel-economisch team een bijzondere bevoegdheid ingezet ex artikel 21 WIV 2002, te weten de inzet van een agent die onder verantwoordelijkheid en instructie van de AIVD gericht gegevens verzamelt. In dit geval was er sprake van een intensieve inzet van de agent. Bij een dergelijke inzet van de bijzondere bevoegdheid ex artikel 21 WIV 2002 moet worden voorzien in een vergrote betrokkenheid, niet alleen van het team dat in eerste instantie de verantwoordelijkheid draagt voor de operatie, maar tevens van andere onderdelen van de AIVD.

In een tussentijdse interne evaluatie wordt de operatie gekenschetst als een proces van 'trial and error'. In de inmiddels afgeronde eindevaluatie van de operatie wordt tevens geconcludeerd dat er veel 'lessons to be learned' zijn, onder meer met betrekking tot de vraag aan welke cruciale randvoorwaarden moet worden voldaan alvorens kan worden overgegaan tot de inzet van een agent die intensief werkt voor de AIVD, de aansturing van de operatie en de dossiervorming. De Commissie constateert dat hierbij ook aspecten van rechtmatigheid in het gedrang dreigden te komen, bijvoorbeeld doordat interne afspraken niet werden nagekomen.

De Commissie constateert ook dat aan een aantal cruciale randvoorwaarden die gelden voor de intensieve inzet van een agent zoals hierboven aangeduid niet is voldaan. Daarbij constateert zij dat op het moment onvoldoende specifieke richtlijnen bestaan voor een dergelijke inzet van een agent.

De Commissie beveelt aan op basis van de eindevaluatie van de operatie concrete aanbevelingen ten aanzien van de gesignaleerde knelpunten te formuleren. Om te voorkomen dat dergelijke situaties zich ook voordoen bij andere afdelingen binnen de AIVD is het aangewezen om de aanbevelingen dienstbreed te beoordelen op mogelijke toepassing en invoering.

4.3 Samenwerking

Uit het onderzoek van de Commissie is niet gebleken dat de AIVD in de samenwerking met overheidsorganen en instellingen uit de financiële wereld de grenzen die wet- en regelgeving stellen aan deze samenwerking overschrijdt. Dit geldt zowel ten aanzien van de verzameling als de verstrekking van gegevens door de AIVD.

5. Bevriezingslijsten ter bestrijding van de financiering van terrorisme

5.1 Inleiding

Zowel in de VN als in de EU is sinds eind jaren negentig in de strijd tegen het internationale terrorisme een lijst tot stand gekomen waarop personen en organisaties worden vermeld ten aanzien van wie een vermoeden bestaat dat zij betrokken zijn bij terroristische activiteiten.¹⁹ Teneinde deze activiteiten stil te leggen, dienen lidstaten de genoemde personen en organisaties te onderwerpen aan inreisbeperkingen en financieel-economische sancties. In dit hoofdstuk zal steeds gesproken worden over de “bevriezing” van tegoeden van de genoemde personen en organisaties en zullen de lijsten dan ook “bevriezingslijsten” genoemd worden.²⁰

Volgens de EG-verordening 2580/2001 is bevriezing gericht op

“het voorkomen van het op enigerlei wijze muteren, overmaken, corrigeren, gebruiken of omgaan met tegoeden met als gevolg wijzigingen van hun omvang, bedrag, locatie, eigenaar, bezit, onderscheidende kenmerken, bestemming, of andere wijzigingen waardoor het gebruik van bedoelde middelen, inclusief het beheer van een beleggingsportefeuille, mogelijk zou worden gemaakt.”²¹

Het is daarnaast verboden financiële diensten, waaronder met verzekering verband houdende diensten en overige bankdiensten, te verlenen aan op de lijsten geplaatste personen en organisaties.²² Aan lidstaten wordt wel de mogelijkheid gegeven in concrete gevallen machtigingen te verlenen voor de dekking van essentiële menselijke behoeften (levens- en geneesmiddelen, huur of hypotheeklening) en de betaling van belastingen en van verplichte premies en nutsdiensten.²³

De rol van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten ten aanzien van de bevriezingslijsten is internationaal niet gereguleerd. Staten worden geacht een mechanisme in werking te stellen waardoor de op bevriezingslijsten geplaatste personen en organisaties als zodanig

¹⁹ Voor de lijst behorende bij Gemeenschappelijk Standpunt 2001/931/GBVB, PbEG 2001 L 344/93, kan volgens art. 1 lid 4 “inleiding van een onderzoek of een vervolging wegens een terroristische daad” voldoende zijn voor plaatsing. In de lijst behorende bij VN Veiligheidsraad Resolutie 1333 (2000) wordt in para. 8c beschreven dat het plaatsingscriterium is dat personen en organisaties zijn “designated as being associated with” Al Qa’ida.

²⁰ In dit onderzoek wordt alleen aandacht besteed aan de financiële sancties in het kader van terrorismebestrijding. Bevriezingslijsten die voortvloeien uit internationale sancties tegen landen of tegen machtsgroeperingen binnen landen komen hier dan ook niet aan de orde.

²¹ Verordening EG 2580/2001, PbEG 2001 L 344/70, art. 1 lid 2, art. 2 lid 1 sub a en b. In de resoluties van de VN Veiligheidsraad wordt de term “bevriezing” niet nader uitgewerkt.

²² Verordening EG 2580/2001, PbEG 2001 L 344/70, art. 1 lid 3, art. 2 lid 2. In de resoluties van de VN Veiligheidsraad wordt de term “financiële diensten” niet nader uitgewerkt.

²³ Verordening EG 2580/2001, PbEG 2001 L 344/70, art. 5 lid 2 en VN Veiligheidsraad Resolutie 1452 (2002), para. 1.

kunnen worden geïdentificeerd en de bevroezingsmaatregelen kunnen worden uitgevoerd.²⁴ Ook worden staten aangemoedigd om relevante informatie aan te leveren op basis waarvan de EU en VN bevroezingslijst kan worden aangevuld.²⁵ De bevroezingsprocedure is naar de aard van de zaak bij uitstek een interdepartementale aangelegenheid. Ook in Nederland zijn verschillende overheidsinstanties betrokken bij de totstandkoming, herziening en uitvoering van bevroezingsmaatregelen. De rol van de verschillende instanties is neergelegd in een interdepartementaal protocol. De AIVD vervult hierin vanwege zijn kennis en instrumentarium een belangrijke rol.

In haar onderzoek heeft de Commissie geconstateerd dat het instrument van bevroezing van tegoeden ter bestrijding van de financiering van terrorisme meerdere dimensies heeft en bijzonder complex is. Vanwege de rol van de AIVD in het interdepartementaal protocol en in de praktijk heeft de Commissie het wenselijk geacht aandacht te besteden aan de nationale en internationale context waarbinnen bevroezing van tegoeden wordt aangewend ter bestrijding van de financiering van terrorisme. Mogelijk wordt hierdoor een indruk gewekt van onevenredigheid aangezien in de paragrafen 5.2 tot en met 5.6 uitgebreid wordt ingegaan op deze context, terwijl slechts kort de rol van de AIVD aan de orde komt in paragraaf 5.7. Dit kan worden verklaard doordat de Commissie op verzoek van de Minister het merendeel van de bevindingen omtrent de rol van de AIVD heeft verschoven naar het geheime deel. De Commissie heeft evenwel vanwege het grote rechtmatigheidsbelang van dit onderwerp alsmede de constatering door de Commissie dat in één geval de rol van de AIVD minder beperkt is geweest dan formeel is aangewezen besloten de tekst omtrent de bevroezingslijsten te handhaven. Ook de grote belangstelling vanuit de beide kamers der Staten-Generaal speelt in dit kader een rol.

5.2 De VN bevroezingslijst: Resolutie 1267 van de VN Veiligheidsraad

Eén van de taken van de VN Veiligheidsraad is maatregelen te treffen met betrekking tot kwesties van de internationale vrede en veiligheid, waarbij internationaal terrorisme wordt gezien als een bedreiging van de internationale vrede.²⁶ Op basis van artikel 25 VN

²⁴ Guidelines of the Committee for the conduct of its work, 7 november 2002, laatst gewijzigd 12 februari 2007, art. 7, Verordening EG 2580/2001, *PbEG* 2001 L 344/70, overweging 11.

²⁵ VN Veiligheidsraad Resolutie 1390 (2000), para. 5a, Resolutie 1526 (2004), para. 14, 16 en Gemeenschappelijk Standpunt 2001/931/GBVB, *PbEG* 2001 L 344/93, artikel 1 lid 4.

²⁶ Hoofdstuk VII van het VN Handvest is getiteld "Action with Respect to Threats to the Peace, Breaches of the Peace and Acts of Aggression". Artikel 39 geeft de Veiligheidsraad de bevoegdheid vast te stellen wanneer er sprake is van een dreiging, waarbij uit artikel 41 volgt dat de Veiligheidsraad mag besluiten welke maatregelen ten aanzien hiervan getroffen dienen te worden. In dit kader zijn onder meer economische, diplomatieke en financiële sancties getroffen en zijn de Internationale tribunalen voor Joegoslavië en Rwanda opgericht.

Handvest zijn lidstaten gebonden de resoluties van de Veiligheidsraad te accepteren en uit te voeren. Sinds 1999 heeft de VN Veiligheidsraad in verschillende resoluties getracht Al Qa'ida te onderwerpen aan sancties. Bij Resoluties 1267 en 1333 is het hiertoe opgerichte 1267 Comité opgedragen om een lijst op te stellen van aan Al Qa'ida gelieerde personen en organisaties.²⁷ Lidstaten worden geacht de tegoeden van de personen en organisaties op deze lijst, ook wel 1267 lijst genoemd, te bevriezen. Onder "gelieerd zijn aan" ("associated with") Al Qa'ida wordt begrepen het deelnemen aan, financieren, plannen, voorbereiden of anderszins ondersteunen van activiteiten van Al Qa'ida.²⁸ VN lidstaten kunnen bij het Comité individuen en organisaties die gelieerd zijn aan Al Qa'ida voordragen voor plaatsing. Het Comité bestaat uit vertegenwoordigers van de Veiligheidsraadleden en beslist op basis van consensus over de samenstelling van de bevrozingslijst.²⁹ Sinds een procedurewijziging in 2006 dient de voordracht tot plaatsing vergezeld te zijn van een toelichting (een interne "statement of the case") waaruit zo gedetailleerd mogelijk de grondslag voor de plaatsing op de lijst blijkt.³⁰ Sinds 2006 wordt ook gepoogd twee weken na plaatsing op de VN lijst de geplaatste persoon of organisatie te notificeren.³¹ Ten aanzien van de verwijdering van de lijst is voorzien in een procedure waarbij personen of organisaties die vermeld zijn op de lijst de regering van het land waar zij verblijven of waarvan zij de nationaliteit bezitten kunnen verzoeken hun plaatsing op de lijst te heroverwegen.³² Sinds 2006 is er daarnaast een meldpunt (het "Focal Point") opgericht onder het Secretariaat van de Secretaris-Generaal, waar personen en organisaties hun verzoek tot verwijdering kunnen neerleggen.³³ De individuele leden van het 1267 Comité onderzoeken of het verzoek tot verwijdering aanleiding vormt voor heroverweging van de plaatsing op de 1267 lijst. Vanaf 2010 zal het Comité eens in de drie jaar plaatsingen op de lijst heroverwegen.³⁴ De mogelijkheden van niet-Veiligheidsraadsleden zijn aldus beperkt. Het Comité blijkt niet altijd ontvankelijk voor een verzoek tot verwijdering, zelfs niet van het land dat de plaatsing van een persoon of organisatie op de 1267 lijst heeft geïnitieerd.

²⁷ VN Veiligheidsraad Resolutie 1267 (1999) en 1333 (2000), voor de meest recente versie van de lijst raadpleeg: <http://www.un.org/sc/committees/1267/pdf/consolidatedlist.pdf>.

²⁸ VN Veiligheidsraad Resolutie 1617 (2005), para. 2.

²⁹ Guidelines of the Committee for the conduct of its work, 7 November 2002, laatst gewijzigd 12 februari 2007, art. 4, 6, 7 en 8.

³⁰ VN Veiligheidsraad Resolutie 1735 (2006), para. 5 en 6. Voor 2006 was dit niet nader gereguleerd.

³¹ VN Veiligheidsraad Resolutie 1735 (2006), para. 10 en 11. Voor 2006 was dit niet nader gereguleerd.

³² Guidelines of the Committee for the conduct of its work, 7 November 2002, laatst gewijzigd 12 februari 2007, art. 8.

³³ VN Veiligheidsraad Resolutie 1730 (2006), zie ook Guidelines of the Committee for the conduct of its work, 7 November 2002, laatst gewijzigd 12 februari 2007, art. 8.

³⁴ VN Veiligheidsraad Resolutie 1822 (2008), para. 25; in 2010 dient de lijst eenmalig in zijn geheel te worden heroverwogen. Vanaf dan beveelt de Veiligheidsraad "...the Committee to conduct an annual review of all names on the list that have not been reviewed in three or more years (...), in order to ensure the Consolidated List is as updated and accurate as possible and to confirm that listing remains appropriate".

In het geval van het Belgische echtpaar Sayadi en Vinck is België teruggekomen op de plaatsing op de 1267 lijst nadat er geen strafrechtelijke veroordeling mogelijk bleek en de nationale rechter België oplegde het 1267 Comité om verwijdering van de lijst te vragen. Hoewel België zich sinds 2005 inzet voor verwijdering, heeft het 1267 Comité tot op heden niet tot verwijdering besloten.³⁵

De Veiligheidsraad heeft het niet wenselijk geacht een onafhankelijke rechterlijke instantie te belasten met de bevoegdheid zowel rechtens als feitelijk te beslissen op beroepen tegen de besluiten van het 1267 Comité in het algemeen en het besluit tot plaatsing op de lijst in het bijzonder.³⁶

5.3 Europese uitvoering van Resolutie 1267 van de VN Veiligheidsraad

Omdat de Raad van de Europese Unie van mening is dat voor de uitvoering van deze door de VN Veiligheidsraad uitgevaardigde resoluties een optreden van de EU noodzakelijk is, worden deze resoluties standaard omgezet in gemeenschapsrecht. De 1267 lijst van de VN is dan ook bindend en van toepassing in de EU lidstaten. Hoewel het hiermee behoort tot EU regelgeving is aan deze lijst vooralsnog geen specifieke EU procedure verbonden.³⁷ Wegens het ontbreken van een gerechtelijke procedure in de VN zijn voor de Europese rechter in Luxemburg vragen gerezen inzake de rechtsbescherming van individuen die op de VN lijst geplaatst zijn.³⁸ Direct nadat de VN Resolutie 1267 in EU regelgeving werd omgezet, vochten de heer *Yusuf*, diens bedrijf *Al Barakaat*³⁹ en de heer *Kadi*⁴⁰ plaatsing op deze lijst aan.

³⁵ Uitspraak Rechtbank van Eerste Aanleg, *Sayadi & Vinck v. België*, 11 februari 2005. Zie ook jaarverslag 2005 Belgisch Vast Comité van Toezicht op de Inlichtingen- en veiligheidsdiensten, p. 152, zie de VN 1267 lijst; <http://www.un.org/sc/committees/1267/pdf/consolidatedlist.pdf>.

³⁶ Het VN Handvest voorziet niet in de mogelijkheid van rechterlijke toetsing van resoluties van de Veiligheidsraad, ook niet door het Internationaal Gerechtshof.

³⁷ De kritiek op de VN procedure is daarmee ook van toepassing op de EU, zo stelt Dick Marty in zijn rapport aan de Parlementaire Assemblee van de Raad van Europa, "Provisional draft report on UN Security Council and European Union Blacklists", 12/11/2007. De conclusies van het rapport zijn op 23 januari 2008 overgenomen door de Parlementaire Assemblee van de Raad van Europa in Resolutie 1597 en Aanbeveling 1824.

³⁸ Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) in Straatsburg heeft zich vooralsnog niet inhoudelijk uitgesproken over de mensenrechtelijke dimensie van de VN bevrozingsprocedures. In meerdere arresten stelt het EHRM echter wel dat bevoegdhedenoverdracht in internationaal verband de verantwoordelijkheid van lidstaten in het kader van het EVRM geenszins opheft. Al in 1978 oordeelde het EHRM dat "de verdragsluitende staten niet in de naam van de strijd tegen (...) terrorisme om het even welke maatregel mogen treffen die zij passend achten", *Klass/Duitsland*, 1 september 1978, A28, r.o. 49. In *Matthews/Verenigd Koninkrijk*, 18 februari 1999, nr. 24833/94, r.o. 32 en *Bosphorus/Ierland* 30 juni 2005, nr. 45036/98, r.o. 153-156 stelt het EHRM dat het EVRM niet opzij gezet kan worden door andere internationale afspraken.

³⁹ EG Gerecht in Eerste Aanleg, *Yusuf en Al Barakaat International Foundation/Raad en Commissie*, 21 september 2005, zaak T-306/01.

⁴⁰ EG Gerecht in Eerste Aanleg, *Kadi/Raad en Commissie*, 21 september 2005, zaak T 315/01.

Het Gerecht van Eerste Aanleg van de EG erkent in zijn uitspraken in deze zaken dat klagers binnen het VN-stelsel geen toegang tot de rechter hebben en noemt dit “een lacune in de rechtsbescherming”. Het Gerecht acht zich echter niet bevoegd de rechtmatigheid te toetsen van EU verordeningen die op grond van resoluties van de VN Veiligheidsraad vastgesteld zijn. Het Gerecht haalt hierbij artikel 103 VN Handvest aan waarin wordt bepaald dat de verplichtingen die voortvloeien uit het Handvest (dus ook artikel 25 ten aanzien van de resoluties van de Veiligheidsraad) voorrang hebben boven andere (internationale) verplichtingen.⁴¹ Toetsing van de betrokken resoluties aan het *ius cogens*,⁴² en in het bijzonder de dwingende normen met betrekking tot de universele rechten van de mens, behoort volgens het Gerecht wel tot de mogelijkheden. Iedere internationale instantie, dus ook de Veiligheidsraad, wordt immers geacht zich hieraan te houden. In zijn toetsing constateert het Gerecht geen strijd tussen de VN procedure rondom de bevrozingslijsten en het *ius cogens*.

Voor het Europees Hof van Justitie vorderden *Kadi* en *Al Barakaat* vervolgens vernietiging van de uitspraak van het Gerecht van Eerste Aanleg.⁴³ Nederland voegde zich als interveniënt aan de kant van de Raad van de Europese Unie en stelde dat de gemeenschapsrechter geen enkele wettigheidscontrole kan uitoefenen op de inhoud van de resoluties van de Veiligheidsraad, en dus zelfs niet kan toetsen aan het *ius cogens*.⁴⁴

Op 3 september 2008 vernietigde het Hof van Justitie de uitspraak van het Gerecht van Eerste Aanleg. Het Hof besliste dat het wél bevoegd is de op resoluties van de Veiligheidsraad gebaseerde verordeningen⁴⁵ te toetsen aan grondrechten die deel uitmaken van de algemene beginselen van gemeenschapsrecht aangezien

⁴¹ Zaak T 315/01, r.o. 215-225, 286 en zaak T-306/01, r.o. 276, 272-274.

⁴² *Ius cogens* is internationaal dwingend recht dat algemeen geldend is zonder dat er een geschreven rechtsnorm voor nodig is. In de doctrine en rechtspraak bestaat er veel controverse over de invulling van dit begrip. Het Gerecht vult het *ius cogens* in de onderhavige zaken in als zijnde het fundamentele recht op eerbiediging van de eigendom, het evenredigheidsbeginsel, het recht om te worden gehoord en het recht op een effectieve rechterlijke controle. Zaak T 315/01, r.o. 225-292 en zaak T-306/01, r.o. 284-347.

⁴³ De zaken *Kadi*, C-402/05 P, en *Al Barakaat*, C-415/05 P, zijn gevoegd. De heer Yusuf is in de loop van de procedure voor het Hof, op 24 augustus 2006, van de 1267 lijst verwijderd. Aangezien de inhoudelijke procedure van het plaatsen en verwijderen van de lijst zich aan het oog van de buitenstaander onttrekt, is niet duidelijk op welke gronden tot de verwijdering is overgegaan.

⁴⁴ Hof van Justitie EG, *Kadi*/Raad, zaak C-402/05 P en *Al Barakaat*/Raad, zaak C-415/05 P, r.o. 263. Overigens stelde de Minister van Buitenlandse Zaken bij de behandeling van de wijziging van de Sanctiewet in 2002 waarbij het mogelijk zou worden ook in het kader van terrorismebestrijding een nationale bevrozingsmaatregel af te vaardigen, zowel mondeling als schriftelijk in reactie op Kamervragen dat de Europese rechter bevoegd was zaken te behandelen tegen de uitvoering van een VN resolutie in EU recht, *Kamerstukken II* 2001-2002, 28 251, nr. 9, *Handelingen II* 2001-2002, p. 4720-4722.

⁴⁵ Verordening 467/2001, *PbEG* 2001 L 67/1 en Verordening 881/2002, *PbEG* 2002 L 139/10.

“bij internationale overeenkomst opgelegde verplichtingen geen afbreuk kunnen doen aan de constitutionele beginselen van het EG-Verdrag, waaronder het beginsel dat alle communautaire maatregelen de grondrechten moeten eerbiedigen, wat een voorwaarde is voor hun wettigheid, die door het Hof dient te worden gecontroleerd”⁴⁶

Het Hof benadrukte dat de toetsing van rechtmatigheid betrekking heeft op de Europese verordeningen die de resoluties van de Veiligheidsraad uitvoeren, en niet op de resoluties zelf. Ten aanzien van de betreffende Europese verordeningen stelde het Hof dat deze

“zijn vastgesteld zonder dat hun (Kadi en Al Barakaat, CTIVD) enige garantie is geboden dat de tegen hen in aanmerking genomen elementen zouden worden meegedeeld of dat zij hierover zouden worden gehoord, zodat dient te worden geconcludeerd dat deze verordening is vastgesteld volgens een procedure waarin de rechten van de verdediging niet zijn geëerbiedigd, wat eveneens heeft geleid tot een schending van het beginsel van effectieve rechterlijke bescherming.”⁴⁷

De bevroeringsmaatregelen die uit deze verordening voortvloeien vormen daarnaast volgens het Hof in de omstandigheden van het onderhavige geval een ongerechtvaardigde beperking van het eigendomsrecht van *Kadi* en *Al Barakaat*.

Het Hof verklaarde de verordening voor zover zij betrekking heeft op *Kadi* en *Al Barakaat* nietig. Het Hof sprak zich er echter niet over uit of de bevroering van de tegoeden van *Kadi* en *Al Barakaat* ten gronde gerechtvaardigd is, en concludeerde dat de bevroeringsmaatregelen maximaal drie maanden gehandhaafd dienen te blijven om de Raad de tijd te geven om de procedures te wijzigen en zo een einde te maken aan de vastgestelde schendingen.

Naar aanleiding van deze uitspraak zal aan de VN 1267 lijst die de EU uitvoert toch een specifieke EU procedure verbonden dienen te worden, waarin de fundamentele rechten van op de lijst vermelde personen en organisaties worden beschermd.

5.4 De EU bevroeringslijst: de Europese uitvoering van Resolutie 1373 van de VN Veiligheidsraad

Direct na de aanslagen van 11 september 2001 bracht de VN Veiligheidsraad Resolutie 1373 uit waarin staten onder andere wordt opgedragen *zelfstandig* personen en organisaties die terroristische activiteiten ontplooiën te benoemen en hun tegoeden te bevriezen en begunstigende geldstromen te verhinderen. Naar aanleiding hiervan initieerde de Europese

⁴⁶ Zaak C-402/05 P en C-415/05 P, r.o. 283. Het Hof komt aldus niet eens aan het *ius cogens* toe.

⁴⁷ Zaak C-402/05 P en C-415/05 P, r.o. 352.

Unie ook een eigen bevroezingslijst. Deze lijst wordt krachtens Gemeenschappelijk Standpunt (GS) 2001/931 en Verordening 2580/2001 opgesteld

“aan de hand van welbepaalde inlichtingen of dossier-elementen die aantonen dat door een bevoegde instantie een beslissing is genomen ten aanzien van de bedoelde personen, groepen of organisaties, ongeacht of het gaat om de inleiding van een onderzoek of een vervolging wegens een terroristische daad, poging tot het plegen van een dergelijke daad, of de deelname aan of het vergemakkelijken van een dergelijke daad, op grond van bewijzen of serieuze en geloofwaardige aanwijzingen, dan wel om een veroordeling wegens dergelijke feiten. (...) Voor de toepassing van dit lid wordt onder „bevoegde instantie” verstaan een rechterlijke instantie of, indien rechterlijke instanties geen bevoegdheid bezitten op het door deze bepaling bestreken gebied, een gelijkwaardige op dat terrein bevoegde instantie.”⁴⁸

Voor plaatsing op de EU lijst bestaan aldus enigszins duidelijker procedurele en inhoudelijke vereisten ten aanzien van de bewijsvoering dan voor plaatsing op de VN lijst, te weten de “beslissing van een bevoegde instantie” omtrent “het plegen, poging tot plegen, het vergemakkelijken van of deelname aan een terroristische daad”.

Aan deze EU-lijst is een eigen regime en procedure gekoppeld, deels bestaand uit interne regelingen. Er wordt in de lijst behorende bij GS 2001/93 een onderscheid gemaakt tussen (1) personen en organisaties die enigerlei banden hebben met landen buiten de EU of die anderszins vallen onder aspecten van Gemeenschappelijk Buitenlands- en Veiligheidsbeleid (GBVB-aspecten) (exogene plaatsing) en (2) personen en organisaties die hun wortels, belangrijkste activiteiten en doeleinden binnen het grondgebied van de Europese Unie hebben (endogene plaatsing). Dit onderscheid houdt verband met de verschillende pijlers van de EU, aangezien enkel in het kader van Gemeenschappelijk Buitenlands- en Veiligheidsbeleid Europese sanctiemaatregelen getroffen kunnen worden. Exogeen geplaatste personen (tweede pijler) kunnen wel aan Europese bevroezingsmaatregelen onderworpen worden, endogeen geplaatste personen (derde pijler) niet.

Bij endogene plaatsing zijn de bepalingen inzake de politieke en justitiële samenwerking in strafzaken in het kader van titel VI van het Verdrag betreffende de Europese Unie van toepassing, hetgeen ook betekent dat geen beroep ingesteld kan worden bij het Europees Hof van Justitie, aangezien deze geen bevoegdheid heeft in de derde pijler van de EU. In de praktijk zien lidstaten van de EU bij een endogene plaatsing voldoende aanleiding om de betrokken personen en organisaties te onderwerpen aan nationale bevroezing.⁴⁹ Indien hiertoe wordt overgegaan staat de weg naar de nationale rechter open. Voorbeelden van

⁴⁸ Gemeenschappelijk Standpunt 2001/931/GBVB, PbEG 2001 L 344/93, art. 1 lid 4 en Verordening 2580/2001, PbEG 2001 L 344/11, art. 2 lid 3.

⁴⁹ Zo ook Nederland, zie paragraaf 5.5.

endogeen geplaatste organisaties en organisaties zijn de Baskische afscheidingsbeweging ETA en enkele van haar leden en splinterorganisaties van de IRA.

Europese lidstaten zijn verplicht uitvoering te geven aan de bevrozing van de tegoeden van exogeen geplaatste personen en organisaties. De exogeen geplaatste personen en organisaties kunnen zich wel wenden tot de Europese rechter. Voorbeelden van exogeen geplaatste organisaties zijn de Tamil Tijgers, de stichting Al-Aqsa en de Koerdische PKK. Hoewel de Hofstadgroep en zijn leden gevestigd waren in Nederland en de belangrijkste activiteiten en doeleinden gericht waren op het grondgebied van de Europese Unie, zijn deze wel exogeen geplaatst.⁵⁰

Ter uitvoering van het GS 2001/931 is de werkgroep GS 931 opgericht.⁵¹ Dit ambtelijk voorportaal bereidt de wijzigingen van de bevrozingslijst voor, waarbij tenminste zesmaandelijks wordt bekeken of er voldoende gronden zijn om de personen en organisaties op de lijst te handhaven. De werkgroep GS 931 rapporteert vervolgens aan het Comité van Permanente Vertegenwoordigers (Coreper) dat een besluit tot wijzigingen in de lijst voorlegt aan de Raad van de Europese Unie. De Raad beslist inzake wijzigingen van de bevrozingslijst op basis van unanimiteit. Vertegenwoordigers van het Ministerie van Buitenlandse Zaken hebben zitting in de werkgroep GS 931 en worden vergezeld door medewerkers van de nationale inlichtingen- en veiligheidsdiensten.

Voor het Gerecht van Eerste Aanleg van de EG zijn tevens vragen gerezen over de Europese bevrozingslijst. Meermalen constateerde het Gerecht dat de procedure voorafgaande aan de plaatsing op de lijst ondeugdelijk was geweest.⁵² Deze ondeugdelijkheid was onder meer daarin gelegen dat de Raad niet kon aantonen welk besluit van een bevoegde instantie aan de plaatsing ten grondslag lag of dat de plaatsing niet gepaard ging met een deugdelijke motivering. Het Raadsbesluit ten aanzien van de plaatsing werd dan ook nietig verklaard. Naar aanleiding van de verschillende uitspraken is de procedure gewijzigd. Zo dienen staten voor iedere plaatsing een gedetailleerde (niet publieke) motivering aan de Raad te overhandigen, worden personen en organisaties korte tijd na de plaatsing genotificeerd en wordt hen de gelegenheid geboden om hun reactie op de plaatsing kenbaar te maken.⁵³

Het effect van de uitspraken van Gerecht bleef voor de personen en organisaties die hun

⁵⁰ In paragraaf 5.6.1 van dit rapport wordt nader ingegaan op de Hofstadgroep en de bevrozingslijsten.

⁵¹ Voor 2007 werd dezelfde functie vervuld door het Clearing House, het informeel raadplegingsmechanisme dat sinds 2001 tussen de lidstaten bestond. Voor de beschrijving van de werkwijze en het mandaat van de werkgroep GS 931, zie Raad van de Europese Unie, 28 juni 2007, 10826/07, Annex 1.

⁵² EG Gerecht in Eerste Aanleg, Organisatie van Volksmujahedeeden van Iran (MKO)/Raad en Verenigd Koninkrijk, 12 december 2006, zaak T- 228/02 (MKO D), Sison/Raad, 11 juli 2007, zaak T-47/03, Al-Aqsa/Raad, 11 juli 2007, zaak T-327/03 en PKK tegen Raad, 3 april 2008, zaak T-229/02.

⁵³ Dit zijn de ministers van buitenlandse zaken overeengekomen in de vergadering van de Raad van de EU op 23-24 april 2007, zie 8425/07 (presse 80), p. 34.

zaak voor het Gerecht hadden bepleit beperkt, aangezien de Raad steeds al voor de uitspraak een nieuw besluit aannam op grond van de verbeterde procedure.⁵⁴ Het Gerecht heeft zich positief over de verbeterde procedure uitgesproken, maar heeft in de recente uitspraak in de derde MKO zaak wel geconstateerd dat de Raad deze procedure nog niet altijd juist toepast.⁵⁵

5.5 Nationale bevrozing door sanctiemaatregelen van de Minister van Buitenlandse Zaken

Nederland acht zich internationaal verplicht bij te dragen aan de ontwikkeling en uitvoering van de EU en VN maatregelen ter bestrijding van terrorisme. De bevrozingslijst behorende bij VN Resolutie 1267 werkt via de EU verordening rechtstreeks door in de Nederlandse rechtsorde, net zoals de (exogene) bevrozingslijst die naar aanleiding van VN Resolutie 1373 door de EU bij Verordening 2580/2001 is opgesteld. Handelen in strijd met deze resoluties en verordeningen is in Nederland strafbaar gesteld.⁵⁶ De in Nederland aanwezige tegoeden van alle op deze lijsten vermelde personen en organisaties dienen dan ook door financiële instanties onderworpen te worden aan bevrozing.⁵⁷

Het staat Nederland daarnaast vrij om *zelf*, dus los van de EU, direct uitvoering te geven aan VN Resolutie 1373.

De Minister van Buitenlandse Zaken was op basis van de Sanctiewet 1977 al bevoegd ter uitvoering van internationale verplichtingen in het kader van de handhaving of het herstel van de internationale vrede en veiligheid of de bevordering van de internationale rechtsorde een nationale sanctiemaatregel te treffen. De Minister ging hier veelal toe over als er een internationale verplichting was die niet rechtstreeks doorwerkte in de Neder-

⁵⁴ Dit is bijvoorbeeld gebeurd in de gevallen van José-Maria Sison, Al Aqsa, de MKO en de PKK.

⁵⁵ In MKO/Raad, 23 oktober 2008, zaak T-256/07 (MKO II) oordeelde het Gerecht dat de Raad op basis van een juiste procedure een nieuw besluit had genomen. Wel bleek een tweede nieuw besluit onvoldoende gemotiveerd, hetgeen leidde tot vernietiging. Lopende de procedure, op 15 juli 2008, nam de Raad een nieuw besluit op basis van nieuwe informatie. In MKO/Raad, 4 december 2008, zaak T-284/08 (MKO III) verklaarde het Gerecht ook dit besluit nietig omdat bij de totstandkoming hiervan onvoldoende rekening was gehouden met de belangen van de verdediging. De MKO was ten onrechte laat geïnformeerd en niet in de gelegenheid gesteld om haar zienswijze te geven op het nieuwe besluit. Daarnaast stelde het Gerecht vast dat de openbare onderliggende informatie niet gekwalificeerd kon worden als een beslissing genomen door een bevoegde instantie. Vanwege de geheimhouding van de overige onderliggende informatie stelde het Hof de rechtmatigheid van het besluit niet vast te kunnen stellen, waardoor opnieuw de belangen van de verdediging werden geschonden.

⁵⁶ Sanctieregeling Osama Bin Laden, Al-Qa'ida en Taliban 2002, *Stcrt.* 2002, 117 en Sanctieregeling terrorisme 2002 I, *Stcrt.* 2002, 104.

⁵⁷ Daarnaast is in 2006 een wetwijziging in werking getreden waarin wordt vastgesteld dat organisaties die op deze lijsten vermeld zijn, in Nederland van rechtswege verboden zijn en niet bevoegd tot het verrichten van enige rechtshandeling, zie art. 5b Wet Conflictenrecht Corporaties, zoals gewijzigd bij wet van 29 november 2006, *Stb.* 2006, 600.

landse rechtsorde en aldus een aparte nationale bepaling behoefde. Deze sancties dienden echter van oudsher betrekking te hebben op een regering van een land of op een organisatie of persoon die namens de regering van een land handelde.

Nadat door de VN aan lidstaten de algemene opdracht was gegeven tegoeden van (vermeende) terroristen te bevroren, werd in 2002 de Nederlandse Sanctiewet 1977 gewijzigd, zodat ook ter bevordering van de bestrijding van (niet door staten gedreven) terrorisme tot nationale bevroren overgegaan kon worden.⁵⁸ Direct na de inwerking-treding van de wetwijziging werd in de Sanctieregeling terrorisme 2002 II ten aanzien van de tegoeden van personen en organisaties op de EU lijst die als endogeen aangemerkt waren, aangekondigd dat deze in Nederland nationaal bevroren dienden te worden.⁵⁹ Sindsdien treft de Minister van Buitenlandse Zaken geregeld sanctieregelingen met het oog op de strijd tegen terrorisme. Het betreft dan personen en organisaties die (nog) niet op de VN of (exogene) EU bevrorenlijst vermeld zijn.

Naar aanleiding van Nederlandse sanctieregelingen zijn van diverse personen en organisaties de tegoeden nationaal bevroren, waarna deze door Nederland voor de EU lijst voorgedragen zijn. Zo zijn in 2002 en 2003 de tegoeden van José-Maria Sison en de Stichting Al-Aqsa op Nederlands verzoek aan Europese bevroren onderworpen. Na de veroordeling door de rechtbank⁶⁰ droeg Nederland de negen veroordeelde Hofstad-groepleden en de Hofstadgroep als organisatie in de EU voor en op 21 december 2006 zijn deze opgenomen op de EU bevrorenlijst.

Vooralsnog staan er geen door Nederland voorgedragen personen op de VN lijst. Wel heeft Nederland in 2002, nadat de Verenigde Staten de organisatie Benevolence International had voorgedragen voor plaatsing op de VN lijst, de Nederlandse vestiging van deze organisatie aangedragen als onderdeel van deze plaatsing.

Sinds 2007 staat tegen het nationale besluit tot bevroren de procedure van bezwaar en beroep open.

5.6 Oplappende zwaarte van bevrorenmaatregelen en beoordelingsruimte van staten

Op basis van de beschreven procedures in de voorgaande paragrafen, constateert de Commissie dat de bevroren op grond van nationale, EU en VN bepalingen in een drietal opzichten oplappend zijn in zwaarte.

⁵⁸ Sanctiewet 1977, *Stb.* 1980, 93, artikel 2 lid 1, zoals gewijzigd bij Wet van 16 mei 2002, *Stb.* 2002, 270.

⁵⁹ Sanctieregeling terrorisme 2002 II, *Stcrt.* 2002, 138.

⁶⁰ Rechtbank Rotterdam 10 maart 2006, LJN:AV5108.

Ten eerste ten aanzien van de reikwijdte. Een Nederlandse bevrozing werkt alleen in Nederland en de Europese bevrozingslijst in de lidstaten van de EU. De VN lijst beoogt effect te genereren in alle VN lidstaten en werkt, doordat deze wordt overgenomen in EU regelgeving, door in de Europese, en daarmee ook in de Nederlandse, rechtsorde.

Ten tweede ten aanzien van mogelijkheden van rechtsbescherming. Tegen een nationale bevrozing bestaat de mogelijkheid van bezwaar, beroep, hoger beroep en eventueel de gang naar het Europees Hof voor de Rechten van de Mens. Tegen de plaatsing op de Europese bevrozingslijst kan men bij het Gerecht van Eerste Aanlag en daarna eventueel bij het Europees Hof van Justitie in beroep gaan. Tegen plaatsing op de VN bevrozingslijst kan geen procedure bij een onafhankelijke instantie worden gestart, maar kan enkel aan de VN Veiligheidsraadleden zoals vertegenwoordigd in het 1267 comité gevraagd worden om verwijdering van de bevrozingslijst.

Ten derde ten aanzien van de invloed van het voordragende land. Een bevrozing op basis van een nationale sanctieregeling kan door de Minister van Buitenlandse Zaken zelf beëindigd worden. Zodra wordt overgegaan tot voordracht voor de EU of VN bevrozingslijst kan Nederland bevrozingsmaatregelen niet meer eenzijdig beëindigen. Bevrozingen op basis van de EU lijst worden halfjaarlijks heroverwogen, waarbij wordt bekeken of er voldoende gronden zijn om de personen en organisaties op de lijst te handhaven. De rol van het voordragende land bij deze heroverweging is aanzienlijk, maar de plaatsing op de bevrozingslijst kan alleen beëindigd worden als hier binnen de Raad overeenstemming over wordt bereikt. Bij de VN is er tot op heden geen periodieke heroverweging geweest, en zal vanaf 2010 eens per drie jaar tot heroverweging worden overgegaan. In het besluitvormingsproces telt enkel de stem van de VN Veiligheidsraadleden.

Deze oplopende zwaarte van de bevrozingsmaatregelen is van belang in de afweging die staten maken om al dan niet over te gaan tot het treffen van of voordragen voor een bevrozingsmaatregel.

Staten kunnen personen en organisaties voordragen voor de bevrozingslijst horende bij Resolutie 1267. In Resolutie 1373 worden staten opgeroepen om zelfstandig de tegoeden van (vermeende) terroristen te bevrozen. In GS 931 wordt beschreven hoe staten personen en organisaties kunnen voordragen voor de EU bevrozingslijst. In alle gevallen worden staten geacht zelf de afweging te maken wie er als terrorist of daarenboven als “gelieerd aan Al Qa’ida” gekwalificeerd dient te worden en op welke wijze de bevrozing plaats dient te vinden. Met name het “gelieerd zijn aan Al Qa’ida” blijkt voor meerdere uitleg vatbaar, gezien het fluïde karakter van Al Qa’ida en de enigszins vage definitie van “gelieerd” in de VN resolutie, waarvoor “anderszins ondersteunen” al voldoende is. Internationale verplichtingen laten lidstaten de ruimte om te besluiten personen die door nationale instanties verdacht worden van terrorisme of van banden met Al Qa’ida niet te onderwerpen aan bevrozingsmaatregelen. Ook kunnen staten ervoor kiezen de bevrozing nationaal in te zetten en hierbij vooralsnog niet tot een internationale voordracht over te

gaan. Indien er wel de voorkeur is voor een internationale voordracht, kan op basis van het dossier bekeken worden of het zwaartepunt ligt in het terrorisme element van de EU lijst of in het Al Qa'ida element van de VN lijst. Hierin hebben staten aldus een zekere beoordelingsruimte.

In deze beoordelingsruimte dient het beginsel van proportionaliteit te worden meegenomen. Proportionaliteit of evenredigheid (evenredige belangenafweging) is één van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, die zijn ontwikkeld als toetsingscriteria voor bestuursoptreden. De zwaarte van het in te zetten middel dient evenredig te zijn aan het te bereiken doel.

De oplopende zwaarte van de bevrozingsprocedures dient vanuit het oogpunt van proportionaliteit dan ook een rol te spelen in de beslissing om een nationale sanctie-maatregel te treffen of over te gaan tot voordracht voor plaatsing op de EU of VN bevrozingslijst. Indien bijvoorbeeld wordt beoogd een nationale rekening te bevrozen van een persoon die aan terroristische activiteiten in het algemeen is te relateren, maar mogelijk ook aan Al Qa'ida, dan is het een onevenredig zwaar middel om over te gaan tot voordracht voor plaatsing op de VN lijst. Indien echter vaststaat dat een persoon gelieerd is aan Al Qa'ida en hij ten behoeve hiervan internationaal tegoeden beheert, dan kan een voordracht voor plaatsing op de VN lijst proportioneel zijn.

5.7 De AIVD en de bevrozingslijsten

5.7.1 Algemeen

De Nederlandse besluitvorming omtrent nationale bevrozing en voordracht voor de EU of VN bevrozingslijst wordt afgestemd tussen de Ministeries van Buitenlandse Zaken, Financiën en Justitie, de AIVD en het OM, die samen het zogenaamde «bevrozingsoverleg» vormen.⁶¹ De deelnemers hebben een bevrozingsprotocol opgesteld waarin de nationale procedures voor plaatsing, toetsing, herziening en verwijdering zijn vastgelegd. De Minister van BZ is niet alleen bevoegd om een nationale sanctie-maatregel af te vaardigen, het Ministerie van BZ is ook verantwoordelijk voor een eventuele voordracht voor de EU of VN bevrozingslijst. Het Ministerie van Financiën is verantwoordelijk voor de uitvoering van de maatregel, zoals het toezicht op de banken en de toekenning van de ontheffingen. De AIVD vervult in dit protocol vanwege zijn kennis en instrumentarium een belangrijke rol. Zo levert de AIVD informatie aan ten behoeve van de voordracht voor plaatsing of verwijdering van personen en organisaties van een bevrozingslijst (paragraaf 5.7.2) en ten behoeve van de uitvoering van bevrozingsmaatregelen (paragraaf 5.7.3).

⁶¹ *Kamerstukken I 2007-2008*, 28 764, K, p. 14.

5.7.2 Rol van de AIVD bij de voordracht voor bevroingsmaatregelen

Zoals in paragraaf 5.6 wordt beschreven, hebben staten bij het nakomen van internationale verplichtingen in het kader van de bevroingslijsten een zekere mate van beoordelingsruimte waar het de afweging betreft of en hoe bevroingsmaatregelen moeten worden aangewend. Dit geldt ook ten aanzien van de rol van de AIVD bij het aanleveren van informatie ten behoeve van het voordragen voor een bevroingsmaatregel.

In het geheime deel bij dit rapport beschrijft de Commissie de rol van de AIVD met betrekking tot het aanleveren van informatie ten behoeve van de voordracht voor plaatsing op of verwijdering van personen van een bevroingslijst.

Het is de Commissie gebleken dat de bijdrage van de AIVD aan de verschillende procedures inzake de bevroingslijsten in het algemeen plaatsvindt binnen de geldende regels.

Indien de AIVD in het kader van de bevroingsprocedure informatie verstrekt aan het Ministerie van BZ, dan geschiedt deze externe gegevensverstrekking via een ambtsbericht, aangezien het Ministerie van BZ de bevoegde instantie is om in reactie hierop maatregelen te treffen. Een ambtsbericht van de AIVD dient te voldoen aan een aantal wettelijke vereisten, waarvoor zij verwezen naar het toezichtsrappport van de Commissie naar de door de AIVD uitgebrachte ambtsberichten.⁶² In de interne regelgeving van de AIVD is opgenomen dat het ambtsbericht zoveel mogelijk harde, feitelijke informatie bevat op basis waarvan de ontvangende instantie kan besluiten al dan niet over te gaan tot het treffen van maatregelen.

De Commissie constateert in één geval van voordracht voor plaatsing op de VN bevroingslijst dat de AIVD zijn rol ruimer heeft ingevuld dan door het protocol voorgeschreven. In het in deze casus verzonden ambtsbericht heeft de AIVD zich niet beperkt tot het louter weergeven van de (objectieve) feitelijke informatie, op basis waarvan het Ministerie van BZ een eigen afweging kon maken ten aanzien van de te treffen maatregelen.

Op verzoek van de Minister heeft de Commissie de inhoudelijke bevindingen in deze casus verschoven naar het geheime gedeelte.

⁶² Toezichtsrappport van de Commissie nr. 9a inzake de door de AIVD uitgebrachte ambtsberichten in de periode van januari 2004 tot oktober 2005. *Kamerstukken II* 2005/06, 29 924, nr. 9 (bijlage). Ook beschikbaar op www.ctivd.nl.

5.7.3 Rol van de AIVD bij de uitvoering van bevroeringsmaatregelen

Tot slot levert de AIVD een bijdrage aan de *uitvoering* van de bevroeringslijsten door de identiteit van de door de banken aangedragen personen en organisaties te verifiëren. Hieromtrent zijn in een protocol afspraken gemaakt tussen de AIVD en het Ministerie van Financiën.

Zodra er een wijziging van een VN of EU bevroeringslijst in werking treedt, stuurt het Ministerie van Financiën de financiële toezichthouders, te weten De Nederlandsche Bank (DNB) en de Autoriteit Financiële Markten (AFM), hierover bericht. Het Ministerie van Buitenlandse Zaken en de AIVD ontvangen een kopie. De financiële toezichthouders dragen zorg voor verspreiding van de lijst naar de financiële instellingen en voor plaatsing van de lijst op internet. Indien de financiële instellingen zonder twijfel een “exacte treffer” vinden in hun bestanden dienen deze direct over te gaan tot bevroering, waarop het Ministerie van Financiën dit meldt aan de AIVD.⁶³ Indien er onvoldoende zekerheid is of er sprake is van een treffer, wordt nog niet bevroren maar wordt aan de AIVD gevraagd een onderzoek te starten naar de “mogelijke treffer”. Het financieel-economisch team van de AIVD voert naslag uit in de eigen systemen en verzamelt zo nodig op basis van de algemene bevoegdheid van artikel 17 WIV 2002 relevante gegevens. De AIVD dient zich binnen tien werkdagen in een ambtsbericht uit te spreken over de waarschijnlijkheid dat een gemeld persoon op een lijst voorkomt. De AIVD is bevoegd aan de Minister van Financiën mededeling te doen in het kader van een goede taakuitvoering (artikel 36 WIV 2002) of op grond van een dringende en gewichtige reden (artikel 39 WIV 2002). Sinds 2005 bestaat de afspraak dat indien de AIVD zich hierover niet kan uitspreken, er geen ambtsbericht wordt verzonden. In het geval dat de AIVD met zekerheid kan zeggen dat het gaat om een “exacte treffer” of in het geval van bijzonderheden zal de AIVD via een ambtsbericht het Ministerie van Financiën en eventueel het Openbaar Ministerie informeren. Vervolgens zal het Ministerie van Financiën aan de financiële instellingen doorgeven dat overgegaan kan worden tot bevroering van de tegoeden.

Om te kunnen komen tot identificatie, worden van personen en organisaties zoveel mogelijk gegevens opgenomen op een bevroeringslijst. Dit is in de praktijk niet altijd gemakkelijk, bijvoorbeeld als van één persoon meerdere namen en paspoorten in omloop zijn of nadere identificerende criteria ontbreken. Financiële instellingen geven aan moeite te hebben om vast te stellen of de personen en organisaties in hun systemen overeenkomen met de personen en organisaties op de EU en VN bevroeringslijsten. Meestal wordt

⁶³ Het is immers strafbaar om aan deze personen en organisaties financiële diensten te verlenen, zie Sanctieregeling Osama Bin Laden, Al-Qa’ida en Taliban 2002, Stcrt. 2002, 117 en Sanctieregeling terrorisme 2002 I, Stcrt. 2002, 104.

dan ook aan de AIVD doorgegeven dat er mogelijk sprake is van een persoon of organisatie die op de lijst staat (een mogelijke treffer), opdat de AIVD nader onderzoek kan doen en advies kan geven. Indien de financiële instellingen wel menen dat het om één en dezelfde persoon of organisatie gaat (een exacte treffer), wordt conform het protocol de AIVD hiervan op de hoogte gesteld, doch wordt aan de AIVD geen advies gevraagd. De financiële instelling kan in dit laatste geval zelfstandig overgaan tot bevroering.

De Commissie is in haar onderzoek één geval tegengekomen uit 2006 waarbij de AIVD door het Ministerie van Financiën op de hoogte werd gesteld van een bevroering op basis van de VN 1267 lijst. De betrokkene bleek dezelfde naam, geboorteplaats en geboortedatum te hebben als de op de lijst vermelde persoon. De betreffende bank had de rekening reeds bevroren, maar vroeg de AIVD toch om advies. Vervolgens werd deze melding door de AIVD onderzocht. Hieruit bleek dat de persoon van wie de rekening was bevroren niet overeenkwam met de persoon die op de lijst stond vermeld. Dit werd gemeld aan het Ministerie van Financiën, waarop de bevroering van de rekening van de betrokkene werd beëindigd.

Het bovenstaande in aanmerking genomen, acht de Commissie het wenselijk dat, zonder daarmee af te doen aan de verplichtingen van de financiële instellingen, zowel bij mogelijke als bij exacte treffers het advies van de AIVD gevraagd wordt. Dit lijkt aangewezen vanuit het oogpunt van de zorgvuldigheid die past bij het uitvoeren van een ingrijpende maatregel als bevroering, en wel in het bijzonder vanwege het geregeld geconstateerde gebrek aan voldoende identificerende criteria in de bevroeringslijsten.

6. Conclusies en aanbevelingen

- 6.1 De regeling van verstrekking van gegevens van de AIVD aan de Belastingdienst zoals neergelegd in het Convenant tussen deze diensten, is naar de letter niet in overeenstemming met de wettelijke vereisten die worden gesteld aan externe gegevensverstrekking. De Commissie beveelt aan het Convenant op dit punt aan te passen. (paragraaf 3.3.2)
- 6.2 De door de AIVD verrichte financieel-economische onderzoeken passen binnen de wettelijke taakstelling. (paragraaf 4.1)
- 6.3 Behoudens de hieronder genoemde gevallen vindt de inzet van bijzondere bevoegdheden op grond van artikel 18 e.v. van de WIV 2002 in het kader van financieel-economisch onderzoek plaats in overeenstemming met de wettelijke vereisten. (paragraaf 4.2)

- 6.4 De Commissie constateert dat in een enkel geval bij de inzet van bijzondere bevoegdheden in het kader van financieel-economisch onderzoek de motivering te wensen overlaat. Deze gebrekkige motivering doet naar het oordeel van de Commissie onvoldoende recht aan de zorgvuldigheid waarmee de inzet van bijzondere bevoegdheden dient te zijn omkleed, vooral in het bijzondere geval waarvan in casu sprake was. (paragraaf 4.2)
- 6.5 De Commissie constateert dat de AIVD een relatief nieuw inlichtingenmiddel ten onrechte niet heeft aangemerkt als een bijzondere bevoegdheid in de zin van artikel 20, eerste lid, onder b, van de WIV 2002. De Commissie heeft geconstateerd dat het verantwoordelijke teamhoofd wel vooraf toestemming heeft verleend voor de inzet van het inlichtingenmiddel en dit schriftelijk heeft gerapporteerd, zij het niet volgens de geëigende procedure. De inzet voldeed voorts aan de eisen van noodzakelijkheid, proportionaliteit en subsidiariteit, waardoor materieel aan de vereisten is voldaan. De Commissie beveelt aan dat de procedure voor de inzet van het bewuste inlichtingenmiddel in overeenstemming wordt gebracht met de wettelijke vereisten van artikel 20, eerste lid, onder b, jo. artikel 19 en 33 WIV 2002. (paragraaf 4.2.1)
- 6.6 De Commissie constateert dat bij de inzet van een agent die intensief voor de AIVD werkte, aspecten van rechtmatigheid in het gedrang dreigden te komen, bijvoorbeeld doordat interne afspraken niet werden nagekomen. Zij constateert ook dat aan een aantal cruciale randvoorwaarden die gelden voor de intensieve inzet van een agent niet is voldaan en dat op het moment onvoldoende specifieke richtlijnen bestaan voor de inzet van een dergelijke agent. De Commissie beveelt aan op basis van de eindevaluatie van de agentenoperatie concrete aanbevelingen ten aanzien van de gesignaleerde knelpunten te formuleren. Om te voorkomen dat dergelijke situaties zich ook voordoen bij andere afdelingen binnen de AIVD is het aangewezen om de aanbevelingen dienstbreed te beoordelen op mogelijke toepassing en invoering. (paragraaf 4.2.2)
- 6.7 Uit het onderzoek van de Commissie is niet gebleken dat de AIVD in de samenwerking met overheidsorganen en instellingen uit de financiële wereld de grenzen die wet- en regelgeving stellen aan deze samenwerking overschrijdt. (paragraaf 4.3)
- 6.8 Het is de Commissie gebleken dat de bijdrage van de AIVD aan de verschillende procedures inzake de bevroezingslijsten in het algemeen plaatsvindt binnen de geldende regels. (paragraaf 5.7.2)

- 6.9 De AIVD heeft in de kandidaatstelling voor bevrozing een belangrijke signalerende en informerende taak.
- De Commissie constateert in één geval van voordracht voor plaatsing op de VN bevrozingslijst dat de AIVD zijn rol ruimer heeft ingevuld dan door het protocol voorgeschreven. In het in deze casus verzonden ambtsbericht heeft de AIVD zich niet beperkt tot het weergeven van de (objectieve) feitelijke informatie, op basis waarvan het Ministerie van BZ een eigen afweging kon maken ten aanzien van de te treffen maatregelen. (paragraaf 5.7.2)
- 6.10 De Commissie acht het wenselijk dat, zonder daarmee af te doen aan de verplichtingen van de financiële instellingen, zowel bij mogelijke als bij exacte treffers het advies van de AIVD gevraagd wordt. Dit lijkt aangewezen vanuit het oogpunt van de zorgvuldigheid die past bij het uitvoeren van een ingrijpende maatregel als bevrozing, en wel in het bijzonder vanwege het geregeld geconstateerde gebrek aan voldoende identificerende criteria in de bevrozingslijsten. (paragraaf 5.7.3)

Aldus vastgesteld in de vergadering van de Commissie d.d. 4 maart 2009.

Toezihtsrapport 21

Inzake het veiligheidsonderzoek van de AIVD naar de (voormalige) korpschef van de Politie Zeeland dhr. F.P. Goudswaard

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	83
2.	Onderzoek van de Commissie	84
3.	Wet- en regelgeving	85
3.1	De wet	85
3.1.1	De procedure	85
3.1.2	Gegevensvergaring	86
3.1.3	Bronbescherming	87
3.2	De uitvoering van het veiligheidsonderzoek	89
3.2.1	Administratief onderzoek	89
3.2.2	Gesprekken	90
3.3	De beoordeling van het veiligheidsonderzoek	91
4.	De bevindingen van de Commissie inzake het veiligheidsonderzoek naar de (voormalige) korpschef van de Politie Zeeland dhr. F.P. Goudswaard	92
4.1	Zonder VGB op een vertrouwensfunctie	92
4.2	De uitvoering van het veiligheidsonderzoek in concreto	93
4.2.1	De opzet van het onderzoek	93
4.2.2	Het administratief onderzoek	94
4.2.3	Het gesprek met betrokkene	94
4.2.4	Gesprekken met informanten	96
4.2.5	De verslaglegging	98
4.3	De beoordeling van het veiligheidsonderzoek in concreto	98
4.4	Termijnoverschrijding	100
5.	Conclusies en aanbevelingen	100

Toezihtsrapport

1. Inleiding

Op 31 juli en 1 augustus 2008 berichtten verschillende media over het weigeren van de Verklaring van Geen Bezwaar (VGB) door de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD) aan de korpschef van de Politie Zeeland, dhr. F.P. Goudswaard.¹ De AIVD had naar aanleiding van een naar de korpschef ingesteld veiligheidsonderzoek op 16 juli 2008 geconcludeerd dat er redenen waren om de VGB te weigeren. Kort na het weigeren van de VGB aan de korpschef zegde de ondernemingsraad het vertrouwen op in de korpsleiding, hetgeen de zaak in de publiciteit bracht.

De berichtgeving deed veel stof opwaaien. Zo werd bekend dat er bij het aantreden van de korpschef in 2003 door een verzuim geen veiligheidsonderzoek was ingesteld.² Van de zijde van enkele burgemeesters en politievakbonden werd de geheimhouding waarmee de veiligheidsonderzoeken zijn omgeven aan de orde gesteld. Vanwege het gebrek aan inzage in het onderliggend dossier heeft de korpschef onvoldoende mogelijkheid om zich adequaat te verweren tegen de conclusies van de AIVD en moet de burgemeester in zijn rol van korpsbeheerder betrokkene uit de functie zetten terwijl hij de feiten niet kent, zo luidde de kritiek.

Over de kwestie werden vragen gesteld door het lid van de Tweede Kamer Griffith (VVD) aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK).³ Op 2 september 2008 heeft de Minister van BZK haar beantwoording van de vragen besproken met de Tweede Kamer.⁴ De daaropvolgende dag gaf de Minister van BZK aan voormalig Commissaris van de Koningin in de provincie Utrecht mr. B.S. Staal de opdracht om een onafhankelijk onderzoek in te stellen naar de voorvallen en handelingen binnen het regionale politiekorps Zeeland die op gespannen voet staan met rechtmatigheid en principes van integer handelen, alsmede de integriteitscultuur binnen het Korps te onderzoeken. Het rapport 'De Zeeuwse eilanden in politieland' dat van dit onderzoek

¹ Zie onder andere W. Schenk 'Korpschef van Zeeland uit zijn functie gezet', *de Volkskrant* 1 augustus 2008.

² Zie onder andere Kuypers en Halkema 'Zeeuwse korpschef niet doorgelicht bij aantreden', *ANP* 1 augustus 2008.

³ *Aanhangsel Handelingen II* 2007/08, nr. 3411.

⁴ *Handelingen II* 2008/09, 106, p. 7712-7714.

het resultaat was, is op 26 januari 2009 door de Minister van BZK aan de Tweede Kamer gezonden.⁵

In een achtergrondartikel van 8 november 2008 stelde de Volkskrant naar aanleiding van gesprekken met (een aantal) korpschefs dat er groot ongenoegen leeft binnen de Nederlandse politietop over de veiligheidsonderzoeken die de AIVD uitvoert.⁶ Dit ongenoegen betreft bijvoorbeeld de beperkte inzage die betrokkene heeft ten aanzien van het onderliggend dossier. Tevens werd de vrees uitgesproken dat de AIVD zich al te zeer op het terrein van de moraal en het fatsoen zou bewegen.

Dit krantenbericht, dat getuigde van de ernst en omvang van de gerezen onrust, vormde voor de Commissie van Toezicht betreffende de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (verder: de Commissie) aanleiding een onderzoek te starten naar de rechtmatigheid van de weigering van de AIVD om aan de heer F.P. Goudswaard een Verklaring van Geen Bezwaar af te geven. De Commissie stelde op 10 november 2008 de Minister van BZK en de voorzitters van beide kamers der Staten-Generaal hiervan schriftelijk op de hoogte.

2. Onderzoek van de Commissie

De Commissie heeft uitgebreid dossieronderzoek verricht. Tevens heeft zij gesproken met de veiligheidsonderzoekers die de gesprekken in het kader van het veiligheidsonderzoek naar dhr. Goudswaard (verder: betrokkene) hebben verricht en de medewerkers van de AIVD die betrokken waren bij de beoordeling die heeft geleid tot de weigering van de Verklaring van Geen Bezwaar (VGB). Zij heeft ook gesproken met betrokkene zelf en diens advocaat. Ten slotte heeft zij enkele personen gehoord die door de AIVD in het kader van het veiligheidsonderzoek in de hoedanigheid van informant zijn gesproken.

In paragraaf 3 gaat de Commissie in op de wettelijke regeling van de veiligheidsonderzoeken en de hieruit voortvloeiende beleidsregels en interne regelingen van de AIVD.

In paragraaf 4 toetst de Commissie zowel de uitvoering als de beoordeling van het veiligheidsonderzoek naar betrokkene aan de wettelijke regels. Zij bespreekt in het kader van de uitvoering van het veiligheidsonderzoek de concrete aantijgingen van betrokkene die zich richten op de gesprekken die zowel met hemzelf als met enkele informanten zijn gevoerd. In het kader van de beoordeling van het veiligheidsonderzoek heeft zij onderzocht of de conclusies van de AIVD kunnen worden gedragen door het onderliggend dossier.

⁵ *Kamerstukken II* 2008/09, 29 628, nr. 113 (bijlage).

⁶ W. Schenk 'Onderzoek AIVD: 'je reinste Kafka'', *de Volkskrant* 8 november 2008.

In paragraaf 5 volgt een weergave van de conclusies en aanbevelingen.

Dit toezichtsrapport heeft een geheime bijlage.

Wellicht ten overvloede wijst de Commissie erop dat haar onderzoek zowel in aard als in reikwijdte verschilt van het in de inleiding genoemde onderzoek van mr. B.S. Staal. In het laatstgenoemde onderzoek is immers niet de rechtmatigheid van het handelen van de AIVD in het kader van het veiligheidsonderzoek naar betrokkene onderzocht, doch is gekeken naar de oorzaken van de problemen die zijn gerezen bij het regiokorps Zeeland, welke uiteindelijk hebben geleid tot het opzeggen van het vertrouwen in de korpsleiding door de ondernemingsraad.

De Commissie wijst er tevens op dat betrokkene reeds een beroepsrechtelijke procedure heeft aangespannen tegen de beslissing van de Minister van BZK om hem de VGB te weigeren.⁷ Deze procedure loopt nog.

3. Wet- en regelgeving

3.1 De wet

3.1.1 De procedure

Functionies die de mogelijkheid bieden de nationale veiligheid te schaden moeten worden aangewezen als vertrouwensfuncties. Deze aanwijzing geschiedt door de voor het beleidsterrein waartoe de functie behoort verantwoordelijke minister dan wel het bevoegd gezag van een Hoog College van Staat, in overeenstemming met de Minister van BZK, aldus artikel 3 lid 1 Wet veiligheidsonderzoeken (Wvo). Wie een vertrouwensfunctie bekleedt of gaat bekleden, dient te beschikken over een Verklaring van Geen Bezwaar (VGB) (art. 4 en 5 jo. art. 6 Wvo). Een VGB wordt afgegeven wanneer het veiligheidsonderzoek naar de betrokkene voldoende waarborgen oplevert dat hij of zij onder alle omstandigheden de uit de vertrouwensfunctie voortvloeiende plichten getrouwelijk zal volbrengen (art. 8 lid 2 Wvo). Het veiligheidsonderzoek wordt uitgevoerd door de AIVD onder verantwoordelijkheid van de Minister van BZK, behalve indien sprake is van een vertrouwensfunctie bij het Ministerie van Defensie, dan wel indien het een functie is die als vertrouwensfunctie moet worden aangemerkt in verband met de daarmee samenhangende noodzaak om toegang te hebben tot militaire installaties. In deze twee gevallen voert de Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (MIVD) het veiligheidsonderzoek uit onder

⁷ Omwille van privacyredenen doet de Commissie geen verdere mededeling over de procedure.

verantwoordelijkheid van de Minister van Defensie (art. 2 Wvo jo. art. 7 Wvo). De verantwoordelijkheid voor het aanmelden van de betrokkene voor het veiligheidsonderzoek ligt bij de werkgever (art. 4 Wvo). De beslissing omtrent het afgeven van een VGB door de Minister van BZK dan wel de Minister van Defensie geschiedt zo spoedig mogelijk, doch uiterlijk binnen acht weken na de aanmelding van de betrokkene (art. 6 Wvo). Voor een weigering van de VGB is de overeenstemming van de voor het beleidsterrein waartoe de functie behoort verantwoordelijke minister dan wel het bevoegd gezag van een Hoog College van Staat benodigd (art. 8 lid 1 Wvo).

De Minister van BZK dan wel de Minister van Defensie is ingevolge artikel 9 lid 1 Wvo bevoegd tot het instellen van een hernieuwd veiligheidsonderzoek na het verstrijken van een termijn van vijf jaren of een veelvoud daarvan sinds het afgeven van de VGB of indien hem blijkt van feiten of omstandigheden die een hernieuwd veiligheidsonderzoek rechtvaardigen.

3.1.2 Gegevensvergaring

Bij de totstandkoming van de Wvo is destijds uitvoerig gesproken over de inbreuk die een veiligheidsonderzoek maakt op het recht van de betrokkene op bescherming van de persoonlijke levenssfeer, vastgelegd in artikel 8 van het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens (EVRM) en artikel 10 van de Grondwet. In de Wvo zijn verschillende waarborgen opgenomen ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de betrokkene. De wet stelt in artikel 7 lid 2 Wvo dat in het kader van een veiligheidsonderzoek uitsluitend wordt gelet op een viertal categorieën gegevens:

- a. Justitiële en strafvorderlijke gegevens als bedoeld in de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens en gegevens uit politieregisters als bedoeld in de Wet politieregisters.
- b. Gegevens betreffende deelneming of steunverlening aan activiteiten die de nationale veiligheid kunnen schaden.
- c. Gegevens betreffende lidmaatschap van of steunverlening aan organisaties die doeleinden nastreven, dan wel ter verwezenlijking van hun doeleinden middelen hanteren, die aanleiding geven tot het ernstige vermoeden dat zij een gevaar vormen voor het voortbestaan van de democratische rechtsorde.
- d. Gegevens betreffende overige persoonlijke gedragingen en omstandigheden, naar aanleiding waarvan betwijfeld mag worden of de betrokkene de uit de vertrouwensfunctie voortvloeiende plichten onder alle omstandigheden getrouwelijk zal volbrengen.

Voor het verkrijgen van deze gegevens mogen de diensten de algemene bevoegdheid van artikel 17 van de Wet op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten 2002 (WIV 2002) inzetten. Ingevolge deze bevoegdheid kunnen de diensten zich voor het verzamelen van gegevens wenden tot bestuursorganen, ambtenaren en voorts een ieder die geacht wordt de benodigde gegevens te kunnen verstrekken alsmede de verantwoordelijke voor een gegevensverwerking. Dit vormt in het kader van de uitvoering van veiligheidsonderzoeken de wettelijke grondslag voor zowel het verrichten van een administratieve naslag als het voeren van gesprekken met referenten en informanten.⁸

De algemene bepalingen ten aanzien van gegevensverwerking van artikel 12 e.v. van de WIV 2002 zijn van toepassing. Belangrijk in dit kader is dat de verwerking van gegevens slechts plaatsvindt voor een bepaald doel en slechts voor zover dat noodzakelijk is voor een goede uitvoering van de WIV 2002 of de Wet veiligheidsonderzoeken (art. 12 lid 2 WIV 2002) en dat deze geschiedt in overeenstemming met de wet en op behoorlijke en zorgvuldige wijze (art. 12 lid 4 WIV 2002). Ook artikel 13 lid 3 en 4 WIV 2002 zijn van belang. Artikel 13 lid 3 WIV 2002 bepaalt dat de verwerking van persoonsgegevens wegens iemands godsdienst of levensovertuiging, ras, gezondheid en seksuele leven niet plaatsvindt. Verwerking van persoonsgegevens die betrekking hebben op de in lid 3 genoemde kenmerken vindt slechts plaats in aanvulling op de verwerking van andere gegevens en slechts voor zover dat voor het doel van de gegevensverwerking onvermijdelijk is, zo bepaalt artikel 13 lid 4 WIV 2002.

Ingevolge artikel 18 WIV 2002 mogen de diensten in het kader van de taak tot het uitvoeren van veiligheidsonderzoeken geen bijzondere bevoegdheden inzetten, zoals bijvoorbeeld telefoontaps of observatie.

3.1.3 Bronbescherming

Ingevolge artikel 15 onder b en c WIV 2002 draagt het hoofd van de AIVD zorg voor de geheimhouding van daarvoor in aanmerking komende bronnen waaruit gegevens afkomstig zijn en voor de veiligheid van de personen met wier medewerking gegevens worden verzameld. In het kader van de veiligheidsonderzoeken betekent dit dat de referenten en informanten die de AIVD spreekt beschermd dienen te worden. Indien de informatie die zij leveren in de procedure gebruikt wordt, moeten zij erop kunnen vertrouwen dat hetgeen bij betrokkene bekend wordt niet tot hen te herleiden is. Bescherming van bronnen dient enerzijds de veiligheid van deze bronnen en anderzijds de bereidwilligheid van bronnen om ook in de toekomst de AIVD van informatie te voorzien.

⁸ Referenten worden door de betrokkene zelf aangedragen, terwijl informanten worden geselecteerd door de AIVD.

De Minister van BZK heeft het onlangs tijdens een Algemeen Overleg met de Tweede Kamer als volgt geformuleerd:

“Als de bronnen moeten worden beschermd, vind ik het niet doenbaar dat de betrokkene te horen krijgt op basis van welke informatie dat besluit is genomen. Ik denk dat de kamer die mening deelt. Immers, als je dat zou doen, dan zouden de bronnen hun leven niet meer zeker zijn. Voorts kan de AIVD zichzelf dan wel opdoeken, want die krijgt dan nooit meer informatie omdat de bronnen niet worden beschermd.”⁹

Bronbescherming speelt enkel een rol indien de bron hiervoor in aanmerking komt. Indien de VGB wordt geweigerd op grond van bijvoorbeeld informatie uit de justitiële registers, kan de betrokkene vanzelfsprekend volledig worden geïnformeerd. In het merendeel van de gevallen waarin de VGB wordt geweigerd kan de betrokkene worden geïnformeerd over de reden van de weigering. In bepaalde gevallen echter, met name ten aanzien van weigeringen in de categorie van de persoonlijke gedragingen en omstandigheden, kan de betrokkene slechts beperkt worden ingelicht over de reden van weigering.

Overigens kan de betrokkene tegen de beslissing om de VGB te weigeren bezwaar en beroep instellen. Ingevolge artikel 8:29 lid 1 Algemene wet bestuursrecht (Awb) kan een partij (in dit geval de Minister van BZK) de rechtbank mededelen dat uitsluitend zij kennis zal mogen nemen van de inlichtingen onderscheidenlijk de stukken. Ingevolge het bepaalde in artikel 87 van de WIV 2002 blijft artikel 8:29, derde tot en met vijfde lid, Awb buiten toepassing. Als de Minister inlichtingen verstrekt of stukken overlegt waarvan hij van oordeel is dat deze ter uitsluitende kennisneming van de rechtbank dienen te blijven, dan wordt die beslissing niet meer aan de rechter voorgelegd en wordt geheimhouding dus door artikel 87 WIV 2002 verzekerd. Artikel 87 WIV 2002 maakt het wel mogelijk, doch slechts indien de betrokkene daartoe toestemming geeft, dat de rechtbank mede op grond van die inlichtingen of stukken uitspraak doet. In de beroepsprocedure bestaat aldus de mogelijkheid dat de bestuursrechter volledige toegang krijgt tot het dossier, en dus ook tot het gerubriceerde gedeelte. De betrokkene blijft hiervan echter verstoken.

Recentelijk heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State geoordeeld dat sprake is van een volledige rechterlijke toetsing van het bestreden besluit nu de bestuursrechter kennis kan hebben van de geheime stukken. Zij verwierp hiermee het betoog van de appellant dat de Minister van BZK had gehandeld in strijd met het beginsel van fair play door het dossier niet volledig aan de betrokkene ter beschikking te stellen.¹⁰

⁹ *Handelingen II* 2008/09, 6, p. 357.

¹⁰ ABRvS 24 september 2008, *IJN BF2132*.

3.2 De uitvoering van het veiligheidsonderzoek

De veiligheidsonderzoeken zijn qua zwaarte te verdelen in de basiscategorieën A, B en C. In dit rapport zal de Commissie zich richten op het A-onderzoek, waarvan in de onderhavige casus sprake is. Dit is de zwaarste basiscategorie, waarbij de meest uitgebreide vorm van naslag plaatsvindt en met (meerdere) referenten en/of informanten wordt gesproken.

De uitvoering van A-onderzoeken is door de AIVD beschreven in verschillende interne regelingen. Het onderzoek kan worden verdeeld in een administratief gedeelte en een gedeelte waarbij wordt gesproken met de betrokkene alsmede met referenten en/of informanten.

3.2.1 Administratief onderzoek

Het administratief gedeelte bestaat uit een aantal standaard naslagen, waarbij indien daartoe noodzaak bestaat tevens gegevens kunnen worden opgevraagd uit bestanden die niet standaard worden geraadpleegd.¹¹ In de interne regels is nauwkeurig neergelegd welke bestanden standaard worden geraadpleegd en ten aanzien van welke personen uit de kring van betrokkene naslag mag worden verricht. De inbreuk op het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer dient immers zo beperkt mogelijk te blijven, niet alleen voor de betrokkene doch ook voor de kring van personen rondom de betrokkene.

Bij een A-onderzoek naar een politiefunctionaris betreft de naslag in de systemen van de AIVD de betrokkene zelf, de partner, medebewoners, ouders, broers, zusters, de ex-partner (gedurende de laatste tien jaar) en kinderen (indien ouder dan zestien jaar). Er vindt naslag ten aanzien van de betrokkene en de partner plaats in de Gemeentelijke Basisadministratie, in de justitiële registers en in politiesystemen. Ook worden gegevens opgevraagd bij het Bureau Kredietregistratie ten aanzien van de betrokkene en, indien relevant, ten aanzien van de partner.

Voor een uitgebreide beschouwing over het administratief gedeelte van het veiligheidsonderzoek verwijst de Commissie naar haar rapport inzake de uitvoering van veiligheidsonderzoeken door de AIVD.¹²

¹¹ Te denken valt aan het raadplegen van het IND-dossier van de betrokkene.

¹² Toezichtsrapport van de Commissie nr. 11B inzake de uitvoering van de Wet veiligheidsonderzoeken (Wvo) door de AIVD (2007). *Kamerstukken II* 2006/07, 29 876, nr. 21 (bijlage). Zie ook www.ctivd.nl.

3.2.2 Gesprekken

In het kader van een A-onderzoek naar een politiefunctionaris wordt gesproken met de betrokkene alsmede met referenten en/of informanten. Voor het voeren van gesprekken geldt een intern gedragsprotocol. Hierin staan regels en richtlijnen voor de veiligheidsonderzoeker.

De veiligheidsonderzoeker dient zich bij het begin van het gesprek met de betrokkene te legitimeren. Het gesprek wordt door de veiligheidsonderzoeker ingeleid met een duidelijke uiteenzetting van het doel en de procedure van het veiligheidsonderzoek. Er dient benadrukt te worden dat van de betrokkene openheid, eerlijkheid en volledigheid wordt verwacht en dat onjuiste of onvolledige informatie zou kunnen leiden tot een weigering van de VGB. Tevens geeft de veiligheidsonderzoeker aan dat er tijdens het gesprek altijd gelegenheid is om vragen te stellen over de achtergrond van bepaalde thema's.

De AIVD hanteert een standaard rapportageformulier dat de veiligheidsonderzoeker houvast biedt ten aanzien van de thema's die in het gesprek met de betrokkene aan bod dienen te komen. Deze thema's zijn terug te vinden in het Handboek veiligheidsonderzoeken. Het betreft onder meer thema's die privacygevoelig kunnen zijn, zoals politieke opvattingen, religie of levensbeschouwing, de financiële situatie en verslavingen. Ook zaken als buitenechtelijke relaties, commerciële seks en bijzondere seksuele voorkeuren kunnen aan de orde komen. Te allen tijde moeten de door de veiligheidsonderzoeker gestelde vragen relevant zijn voor het vaststellen of in verband met persoonlijke gedragingen en omstandigheden voldoende waarborgen aanwezig zijn dat de kandidaat-vertrouwensfunctionaris onder alle omstandigheden de plichten verbonden aan de vertrouwensfunctie zal volbrengen. Dit is in lijn met het bepaalde in artikel 13 lid 3 en 4 WIV 2002, dat regels stelt aan de verwerking van persoonsgegevens die betrekking hebben op godsdienst of levensovertuiging, ras, gezondheid en seksuele leven (zie paragraaf 3.1).

Ook indien het een gesprek met een referent of informant betreft, dient de veiligheidsonderzoeker zich te legitimeren. Er dient aangegeven te worden waarom voor deze referent of informant is gekozen en dat eerlijkheid en volledigheid in het belang is van het onderzoek. Ook wordt de bronbescherming en de vertrouwelijkheid van het onderzoek benadrukt. In de inleiding dient de veiligheidsonderzoeker eveneens een duidelijke en uitgebreide uiteenzetting van het doel en de procedure van het veiligheidsonderzoek te geven.

Vanwege de bronbescherming kan de veiligheidsonderzoeker niet in het ene gesprek informatie noemen die is verkregen uit een ander gesprek. Zowel ten aanzien van de informatie verkregen van de betrokkene als de informatie verkregen van referenten of informanten is bronbescherming van toepassing.

De gedragscode geeft aan dat in beginsel niet wordt gesproken met familieleden en ex-partners, tenzij het voor het onderzoek wenselijk is en goed beargumenteerd kan worden.

Tot slot stelt de gedragscode dat de opstelling van de onderzoeker in de richting van de gesprekspartner zakelijk en professioneel behoort te zijn. Van de onderzoeker mag verwacht worden dat deze zich respectvol tegenover de gesprekspartner opstelt en hem in zijn waarde laat.

Het is het beleid van de AIVD om de gesprekken niet op te nemen, doch om aantekeningen te maken tijdens het gesprek en deze aantekeningen na het gesprek te verwerken in een verslag.

3.3 De beoordeling van het veiligheidsonderzoek

Bij de AIVD is de beoordeling van het veiligheidsonderzoek in handen gelegd van een andere medewerker dan de veiligheidsonderzoeker die de gesprekken heeft gevoerd. De bedoeling hiervan is onder meer te voorkomen dat gedurende het onderzoek een zekere tunnelvisie optreedt.

Het beleid van de AIVD ten aanzien van de beoordeling van de veiligheidsonderzoeken ten behoeve van de politie is terug te vinden in de (openbare) Beleidsregel veiligheidsonderzoeken voor de politie uit 2001 (verder: de beleidsregel). Artikel 2 lid 1 van de beleidsregel stelt dat indien uit de justitiële inlichtingen blijkt dat betrokkene is veroordeeld voor een misdrijf waarop naar de wettelijke omschrijving een gevangenisstraf van drie jaren of meer is gesteld dan wel hiervoor een transactie is aangegaan, de VGB wordt geweigerd dan wel bij ernstige twijfels ingetrokken. De VGB wordt ingevolge het tweede lid eveneens geweigerd indien betrokkene wordt verdacht van het hebben begaan van een misdrijf waarop naar de wettelijke omschrijving een gevangenisstraf van drie jaren of meer is gesteld. Indien sprake is van andere justitiële gegevens dan de bovenstaande, moet bij de beoordeling volgens artikel 3 van de beleidsregel rekening worden gehouden met een aantal zaken, waaronder bijvoorbeeld de periode die is verstreken sinds het vastleggen van de gegevens en de aard en zwaarte van de strafbare feiten waarop de gegevens betrekking hebben.

De beleidsregel geeft enkel een nadere invulling aan de beoordeling van justitiële gegevens. De overige categorieën van artikel 7 lid 2 Wvo komen in de beleidsregel niet aan bod. Zij zijn uitgewerkt in het confidencieel gerubriceerde Handboek veiligheidsonderzoeken van de AIVD, dat dateert van juli 2003 (verder: het handboek). Hierin is een vrij korte passage gewijd aan de gegevens genoemd in artikel 7 lid 2 onder b

en c Wvo betreffende activiteiten die – kortweg gezegd – de nationale veiligheid kunnen schaden of een gevaar vormen voor het voortbestaan van de democratische rechtsorde. De voor dit rapport met name van belang zijnde categorie betreft de gegevens betreffende overige persoonlijke gedragingen en omstandigheden, naar aanleiding waarvan betwijfeld mag worden of de betrokkene de uit de vertrouwensfunctie voortvloeiende plichten onder alle omstandigheden getrouwelijk zal volbrengen (art. 7 lid 2 onder d Wvo). Het handboek, dat destijds tot stand kwam met gebruikmaking van de adviezen van externe deskundigen en belangstellenden, gaat vrij uitgebreid in op deze categorie.

Het handboek stelt dat in het kader van de persoonlijke gedragingen en omstandigheden drie risicofactoren te onderkennen zijn, te weten onharmonieus gedrag, afhankelijkheidsproblemen en loyaliteitsproblemen. Onder onharmonieus gedrag wordt begrepen het vertonen van onverantwoord en/of impulsief gedrag en/of leugenachtig en bedrieglijk gedrag. Afhankelijkheidsproblemen kunnen plaatsvinden in de sfeer van drugs, gokken, seksverslaving, financiën of lidmaatschap van bepaalde groeperingen. Loyaliteitsproblemen kunnen worden gevonden in al dan niet opzettelijke niet-verbondenheid met de Nederlandse staat, druk van de familie of druk van een derde land.

De Commissie constateert dat aan de categorie ‘persoonlijke gedragingen en omstandigheden’ geen publiekelijk kenbare nadere invulling is gegeven. Dit kan misverstanden over de overwegingen die de AIVD in dit kader maakt in de hand werken. De AIVD heeft op 8 december 2008 aangekondigd binnenkort een leidraad over het begrip persoonlijke gedragingen en omstandigheden te publiceren. De dienst geeft aan deze leidraad versneld uit te brengen vanwege misverstanden die hierover zijn ontstaan bij werkgevers en vertrouwensfunctionarissen die een veiligheidsonderzoek ondergaan. De Commissie onderschrijft het belang van de publicatie van deze leidraad, welke in het kader van transparantie en kenbaarheid van de overwegingen die ten grondslag liggen aan een weigering van de VGB op grond van gegevens betreffende persoonlijke gedragingen en omstandigheden een stap vooruit zal betekenen.

4. De bevindingen van de Commissie inzake het veiligheidsonderzoek naar de (voormalige) korpschef van de Politie Zeeland dhr. F.P. Goudswaard

4.1 Zonder VGB op een vertrouwensfunctie

Bij zijn aantreden in 2003 heeft betrokkene geen veiligheidsonderzoek ondergaan. Evenmin is een onderzoek ingesteld toen hij in 1999 werd benoemd tot plaatsvervangend korpschef. Wel heeft hij in 1997 een veiligheidsonderzoek ondergaan, toen hij voor het eerst in een

vertrouwensfunctie werd benoemd, te weten de functie van Chef regionale eenheid. Een en ander betekent dat hij voor zijn functie als korpschef geen bijbehorend VGB bezat.

Ingevolge artikel 4 lid 1 Wvo meldt de werkgever een persoon die hij wil belasten met de vervulling van een vertrouwensfunctie aan bij het hoofd van de AIVD. Dit betekent dat voor iedere nieuwe vertrouwensfunctie een nieuwe VGB is benodigd en daarmee ook een nieuw veiligheidsonderzoek. De Wvo merkt het niet voldoende aan de verplichting van artikel 4 zelfs aan als overtreding, die bestraft kan worden met een hechtenis van ten hoogste een maand of geldboete van de derde categorie.

Het is de verantwoordelijkheid van de werkgever - in dit geval is de korpsbeheerder als zodanig aangemerkt - om de persoon die in een nieuwe vertrouwensfunctie wordt benoemd aan te melden bij de AIVD. Ook kan worden gesteld dat het tot benoeming bevoegde gezag, in dit geval de Minister van BZK, bij de procedure van de benoeming van betrokkene tot korpschef destijds heeft verzuimd op dit punt opmerkzaam te zijn. In ieder geval staat vast dat het verzuim om betrokkene bij zijn aantreden aan te melden voor een veiligheidsonderzoek de AIVD niet kan worden aangerekend.

4.2 De uitvoering van het veiligheidsonderzoek in concreto

4.2.1 De opzet van het onderzoek

Mede vanwege het maatschappelijk belang van de functie van een (bovendien al zittende) korpschef is bij de start van het veiligheidsonderzoek besloten om een grotere onderzoeksgroep samen te stellen dan normaal het geval is. Er zijn twee senior veiligheidsonderzoekers en twee bewerkers op het onderzoek gezet. Gedurende het onderzoek is hieraan een derde senior veiligheidsonderzoeker toegevoegd. Tevens is bij de start de Directeur Veiligheidsbevordering, onder wiens verantwoordelijkheid de veiligheidsonderzoeken worden uitgevoerd, op de hoogte gesteld. Er zijn eveneens een plan van aanpak en een projectplan opgesteld.

Gedurende het onderzoek is het hoofd van de AIVD op de hoogte gesteld. Ook is na enige tijd een zogenoemde tegenleesgroep opgericht, bestaande uit ervaren medewerkers van buiten de onderzoeksgroep. Deze tegenleesgroep is ingelicht en bevraagd om eventuele tunnelvisie bij de onderzoeksgroep tegen te gaan. Tot slot heeft de juridische afdeling advies gegeven ten aanzien van de beoordeling van het veiligheidsonderzoek.

Bij de afronding van het onderzoek is de Minister van BZK op de hoogte gesteld en is haar instemming ten aanzien van de beoordeling van het veiligheidsonderzoek verkregen.

De Commissie is van oordeel dat in de opzet van het onderzoek door de AIVD zorgvuldigheid is betracht.

4.2.2 Het administratief onderzoek

De AIVD heeft de in het Handboek veiligheidsonderzoeken voorgeschreven administratieve naslag uitgevoerd plus een extra naslag ten aanzien van de justitiële gegevens van een persoon. Hoewel dit laatste verder gaat dan de in de interne regels voorgeschreven standaard naslag, acht de Commissie deze extra naslag in dit geval begrijpelijk en passend binnen de wettelijke kaders. De Commissie constateert dat de administratieve naslag in het kader van het veiligheidsonderzoek naar betrokkene heeft plaatsgevonden in overeenstemming met de wettelijke kaders alsmede de strekking van de interne regelgeving.

4.2.3 Het gesprek met betrokkene

De AIVD heeft in het kader van het veiligheidsonderzoek naar betrokkene gesproken met betrokkene, referenten en informanten. Er zijn meer gesprekken gevoerd dan normaal gesproken het geval is bij een A-veiligheidsonderzoek naar een politiefunctionaris.

Bij brief van 23 juli 2008 heeft de AIVD betrokkene het verslag van het met hem gevoerde gesprek doen toekomen. Naar aanleiding hiervan heeft betrokkene een reactie opgesteld. In deze reactie geeft hij aan dat hem tijdens het gesprek door de veiligheidsonderzoekers vragen zijn gesteld die als kwetsend of onfatsoenlijk moeten worden aangemerkt. Tevens stelt hij dat de veiligheidsonderzoekers hem geen uitleg hebben gegeven over de procedure en wat er in het gesprek van hem werd verwacht.

De Commissie heeft het verslag van het gesprek dat door één van de veiligheidsonderzoekers is opgesteld bestudeerd en heeft met beide veiligheidsonderzoekers gesproken.¹³

De twee veiligheidsonderzoekers die het gesprek met betrokkene hebben gevoerd hebben beiden ten stelligste bestreden dat in het gesprek de vragen zijn gesteld op de wijze die

¹³ Naar is gebleken heeft één van de veiligheidsonderzoekers die het gesprek met betrokkene hebben gevoerd eigenmachtig, en heimelijk, gepoogd dit gesprek door middel van een voicerecorder vast te leggen. Deze poging heeft geen bruikbare opname opgeleverd. De dienstleiding van de AIVD heeft adequaat op dit incident gereageerd en betrokkene ervan op de hoogte gesteld. Het incident is naar het oordeel van de Commissie niet van invloed geweest op de rechtmatigheid van het onderzoek.

betrokkene noemt. Zij hebben aangegeven dat indien vragen op een dergelijke wijze zouden zijn gesteld, dit zeker als onfatsoenlijk zou moeten worden aangemerkt. De veiligheidsonderzoekers stellen dat er voor hen geen aanleiding was om ten aanzien van het genoemde onderwerp andere vragen te stellen dan gebruikelijk is. Tevens geven zij aan dat zij zich, mede vanwege het maatschappelijk belang van de functie van korpschef, extra bewust zijn geweest van het belang van het onderzoek en daarmee het belang van een voorzichtige benadering van betrokkene. Zij voegen hieraan toe dat betrokkene tijdens het gesprek niet heeft aangegeven een bepaalde vraagstelling als onfatsoenlijk of kwetsend te hebben ervaren.

Ook in het verslag van het gesprek is de vraagstelling zoals genoemd door betrokkene niet terug te vinden. De Commissie merkt echter op dat dergelijke verslagen in de regel niet de vraagstelling van de veiligheidsonderzoekers weergeven doch slechts de antwoorden van betrokkene.

De veiligheidsonderzoekers stellen wel degelijk uitleg te hebben gegeven over de procedure en hetgeen in het gesprek van betrokkene werd verwacht. Zij hebben aangegeven dat dit tot de standaard inleiding behoort van het gesprek met betrokkene en dientengevolge altijd aan bod dient te komen, zij het qua bewoordingen of uitgebreidheid toegesneden op de persoon van betrokkene. Zij geven aan bovendien vanwege het belang van het onderzoek hierop extra waakzaam te zijn geweest.

De Commissie constateert dat de verklaringen van betrokkene enerzijds en die van de veiligheidsonderzoekers anderzijds niet overeenkomen en er verder niet achterhaald kan worden hoe het gesprek precies is verlopen. De Commissie heeft in haar onderzoek geen aanwijzing gevonden dat de veiligheidsonderzoekers tijdens het gesprek met betrokkene onfatsoenlijke of kwetsende vragen hebben gesteld. Zij merkt tevens op dat het al dan niet gesteld zijn van de vragen op de wijze zoals betrokkene heeft aangegeven geen verband houdt met de uiteindelijke weigering van de VGB.

Ook heeft de Commissie in haar onderzoek geen aanwijzing gevonden dat de veiligheidsonderzoekers bij de inleiding van het gesprek hebben nagelaten om, zoals standaard is voorgeschreven, uitleg te geven over de procedure en hetgeen van betrokkene werd verwacht. Dit nog daargelaten dat van iemand in de functie van betrokkene mag worden verwacht dat hij op de hoogte is van de procedure en de aard van een veiligheids-onderzoek.

4.2.4 Gesprekken met informanten

Naar aanleiding van het voornemen tot weigering van de VGB dat betrokkene op 13 juni 2008 heeft ontvangen, heeft betrokkene een zienswijze opgesteld. In deze zienswijze stelt betrokkene dat de veiligheidsonderzoekers tegenover enkele informanten dreigementen hebben geuit. Eveneens stelt hij dat tegen één informant door een veiligheidsonderzoeker is gelogen om deze informant te bewegen om een voor betrokkene nadelige verklaring af te leggen. Tot slot geeft betrokkene aan dat een aantal informanten de vraagstelling die door de veiligheidsonderzoekers werd gehanteerd als suggestief en vooringenomen heeft ervaren. Betrokkene heeft aangegeven het bovengenoemde van de informanten te hebben vernomen, al dan niet door tussenkomst van derden.

De Commissie heeft enkele informanten gehoord. Tevens heeft zij de veiligheidsonderzoekers die de gesprekken met de informanten hebben gevoerd gesproken. Ook heeft zij de verslagen van de gesprekken die door de veiligheidsonderzoekers zijn opgesteld bestudeerd.

De Commissie merkt allereerst op dat bepaalde vragen die in het kader van een veiligheidsonderzoek aan informanten worden gesteld als suggestief dan wel vooringenomen kunnen worden ervaren. Dit betekent evenwel niet zonder meer dat zij ook als zodanig kunnen worden aangemerkt. De AIVD tracht in het veiligheidsonderzoek vast te stellen of er aanwijzingen zijn dat betrokkene niet onder alle omstandigheden de uit de vertrouwensfunctie voortvloeiende plichten getrouwelijk zal volbrengen. Dit betekent dat de dienst op zoek kan zijn naar kwetsbaarheden bij de betrokkene. Dit laat onverlet dat een suggestieve of vooringenomen vraagstelling niet in overeenstemming is met de regels die gelden voor het uitvoeren van een veiligheidsonderzoek.

De Commissie heeft in haar onderzoek geen aanwijzing gevonden dat de veiligheidsonderzoekers tijdens de gesprekken een suggestieve of vooringenomen vraagstelling hebben gehanteerd. Zij merkt tevens op dat de voorbeelden ten aanzien van dit punt die door betrokkene zijn aangedragen geen verband houden met het weigeren van de VGB.

Betrokkene heeft gesteld dat tegen één informant door een veiligheidsonderzoeker een onwaarheid is gesproken om deze informant te bewegen om een voor betrokkene nadelige verklaring af te leggen. De Commissie heeft in haar onderzoek geen aanwijzing gevonden dat dit is gebeurd.

Betrokkene heeft gesteld dat tegenover enkele informanten door de veiligheidsonderzoekers dreigementen zijn geuit. Op één geval na heeft de Commissie in haar onderzoek hiervoor geen aanwijzing gevonden.

Ten aanzien van dit ene gesprek stelt de informant dat hij door de veiligheidsonderzoekers is bedreigd indien hij met anderen over het gesprek zou spreken. Dit dreigement zegt hij zich goed te kunnen herinneren, daar het een voor hem gevoelig punt betrof. De informant stelt overigens dat de goede sfeer tussen hem en de veiligheidsonderzoekers niet veranderde na het dreigement. Hij typeert de rest van het gesprek als keurig van de zijde van de veiligheidsonderzoekers.

De veiligheidsonderzoekers bestrijden dat zij enig dreigement hebben geuit. De veiligheidsonderzoekers hebben uitgelegd dat zij altijd de informant verzoeken niet met anderen over het gesprek te spreken, maar dat zij daarbij aangeven dat zij de informant niets kunnen verbieden. Zij stellen in dit geval de informant met klem te hebben gevraagd over het gesprek niet te spreken met anderen omdat zij bezorgd waren dat voor betrokkene of het politiekorps beschadigende berichten voortijdig in de openbaarheid zouden komen. Zij stellen er te allen tijde rekening mee te houden dat informanten met anderen spreken over hun gesprek met de AIVD.

De Commissie constateert dat de verklaringen van de informant enerzijds en die van de veiligheidsonderzoekers anderzijds niet overeenkomen en er verder niet achterhaald kan worden of het gestelde dreigement is geuit door de veiligheidsonderzoekers. Zij constateert overigens dat het dreigement, mocht dit zijn geuit, ook blijkens de verklaring van de informant zelf geen invloed heeft gehad op de door de informant afgelegde verklaring en in ieder geval losstaat van de beslissing betrokkene geen VGB te verstrekken.

De Commissie constateert dat de veiligheidsonderzoekers bij enkele gesprekken met informanten bij de start van het gesprek bewust hebben nagelaten te vertellen dat het gesprek plaatsvond in het kader van een veiligheidsonderzoek naar betrokkene. In plaats hiervan hebben zij het onderzoek bij de start van het gesprek in meer algemene termen gedeut. De Commissie merkt op dat dit op gespannen voet staat met hetgeen de interne gedragscode voor de veiligheidsonderzoeker voorschrijft. Deze stelt dat van groot belang is dat in de inleiding van het gesprek met een informant onder meer een duidelijke en uitgebreide uiteenzetting van het doel en de procedure van het veiligheidsonderzoek wordt gegeven. De Commissie onderschrijft het belang van deze richtlijn. Zij beveelt de AIVD aan naleving van de richtlijn te betrachten en, indien hierop vanwege zwaarwegende omstandigheden een uitzondering wordt gemaakt, deze zorgvuldig te motiveren.

De Commissie constateert dat de bovengenoemde handelwijze van de veiligheids- onderzoekers beperkt is gebleven in zijn gevolgen, daar in alle gesprekken op een later moment duidelijkheid is gekomen over het feit dat het een onderzoek naar betrokkene betrof. Zij heeft in haar onderzoek geen aanwijzing gevonden dat de handelwijze invloed heeft gehad op voor de uitkomst van het veiligheidsonderzoek relevante verklaringen.

4.2.5 De verslaglegging

Betrokkene stelt naar aanleiding van het lezen van zijn eigen gespreksverslag dat de verslaglegging van het gesprek onjuist, onvolledig dan wel eenzijdig is geweest.¹⁴ Hij wijdt dit aan het feit dat de veiligheidsonderzoekers volgens hem weinig aantekeningen van het gesprek maakten en eenzijdig gericht waren op zaken die voor betrokkene nadelig zouden zijn. Betrokkene heeft tegenover de Commissie aangegeven hierdoor eveneens twijfels te hebben gekregen over de verslaglegging van de andere gesprekken die in het kader van het veiligheidsonderzoek zijn gevoerd.

De veiligheidsonderzoekers hebben aangegeven het oordeel van betrokkene inzake de verslaglegging van het gesprek met betrokkene niet te delen. Zij hebben aangegeven dat één van hen tijdens het gesprek met betrokkene uitgebreid aantekeningen heeft gemaakt terwijl de ander zich concentreerde op de gespreksvoering. Zij bestrijden dat er sprake is van een onjuiste, onvolledige dan wel eenzijdige verslaglegging.

De Commissie heeft in haar onderzoek geen aanwijzing gevonden dat de verslaglegging van de gesprekken die zijn gevoerd in het kader van het veiligheidsonderzoek naar betrokkene onjuist, onvolledig dan wel eenzijdig zou zijn. Zij merkt bovendien op dat de passages in het verslag van het gesprek met betrokkene die betrokkene in dit verband noemt geen rol hebben gespeeld bij de beslissing de VGB te weigeren.

Het belang van een goede verslaglegging van de gesprekken die worden gevoerd in het kader van een veiligheidsonderzoek mag evident zijn, zowel voor het gesprek dat wordt gevoerd met betrokkene als voor de gesprekken met referenten en informanten. De Commissie heeft begrepen dat de AIVD op het moment onderzoekt welke de mogelijkheden zijn inzake het (in bepaalde gevallen) opnemen van gesprekken, uiteraard met medeweten en toestemming van de gesprekspartner. Vanuit het oogpunt van een zorgvuldige weergave van het gesprek en de controleerbaarheid achteraf zou dit een verbetering kunnen betekenen. Evenwel spelen ook overwegingen van praktische beheersbaarheid en veiligheid een rol, alsmede de huiver die gesprekspartners zouden kunnen hebben ten aanzien van het opnemen van het gesprek. De Commissie wacht de bevindingen van de AIVD in deze af.

4.3 De beoordeling van het veiligheidsonderzoek in concreto

De Commissie heeft onderzocht of een juiste beoordeling van de in het veiligheids-

¹⁴ Bij brief van 23 juli 2008 deed de AIVD betrokkene het verslag van het met hem gevoerde gesprek toekomen.

onderzoek verzamelde gegevens heeft plaatsgevonden. Hiertoe heeft zij bezien of de constatering die ten grondslag liggen aan het weigeren van de VGB worden gesteund door het onderliggend dossier. Tevens heeft de Commissie onderzocht of op basis van deze constatering de VGB geweigerd kon worden.

De AIVD heeft geconstateerd dat betrokkene omtrent een aantal aangelegenheden tegenover de dienst geen openheid heeft betracht. Tevens heeft de AIVD geconstateerd dat betrokkene in een enkel geval de schijn van belangenverstrengeling heeft opgeroepen. Dit heeft ertoe geleid dat betrokkene de VGB is geweigerd gelet op gegevens betreffende persoonlijke gedragingen en omstandigheden (art. 8 lid 2 jo. art. 7 lid 2 onder d Wvo).

De Commissie constateert dat het bovengenoemde wordt gesteund door het onderliggend dossier. De Commissie heeft de gegevens die ten grondslag liggen aan de constatering van de AIVD onderzocht en acht deze voldoende betrouwbaar. De Commissie stelt met nadruk dat zij aldus in haar onderzoek geen aanwijzing heeft gevonden dat, zoals betrokkene heeft gesteld, de constatering van de dienst berusten op geruchten, roddel of kwaadsprekerij.

Voorts is de Commissie van oordeel dat op basis van hetgeen is geconstateerd naar aanleiding van het veiligheidsonderzoek de VGB geweigerd kon worden. De AIVD heeft overwogen dat het onthouden van informatie of het geven van informatie die niet of niet geheel op waarheid berust, leidt tot twijfels over de integriteit en betrouwbaarheid van betrokkene. In dit kader is van belang dat aan een politieambtenaar in een hogere functie hoge eisen mogen worden gesteld ten aanzien van integriteit, zo overweegt de dienst.¹⁵ Het risico bestaat dat betrokkene, door personen geconfronteerd met aangelegenheden waarover hij geen openheid heeft betracht, onder druk gezet kan worden om vertrouwelijke informatie te leveren, waarover hij door het uitoefenen van zijn vertrouwensfunctie kan beschikken.

De Commissie concludeert dat de AIVD in redelijkheid tot het oordeel heeft kunnen komen dat er vanwege de gerede twijfel aangaande integriteit en betrouwbaarheid en de vaststelling van mogelijke kwetsbaarheden onvoldoende waarborgen zijn dat betrokkene onder alle omstandigheden de uit de vertrouwensfunctie voortvloeiende plichten getrouwelijk zal volbrengen.

Wellicht ten overvloede benadrukt de Commissie dat met het weigeren van de VGB van betrokkene geen moreel oordeel is geveld over diens handelen, doch enkel een inschatting

¹⁵ In dit kader wordt het document 'Sanctionering integriteitsschendingen bij de Nederlandse politie' van het Nederlandse Politie Instituut uit 2005 aangehaald.

is gemaakt van de veiligheidsrisico's die dit handelen oproept. Zij merkt op dat misverstanden hieromtrent, zoals gerezen in de media, voor een deel kunnen worden weggenomen met het reeds in paragraaf 3.3 genoemde uitbrengen van een leidraad over het begrip persoonlijke gedragingen en omstandigheden, zoals aangekondigd door de AIVD op 8 december 2008.

4.4 Termijnoverschrijding

Op 11 januari 2008 ontving de AIVD de door betrokkene ingevulde Staat van Inlichtingen en nam het veiligheidsonderzoek officieel een aanvang. Op 13 juni 2008 kreeg betrokkene het voornemen tot weigering van de VGB overhandigd. Dit betekent dat de wettelijke termijn van acht weken (art. 6 Wvo) met drie maanden is overschreden.

De Commissie constateert dat in dit geval sprake is van een ruime termijnoverschrijding. Zij stelt vast dat de AIVD in dit geval voorrang heeft gegeven aan de zorgvuldigheid en grondigheid van het onderzoek boven de voortgang. Zij acht dit gerechtvaardigd. De Commissie wijst in dit kader op de uitgebreidheid van het onderzoek, die onder meer tot uiting komt in de reeds in paragraaf 4.2.1 genoemde vergrote onderzoeksgroep en de tegenleesgroep. Ook in het licht van de specifieke problematiek waarop het onderzoek zich richtte acht de Commissie de afweging van de AIVD om zorgvuldigheid en grondigheid boven de voortgang te stellen begrijpelijk.

5. Conclusies en aanbevelingen

- 5.1 De Commissie constateert dat de conclusies van de AIVD in het veiligheids-onderzoek worden gesteund door het onderliggend dossier. De Commissie heeft de gegevens die ten grondslag liggen aan de constatering van de AIVD onderzocht en acht deze voldoende betrouwbaar. De Commissie concludeert dat de AIVD in redelijkheid tot het oordeel heeft kunnen komen dat de Verklaring van Geen Bezwaar (VGB) moet worden geweigerd. (paragraaf 4.3)
- 5.2 De Commissie constateert dat aan de categorie 'persoonlijke gedragingen en omstandigheden' geen publiekelijk kenbare nadere invulling is gegeven. Dit kan misverstanden over de overwegingen die de AIVD in dit kader maakt in de hand werken. De Commissie onderschrijft het belang van de publicatie van een leidraad 'persoonlijke gedragingen en omstandigheden', zoals voorgenomen door de AIVD, welke in het kader van transparantie en kenbaarheid een stap vooruit zal betekenen. (paragraaf 3.3)

- 5.3 Het verzuim om betrokkene bij zijn aantreden aan te melden voor een veiligheidsonderzoek kan de AIVD niet worden aangerekend. (paragraaf 4.1)
- 5.4 De Commissie is van oordeel dat in de opzet van het onderzoek door de AIVD zorgvuldigheid is betracht. (paragraaf 4.2.1)
- 5.5 De Commissie constateert dat de administratieve naslag in het kader van het veiligheidsonderzoek naar betrokkene heeft plaatsgevonden in overeenstemming met de wettelijke kaders alsmede de strekking van de interne regelgeving. (paragraaf 4.2.2)
- 5.6 De Commissie heeft in haar onderzoek geen aanwijzing gevonden dat de veiligheidsonderzoekers tijdens het gesprek met betrokkene onfatsoenlijke of kwetsende vragen hebben gesteld. Zij merkt tevens op dat het al dan niet gesteld zijn van de vragen op de wijze zoals betrokkene heeft aangegeven geen verband houdt met de uiteindelijke weigering van de VGB.
Ook heeft de Commissie in haar onderzoek geen aanwijzing gevonden dat de veiligheidsonderzoekers bij de inleiding van het gesprek hebben nagelaten om, zoals standaard is voorgeschreven, uitleg te geven over de procedure en hetgeen van betrokkene werd verwacht. (paragraaf 4.2.3)
- 5.7 De Commissie heeft in haar onderzoek geen aanwijzing gevonden dat de veiligheidsonderzoekers tijdens de gesprekken een suggestieve of vooringenomen vraagstelling hebben gehanteerd. Zij merkt tevens op dat de voorbeelden ten aanzien van dit punt die door betrokkene zijn aangedragen geen verband houden met het weigeren van de VGB.
De Commissie heeft in haar onderzoek geen aanwijzing gevonden dat tegen één informant door een veiligheidsonderzoeker een onwaarheid is gesproken om deze informant te bewegen om een voor betrokkene nadelige verklaring af te leggen, zoals betrokkene heeft gesteld. (paragraaf 4.2.4)
- 5.8 Op één geval na heeft de Commissie in haar onderzoek geen aanwijzing gevonden dat door de veiligheidsonderzoekers dreigementen zijn geuit tegen informanten. De Commissie constateert dat ten aanzien van dit ene geval de verklaringen van de informant enerzijds en die van de veiligheidsonderzoekers anderzijds niet overeenkomen en er verder niet achterhaald kan worden of het gestelde dreigement is geuit door de veiligheidsonderzoekers. Zij constateert overigens dat het dreigement, mocht dit zijn geuit, ook blijkens de verklaring van de informant zelf geen invloed heeft gehad op de door de informant afgelegde verklaring en in ieder geval losstaat van de beslissing betrokkene geen VGB te verstrekken. (paragraaf 4.2.4)

5.9 De Commissie constateert dat de veiligheidsonderzoekers bij enkele gesprekken met informanten bij de start van het gesprek bewust hebben nagelaten te vertellen dat het gesprek plaatsvond in het kader van een veiligheidsonderzoek naar betrokkene. De Commissie merkt op dat dit op gespannen voet staat met hetgeen de interne gedragscode voor de veiligheidsonderzoeker voorschrijft. Zij beveelt de AIVD aan naleving van de richtlijn te betrachten en, indien hierop vanwege zwaarwegende omstandigheden een uitzondering wordt gemaakt, deze zorgvuldig te motiveren.

De Commissie constateert dat de bovengenoemde handelwijze van de veiligheidsonderzoekers beperkt is gebleven in zijn gevolgen, daar in alle gesprekken op een later moment duidelijkheid is gekomen over het feit dat het een onderzoek naar betrokkene betrof. Zij heeft in haar onderzoek geen aanwijzing gevonden dat de handelwijze invloed heeft gehad op voor de uitkomst van het veiligheidsonderzoek relevante verklaringen. (paragraaf 4.2.4)

5.10 De Commissie heeft in haar onderzoek geen aanwijzing gevonden dat de verslaglegging van de gesprekken die zijn gevoerd in het kader van het veiligheidsonderzoek naar betrokkene onjuist, onvolledig dan wel eenzijdig zou zijn. Zij merkt bovendien op dat de passages in het verslag van het gesprek met betrokkene die betrokkene in dit verband noemt geen rol hebben gespeeld bij de beslissing de VGB te weigeren. (paragraaf 4.2.5)

5.11 De Commissie acht de termijnoverschrijding in dit geval gerechtvaardigd. Zij acht de voorrang die de AIVD in dit geval heeft gegeven aan zorgvuldigheid en grondigheid boven voortgang begrijpelijk. (paragraaf 4.4)

Aldus vastgesteld in de vergadering van de Commissie d.d. 14 april 2009.

Toezihtsrapport 22A

Inzake de samenwerking van de AIVD met buitenlandse inlichtingen- en/of veiligheidsdiensten

Inhoudsopgave

Samenvatting	105
1. Inleiding	109
2. De opzet van het onderzoek	109
3. Het wettelijke kader	110
4. Handhaving van de Nederlandse soevereiniteit	115
5. Criteria voor samenwerking	116
5.1 Democratische inbedding en respect voor de mensenrechten	118
5.2 Taken, professionaliteit en betrouwbaarheid	120
5.3 Wenselijkheid in het kader van internationale verplichtingen	121
5.4 Bevordering van de taakuitvoering door de AIVD	122
5.5 Quid pro quo	123
6. Samenwerking met buitenlandse diensten	125
6.1 Beleid en praktijk binnen de AIVD	125
6.2 Enkele samenwerkingsrelaties nader bezien	131
6.2.1 Hechte samenwerkingsrelaties die van oudsher bestaan	131
6.2.2 Hechte samenwerkingsrelaties die van recenter aard zijn	132
6.2.3 Samenwerkingsrelaties die kortgeleden van de grond zijn gekomen	132
6.3 De rol van de afdeling Buitenlandse Relaties	133
6.4 Liaisons	135
7. De uitwisseling van gegevens	136
7.1 Wettelijk kader	136
7.2 Derde partijregel	138
7.3 Gegevensuitwisseling in de praktijk	140

8.	Technische en andere vormen van ondersteuning	145
8.1	Wettelijk kader	145
8.2	Verlenen van ondersteuning in de praktijk	147
8.3	Verzoeken van de AIVD om ondersteuning	149
9.	Gezamenlijke operaties	152
9.1	Wettelijk kader	152
9.2	Gezamenlijke operaties in de praktijk	153
10.	Samenwerking in het kader van veiligheidsonderzoeken	154
11.	Samenwerking in geïnstitutionaliseerd multilateraal verband	159
11.1	Joint Situation Centre (SitCen)	160
11.2	Counter Terrorist Group (CTG)	160
11.3	Club de Berne (CdB)	161
11.4	Midden-Europa Conferentie (MEC)	161
12.	Samenwerking binnen het Koninkrijk der Nederlanden	162
13.	Afstemming van de AIVD met de MIVD	163
14.	Conclusies en aanbevelingen	165

Toezihtsrapport

Samenvatting

Bij het toezichtsrapport inzake de samenwerking van de AIVD met buitenlandse inlichtingen- en/of veiligheidsdiensten

Een goede samenwerkingsrelatie met buitenlandse diensten is van wezenlijk belang voor een adequate taakvervulling door de AIVD. De gegevens die door deze samenwerking worden verkregen, versterken namelijk in belangrijke mate de bestaande informatiepositie van de AIVD die daardoor beter in staat is risico's voor de nationale veiligheid in te schatten en de verantwoordelijke autoriteiten hiervoor tijdig te waarschuwen. Met name sinds de aanslagen van 11 september 2001 is de noodzaak van internationale samenwerking tussen inlichtingen- en veiligheidsdiensten duidelijker geworden en de bereidwilligheid daartoe toegenomen.

Wanneer de AIVD samenwerkt met buitenlandse diensten op Nederlands grondgebied, dient dit te gebeuren onder leiding en sturing van de AIVD. Door de AIVD worden regelmatig aanwijzingen van mogelijke inmenging onderzocht. Na de onderkenning van ongewenste heimelijke activiteiten door inlichtingendiensten van andere landen wordt door de AIVD doorgaans tijdig actie ondernomen en worden passende, van de situatie afhankelijke maatregelen genomen.

Voorafgaand aan de samenwerking met een buitenlandse inlichtingen- en/of veiligheidsdienst dient zorgvuldig te worden gewogen of een dienst in aanmerking komt voor samenwerking. Criteria die hierbij dienen te worden gewogen zijn het respect voor de mensenrechten, de democratische inbedding, de taken, de professionaliteit en de betrouwbaarheid van de dienst, de wenselijkheid van de samenwerking in het kader van internationale verplichtingen, de bevordering van de taakuitvoering en de mate van wederkerigheid (*quid pro quo*).

De Commissie is van oordeel dat de AIVD de grootst mogelijke terughoudendheid dient te betrachten in de samenwerking met diensten van landen waar nauwelijks tot geen democratische traditie bestaat en waar (structureel) mensenrechten worden geschonden. Het op voorhand uitsluiten van elke samenwerkingsrelatie met dergelijke diensten zou in de praktijk echter kunnen leiden tot onwenselijke of zelfs rampzalige situaties. De AIVD

dient daarbij de gebondenheid aan de kaders en beperkingen die de wet stelt niet uit het oog te verliezen.

De Commissie constateert dat de AIVD in concrete operationele gevallen de afweging maakt of een specifieke manier van samenwerking met een bepaalde dienst in een gegeven situatie toelaatbaar is. De Commissie wijst erop dat het maken van uitsluitend deze ad hoc beoordeling te beperkt is en onwenselijke gevolgen kan hebben. De Commissie is van oordeel dat de AIVD per buitenlandse dienst waarmee wordt samengewerkt dient af te wegen in hoeverre die dienst aan de criteria voor samenwerking voldoet. Ook dient de AIVD gemotiveerd aan te geven welke vormen van samenwerking met elke afzonderlijke buitenlandse dienst in beginsel toelaatbaar zijn.

De afdeling Buitenlandse Relaties van de AIVD heeft een belangrijke taak in het (mede) ontwikkelen, in stand houden en het waarborgen van de kwaliteit van de samenwerkingsrelaties. De Commissie constateert dat de sturende rol van de afdeling Buitenlandse Relaties in de praktijk onvoldoende vorm krijgt.

De AIVD wisselt gegevens uit met een groot aantal diensten over allerlei onderwerpen. De gegevens die uitgewisseld worden kunnen variëren van algemene inlichtingen over bepaalde thema's en diepgaande analyses van fenomenen tot zeer concrete informatie over bepaalde zaken of personen. Bij al deze vormen van gegevensuitwisseling dient de AIVD zich telkens af te vragen of de verstrekking van die specifieke gegevens aan die specifieke dienst(en) in dat specifieke geval geoorloofd is. Het tegenovergestelde kan eveneens van toepassing zijn. In sommige gevallen dient de AIVD zich af te vragen of de dienst het zich kan permitteren om bepaalde gegevens niet te verstrekken.

De verstrekking van gegevens dient plaats te vinden conform de zogenoemde 'derde partijregel' (third party rule) die inhoudt dat verkregen informatie slechts verder mag worden verstrekt indien de dienst waarvan de informatie afkomstig is daarvoor toestemming heeft verleend. De Commissie constateert dat de AIVD zowel in beleid als praktijk adequaat invulling geeft aan de derde partijregel ten aanzien van gegevens die zijn ontvangen van buitenlandse collega-diensten.

De AIVD wisselt in toenemende mate (persoons)gegevens uit met buitenlandse inlichtingen- en veiligheidsdiensten waarvan kan worden betwijfeld of zij voldoen aan de gestelde criteria van samenwerking. Een verklaring hiervoor kan worden gevonden in de toenemende internationale (terrorisme)dreiging waardoor de gegevensuitwisseling met buitenlandse collega-diensten, in bepaalde gevallen ook met diensten waarvan betwijfeld kan worden of zij voldoen aan de gestelde criteria voor samenwerking, in grotere mate wenselijk wordt geacht. De Commissie signaleert dat de afwegingen die de AIVD daarbij maakt op een bepaald terrein in de praktijk steeds ruimer worden.

De Commissie stelt vast dat de AIVD in enkele gevallen onrechtmatig heeft gehandeld bij de verstrekking van persoonsgegevens aan buitenlandse diensten. De Commissie beveelt de AIVD aan zorgvuldiger om te gaan met de verstrekking van persoonsgegevens aan buitenlandse diensten.

De AIVD werkt samen met buitenlandse diensten door het over en weer verlenen van technische en andere vormen van ondersteuning. De Commissie is van mening dat de AIVD een te beperkte uitleg geeft aan het begrip ondersteuning. De Commissie stelt vast dat een aantal verzoeken om ondersteuning door de inzet van bijzondere bevoegdheden aan buitenlandse diensten waarvan betwijfeld kan worden of zij voldoen aan de gestelde criteria voor samenwerking niet voldeed aan de wettelijke vereisten van noodzakelijkheid, proportionaliteit en/of subsidiariteit.

De AIVD voert gezamenlijke operaties uit met collega-diensten waarmee een langer durende samenwerkingsrelatie bestaat. Het is de Commissie niet gebleken dat de AIVD bij de uitvoering van gezamenlijke operaties met collega-diensten niet heeft voldaan aan de in wet en de wetsgeschiedenis daaraan gestelde voorwaarden.

De AIVD werkt ook samen met buitenlandse inlichtingen- en veiligheidsdiensten in het kader van het verrichten van veiligheidsonderzoeken. De AIVD heeft een verplichting om de voor een goede oordeelsvorming benodigde informatie met een redelijke inspanning te trachten te verkrijgen. De AIVD kan in een veiligheidsonderzoek echter afhankelijk zijn van informatie van een buitenlandse dienst. Het is dan in het belang van de betrokkene dat de AIVD in het kader van het veiligheidsonderzoek kan samenwerken met een buitenlandse dienst.

Voorafgaand aan de samenwerking in het kader van veiligheidsonderzoeken dient gewogen en besloten te worden of de buitenlandse dienst voldoet aan bepaalde samenwerkingscriteria. De Commissie constateert dat de AIVD in het kader van veiligheidsonderzoeken ook samenwerkt met diensten waarvan mogelijk kan worden betwijfeld of zij voldoen aan de gestelde criteria, zonder dat hieraan de vereiste afweging en besluitvorming is voorafgegaan.

Zie voor een uitgebreid overzicht van de conclusies en aanbevelingen van de Commissie paragraaf 14 van het toezichtsrapport.

Toezihtsrapport

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: de Commissie) een onderzoek verricht naar de samenwerking van de AIVD (Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst) met buitenlandse inlichtingen- en/of veiligheidsdiensten. Een overeenkomstig onderzoek wordt verricht naar de samenwerking van de MIVD (Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst) met buitenlandse inlichtingen- en/of veiligheidsdiensten. Over dit onderzoek bij de MIVD verschijnt te zijner tijd een afzonderlijk toezichtsrapport. Van het voornemen tot het instellen van deze onderzoeken is door de Commissie conform artikel 78 lid 3 WIV 2002 op 27 september 2007 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.

Dit rapport bevat een geheime bijlage.

2. De opzet van het onderzoek

Het onderzoek van de Commissie heeft zich gericht op de samenwerking van de AIVD met een groot aantal buitenlandse inlichtingen- en/of veiligheidsdiensten. In dit toezichtsrapport besteedt de Commissie aandacht aan de algemene eisen die gesteld worden aan buitenlandse inlichtingen- en/of veiligheidsdiensten alvorens de AIVD over kan gaan tot samenwerking met deze diensten dan wel de reeds opgebouwde samenwerkingsrelaties kan continueren of verdiepen. Ook de intensiteit en de ontwikkeling van samenwerkingsrelaties die de AIVD onderhoudt en de verschillende wijzen waarop de samenwerking met buitenlandse diensten in de praktijk gestalte krijgt, worden door de Commissie besproken. De AIVD werkt met een groot aantal buitenlandse diensten in meer of mindere mate samen; er is contact met meer dan 170 buitenlandse diensten. Het onderzoek van de Commissie heeft in dit kader steekproefsgewijs plaatsgevonden.

De Commissie heeft daarnaast diepgaander onderzoek verricht naar de samenwerkingsrelaties met een beperkt aantal collega-diensten. De Commissie heeft

daarbij aandacht besteed aan enkele hechte samenwerkingsverbanden die al van oudsher bestaan, een aantal hechte samenwerkingsrelaties die van recenter aard zijn en betrekkingen met buitenlandse diensten die relatief kortgeleden van de grond zijn gekomen.

Door de Commissie is naslag verricht in de dossiers bij de AIVD. Het dossieronderzoek van de Commissie betreft de samenwerking van de AIVD met buitenlandse diensten in de periode vanaf het begin van 2005 tot halverwege 2008. De Commissie heeft in haar onderzoek echter ook enkele dossiers betrokken van voor 2005 voorzover deze dossiers betrekking hadden op het aangaan van nieuwe samenwerkingsrelaties met buitenlandse diensten door de AIVD dan wel betrekking hadden op belangrijke ontwikkelingen in de samenwerkingsrelaties. Eén dossier is door de Commissie onderzocht tot aan het opstellen van dit toezichtsrapport door de Commissie op 19 mei 2009.

Naast het dossieronderzoek heeft een groot aantal gesprekken plaatsgevonden met functionarissen van de AIVD, onder wie juristen, liaisons, medewerkers en leidinggevenden van de afdeling Buitenlandse Relaties, medewerkers en leidinggevenden van diverse Directies en de dienstleiding van de AIVD.

Het toezichtsrapport is als volgt opgebouwd. Paragraaf 3 gaat in op het wettelijke kader waarbinnen de samenwerking met buitenlandse diensten plaats dient te vinden. In paragraaf 4 wordt de verantwoordelijkheid van de AIVD voor de handhaving van de Nederlandse soevereiniteit uiteengezet. De paragrafen 5 en 6 betreffen de voorwaarden die aan het aangaan en onderhouden van samenwerkingsrelaties met buitenlandse diensten worden gesteld en de manier waarop die invulling krijgen in het beleid en de praktijk binnen de AIVD. Eveneens worden in paragraaf 6 enkele bilaterale samenwerkingsrelaties met buitenlandse diensten besproken. In de paragrafen 7 tot en met 9 komen verschillende vormen van samenwerking - gegevensuitwisseling, ondersteuning en gezamenlijke operaties - aan de orde. In paragraaf 10 wordt de samenwerking in het kader van veiligheidsonderzoeken besproken. Op multilaterale samenwerking in geïnstitutionaliseerd verband wordt ingegaan in paragraaf 11. Paragraaf 12 behandelt de samenwerking binnen het Koninkrijk der Nederlanden en in paragraaf 13 komt de onderlinge afstemming tussen de AIVD en de MIVD op het terrein van internationale samenwerking ter sprake. De conclusies en aanbevelingen van de Commissie worden weergegeven in paragraaf 14.

3. Het wettelijke kader

De samenwerking van de AIVD met buitenlandse inlichtingen- en veiligheidsdiensten wordt in belangrijke mate beheerst door artikel 59 WIV 2002, waarvan lid 1 bepaalt dat het hoofd van de dienst zorg draagt voor het onderhouden van verbindingen met daarvoor in

aanmerking komende inlichtingen- en veiligheidsdiensten van andere landen. Artikel 59 maakt ten aanzien van deze samenwerking een onderscheid tussen het verstrekken van gegevens (lid 2) en het verlenen van technische en andere vormen van ondersteuning (lid 4). Beide vormen van samenwerking vinden – blijkens deze bepaling – alleen plaats als de door de buitenlandse dienst te behartigen belangen niet onvereenigbaar zijn met de belangen die de Nederlandse dienst heeft te behartigen en als een goede taakuitvoering door de Nederlandse dienst zich niet tegen samenwerking verzet.

Volgens de wetsgeschiedenis geschiedt de beoordeling of wellicht sprake is van tegenstrijdige belangen mede aan de hand van het Nederlandse buitenlandse beleid, waaronder dat op het gebied van de mensenrechten.¹ Soms zijn de belangen die de dienst heeft te behartigen vertaald in concreet vastgesteld regeringsbeleid, zoals het mensenrechtenbeleid, maar vaak ook niet. Het gaat om een veelheid aan belangen.² In de wet en wetsgeschiedenis is gesteld dat de AIVD zijn taken verricht in ondergeschiktheid aan de wet. Dit houdt in dat de normen, en zeker ook de grond- en mensenrechten, die zijn neergelegd in de Grondwet en in de internationale verdragen die door Nederland zijn geratificeerd, eveneens tot de belangen die de AIVD heeft te behartigen moeten worden gerekend.³

Als voorbeeld van het geval dat een goede taakuitvoering door de Nederlandse dienst zich verzet tegen samenwerking met een buitenlandse dienst wordt in de wetsgeschiedenis genoemd het frustreren van de eigen lopende operaties van de AIVD. Tevens wordt opgemerkt dat ook de soort gewenste ondersteuning van belang is. Deze dient onder meer te passen binnen de juridische kaders die de AIVD in acht heeft te nemen. Indien een bepaalde vorm van ondersteuning zich daar niet mee verdraagt, zou het wel verlenen van deze ondersteuning in strijd zijn met een goede taakuitoefening van de dienst.⁴

Artikel 36 lid 1 sub d WIV 2002 bepaalt dat de AIVD bevoegd is gegevens te verstrekken aan daarvoor in aanmerking komende inlichtingen- en veiligheidsdiensten van andere landen. Uit de memorie van toelichting bij de WIV 2002 blijkt dat gegevensverstrekking aan buitenlandse diensten ingevolge artikel 59 WIV 2002 moet worden onderscheiden van gegevensverstrekking ingevolge artikel 36 WIV 2002. Bij de eerste vorm van verstrekking van gegevens is het belang dat de buitenlandse dienst daarbij heeft leidend, terwijl gegevensverstrekking op grond van artikel 36 WIV 2002 plaatsvindt in het kader van een goede taakuitvoering door de Nederlandse dienst.⁵ Uit de wetsgeschiedenis vloeit voort dat de verstrekking van gegevens aan een buitenlandse dienst op grond van artikel 59 WIV 2002 plaatsvindt doorgaans na een verzoek om die gegevens door de buitenlandse dienst,

¹ *Kamerstukken II 1997/98*, 25 877, nr. 3, p. 74.

² *Kamerstukken II 1999/2000*, 25 877, nr. 8, p. 101.

³ *Kamerstukken II 2000/01*, 25 877, nr. 14, p. 65.

⁴ *Kamerstukken II 2000/01*, 25 877, nr. 14, p. 64.

⁵ *Kamerstukken II 1999/2000*, 25 877, nr. 8, p. 101.

zonder dat de AIVD een direct belang bij de verstrekking heeft. Een dergelijke situatie doet zich bijvoorbeeld voor wanneer de AIVD een administratieve naslag verricht in een veiligheidsonderzoek ten behoeve van een buitenlandse dienst en het resultaat daarvan verstrekt (zie ook paragraaf 10). Bij gegevensverstrekking ingevolge artikel 59 WIV 2002 is het onderhouden van een goede samenwerkingsrelatie met de buitenlandse dienst het uitgangspunt. Wanneer de AIVD wel een direct belang heeft om de desbetreffende gegevens aan de buitenlandse dienst te verstrekken, is de eigen taakuitvoering het uitgangspunt en dienen de gegevens volgens de wetsgeschiedenis te worden verstrekt op grond van artikel 36 WIV 2002. In de meeste gevallen is sprake van de verstrekking van gegevens door de AIVD aan buitenlandse diensten op grond van artikel 36 WIV 2002.

Het verstrekken van gegevens vindt plaats conform de zogenoemde ‘derde partijregel’ (*third party rule*), die inhoudt dat verkregen informatie slechts verder mag worden verstrekt als de dienst waarvan de informatie afkomstig is daarvoor toestemming heeft verleend. Dit vereiste heeft zijn beslag gekregen in artikel 37 WIV 2002. Volgens de wetsgeschiedenis vormt deze regel een essentiële voorwaarde bij internationale samenwerking:

“Als een dienst er niet van op aan kan, dat een gegeven door de dienst in het geadresseerde land geheim wordt gehouden ten behoeve van de eigen informatiepositie kan er van werkelijke samenwerking tussen de betreffende diensten geen sprake zijn. Indien bij een dienst de indruk ontstaat dat deze regel niet wordt nageleefd, dan zal de informatie uitwisseling met die betreffende zusterdienst worden stopgezet of gemarginaliseerd.”⁶

Door sommige inlichtingen- en/of veiligheidsdiensten wordt uitgegaan van de ‘derde landregel’, waarbij een ruimere uitleg van deze internationale regel wordt gehanteerd. De verdere verstrekking van gegevens afkomstig van een buitenlandse collega-dienst tussen de inlichtingen- en veiligheidsdiensten van hetzelfde land is ingevolge de derde landregel in beginsel toegestaan, tenzij dit uitdrukkelijk door de verstreckende dienst wordt uitgezonderd. De WIV 2002 en de wetsgeschiedenis bij de WIV 2002 bieden geen ruimte voor de hantering van de derde landregel door de Nederlandse inlichtingen- en veiligheidsdiensten. Wanneer een buitenlandse dienst aldus informatie heeft gekregen van de AIVD en deze dienst wil de informatie verstrekken aan collega’s van een andere inlichtingen- en/of veiligheidsdienst van hetzelfde land, is daarvoor toestemming nodig van de AIVD. Hetzelfde geldt in de Nederlandse situatie. Wanneer de AIVD informatie ontvangt van een buitenlandse collega-dienst, dan mag de AIVD deze informatie slechts verder verstrekken aan bijvoorbeeld de MIVD wanneer daar toestemming voor is gegeven door de buitenlandse collega-dienst waar de informatie van afkomstig is.

⁶ *Kamerstukken II 1997/98, 25 877, nr. 3, p. 57.*

Het verlenen van technische en andere vormen van ondersteuning (artikel 59 lid 4), bijvoorbeeld volg- en observatieacties ten behoeve van een buitenlandse collega-dienst, vindt blijkens artikel 59 leden 5 en 6 alleen plaats met toestemming van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). Deze bevoegdheid kan de Minister alleen mandateren aan het hoofd van de dienst, voor zover het gaat om verzoeken met een spoedeisend karakter (bijvoorbeeld grensoverschrijdende volg- en observatie-acties), waarbij geldt dat de Minister van een verleende toestemming terstond wordt geïnformeerd. De bevoegdheid voor het geven van toestemming voor het verlenen van technische en andere vormen van ondersteuning is volgens de wetsgeschiedenis op dit (hoge) niveau neergelegd vanwege mogelijke politieke aspecten die aan het verlenen van ondersteuning verbonden kunnen zijn.⁷ Als de Minister toestemming heeft gegeven voor het verlenen van ondersteuning aan een buitenlandse dienst, geschiedt de ondersteuning door de AIVD onder de verantwoordelijkheid van de Minister. Het is niet toegestaan buitenlandse diensten te machtigen om zelfstandig op Nederlands grondgebied te opereren.⁸ In beginsel is de verantwoordelijkheid voor inlichtingenactiviteiten op Nederlands grondgebied neergelegd bij de Minister van BZK en de AIVD. Voor zover het gaat om plaatsen in gebruik van het Ministerie van Defensie ligt deze verantwoordelijkheid bij de Minister van Defensie en de MIVD.⁹

In de wetsgeschiedenis wordt vermeld dat afgesproken is dat de AIVD contacten onderhoudt met civiele inlichtingen- en/of veiligheidsdiensten en de MIVD met de militaire inlichtingen- en/of veiligheidsdiensten en met verbindingsinlichtingendiensten. Wanneer de uitvoering van de taken van de diensten dat vergt, lichten de hoofden van de AIVD en de MIVD elkaar in wanneer contact moet worden opgenomen met militaire respectievelijk civiele diensten.¹⁰

4. Handhaving van de Nederlandse soevereiniteit

Activiteiten van buitenlandse inlichtingen- en veiligheidsdiensten op Nederlands grondgebied, die buiten het medeweten en de betrokkenheid van de AIVD om plaatsvinden, maken inbreuk op de Nederlandse soevereiniteit.¹¹ Blijkens de wetsgeschiedenis is de inzet

⁷ *Kamerstukken II* 1999/2000, 25 877, nr. 8, p. 101 en nr. 9, p. 37.

⁸ *Kamerstukken II* 1999/2000, 25 877, nr. 9, p. 38.

⁹ De wet kent ook de mogelijkheid dat de MIVD bijzondere bevoegdheden uitoefent buiten plaatsen in gebruik van het Ministerie van Defensie, mits de toestemming daarvoor is verleend in overeenstemming met de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Zie de artikelen 20 lid 2, 22 lid 2, 23 lid 3, 24 lid 2 en 25 lid 3.

¹⁰ *Kamerstukken II* 1997/98, 25 877, nr. 3, p. 73.

¹¹ Zie ook Toezichtsrapport van de CTIVD nr. 14 inzake het onderzoek van de AIVD naar de ongewenste inneming van vreemde mogendheden (waaronder spionage), *Kamerstukken II* 2006/07, 29 924, nr. 18 (bijlage). Beschikbaar op www.ctivd.nl.

van buitenlandse agenten op Nederlands grondgebied alleen toegestaan indien daarvoor toestemming is verleend door de Minister van BZK of namens deze het hoofd van de AIVD¹² en onder de voorwaarden die aan deze toestemming worden verbonden. Wordt toestemming verleend voor de inzet van buitenlandse agenten op Nederlands grondgebied, dan geschiedt dit onder verantwoordelijkheid van de Minister en onder leiding van de AIVD. Een dergelijke operatie is altijd aan te merken als een *joint operation* waarbij de buitenlandse dienst als gelijkwaardige partner optreedt. Het is voorts aan de AIVD om controle uit te oefenen op het opereren van de buitenlandse agent en om na te gaan of dit opereren aan de gestelde voorwaarden voldoet.¹³ Indien medewerkers van buitenlandse diensten zich niet hieraan houden en heimelijke activiteiten ontplooiën, dient de AIVD hiertegen passende maatregelen in gang te zetten. In het uiterste geval kunnen medewerkers van buitenlandse diensten die ongeoorloofde activiteiten ontplooiën tot *persona non grata* ofwel ongewenst vreemdeling worden verklaard.¹⁴ Deze vergaande maatregel wordt in zeldzame gevallen genomen. De AIVD treedt veelal op andere manieren op tegen dergelijk gedrag, soms in samenwerking met het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Zo zijn in september 2008 maatregelen genomen tegen ongewenste inlichtingenactiviteiten van de Marokkaanse inlichtingendienst.¹⁵

De controle op medewerkers van buitenlandse inlichtingen- en veiligheidsdiensten die zich op Nederlands grondgebied bevinden, vindt afhankelijk van de omstandigheden van het geval plaats. Zo wordt de wijze van controle die door de AIVD wordt uitgeoefend en de mate daarvan mede bepaald door de ernst van de Nederlandse belangen die mogelijk worden geschaad, de intensiteit van de samenwerkingsrelatie die de AIVD met de desbetreffende dienst onderhoudt en de gebleken betrouwbaarheid van deze dienst op andere terreinen. Naar activiteiten van medewerkers van buitenlandse diensten die hiertoe aanleiding geven doet de AIVD gericht onderzoek.¹⁶

De AIVD dient in de controle op medewerkers van buitenlandse diensten een balans te vinden tussen het beginsel van vertrouwen waarop de samenwerking tussen inlichtingen- en veiligheidsdiensten is gestoeld en het belang van het tegengaan van de eventuele ongewenste inmenging door deze diensten. Indien het toezicht op de activiteiten van medewerkers van een buitenlandse dienst in Nederland te zware vormen aanneemt, kan dit de samenwerkingsrelatie met de betrokken dienst schaden. Wanneer de AIVD echter in te

¹² Voor zover het zou gaan om activiteiten op plaatsen in gebruik bij het Ministerie van Defensie is dit mutatis mutandis de Minister van Defensie of namens deze de Directeur van de MIVD.

¹³ *Kamerstukken II* 2000/01, 25 877, nr. 14, p. 64.

¹⁴ *Kamerstukken I* 2001/02, 25 577, nr. 58a, p. 25.

¹⁵ Zie voor meer informatie de brief van de Ministers van BZK en van Buitenlandse Zaken aan de Tweede Kamer over heimelijke inlichtingenactiviteiten in Nederland, *Kamerstukken II*, 2008/09, 28 844, nr. 25.

¹⁶ Toezichtsrapport 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.

lichte mate controle uitoefent, wordt niet voldaan aan de wettelijke verantwoordelijkheden die de AIVD in dit kader heeft. Voorts geldt dat wanneer daadwerkelijk wordt vastgesteld dat een buitenlandse inlichtingen- en of veiligheidsdienst heimelijke activiteiten ontplooit op Nederlands grondgebied en aldus inbreuk maakt op de Nederlandse soevereiniteit, dit volgens de wetsgeschiedenis aan de samenwerking met de desbetreffende dienst in de weg dient te staan. In een dergelijk geval bestaat er immers een onverenigbaarheid met de belangen die de AIVD heeft te behartigen, waaronder het waarborgen van de Nederlandse soevereiniteit moet worden gerekend, waardoor de desbetreffende buitenlandse dienst niet langer voor samenwerking in aanmerking komt.¹⁷ Het is dan van belang dat de AIVD tijdig passende maatregelen neemt.

De AIVD heeft, gezamenlijk met de MIVD, een gedragscode opgesteld voor medewerkers van buitenlandse diensten, zogenaamde liaisons, die in Nederland zijn gestationeerd. Deze liaisons hebben de status van diplomaat en zijn officieel aangemeld bij de AIVD. In de gedragscode wordt onder meer uitgelegd dat de AIVD volgens de in Nederland geldende wetgeving verantwoordelijk is voor de activiteiten van liaisons van buitenlandse diensten die zich in Nederland bevinden en dat ongecontroleerde activiteiten van buitenlandse liaisons een dreiging kunnen vormen voor de nationale veiligheid van Nederland. Voorts zijn regels opgenomen omtrent het gedrag van liaisons en het verrichten van operationele activiteiten. Zo wordt van de liaisons onder meer verwacht dat zij de AIVD gevraagd en ongevraagd informeren over hun werkzaamheden, dat zij zich onthouden van het hebben van contacten die kunnen leiden tot belangenverstremming en dat zij zich houden aan de door de AIVD gegeven instructies en aan de Nederlandse wetgeving. Een kopie van de Wet op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten 2002 (WIV 2002) wordt aan de liaisons uitgereikt. In de gedragscode wordt expliciet vermeld dat operationele activiteiten uitsluitend mogen worden verricht onder de voorwaarden dat het hoofd van de AIVD is geconsulteerd en zijn toestemming heeft verleend en de operationele activiteiten worden uitgevoerd in samenwerking met en onder supervisie van de AIVD. De liaison dient met betrekking tot situaties die niet zijn geregeld in de gedragscode overleg te plegen met het hoofd van de AIVD. De Afdeling Buitenlandse Relaties van de AIVD is het primaire aanspreekpunt voor alle buitenlandse liaisons.

Niet alleen geaccrediteerde liaisons van buitenlandse diensten kunnen heimelijke activiteiten op Nederlands grondgebied verrichten. Het komt ook voor dat medewerkers van buitenlandse diensten in Nederland werkzaam zijn maar niet bij de AIVD aangemeld zijn. Eveneens wordt soms door buitenlandse diensten getracht vanuit het buitenland activiteiten te ontplooiën die kunnen leiden tot een aantasting van de Nederlandse soevereiniteit.¹⁸

¹⁷ *Kamerstukken II* 2000/01, 25 877, nr. 14, p. 63.

¹⁸ Zie ook de AIVD Jaarverslagen van 2008 en van 2007, beschikbaar op www.aivd.nl.

Het is de Commissie in haar onderzoek gebleken dat ongewenste inmenging in Nederland door verscheidene buitenlandse inlichtingendiensten plaatsvindt, ook door diensten waarmee de AIVD in meerdere of mindere mate samenwerkt. Door de AIVD worden regelmatig aanwijzingen van mogelijke inmenging door buitenlandse inlichtingendiensten onderzocht en wordt in bepaalde gevallen breed of juist diepgaand onderzoek verricht naar dergelijke ongewenste activiteiten. Na de onderkenning van soevereiniteitsinbreuken door inlichtingendiensten van andere landen wordt door de AIVD doorgaans tijdig actie ondernomen en worden passende, van de situatie afhankelijke maatregelen genomen.

5. Criteria voor samenwerking

Artikel 59 lid 1 WIV 2002 legt aan het hoofd van de AIVD de zorgplicht op om verbindingen te onderhouden met daarvoor in aanmerking komende inlichtingen- en veiligheidsdiensten van andere landen. Een goede samenwerkingsrelatie met buitenlandse diensten is van wezenlijk belang voor een adequate taakvervulling door de AIVD. De gegevens die door deze samenwerking worden verkregen, versterken namelijk in belangrijke mate de bestaande informatiepositie van de AIVD die daardoor beter in staat is risico's voor de nationale veiligheid in te schatten en de verantwoordelijke autoriteiten hiervoor tijdig te waarschuwen.¹⁹ Met name sinds de aanslagen van 11 september 2001 is de noodzaak van internationale samenwerking tussen inlichtingen- en veiligheidsdiensten duidelijker geworden en de bereidwilligheid daartoe toegenomen.

De samenwerkingsrelaties tussen de AIVD en buitenlandse diensten verschillen van collega-dienst tot collega-dienst en zijn veelal aan verandering onderhevig. Samenwerking bestaat doorgaans grotendeels uit de uitwisseling van gegevens. Daarnaast worden er met bepaalde collega-diensten gezamenlijke operaties uitgevoerd en worden technische en andere vormen van ondersteuning verleend. Tevens vinden er expertmeetings plaats van bijvoorbeeld juristen, technici en andere deskundigen. Ook wordt er samengewerkt op het gebied van personeelsopleidingen en -trainingen. De intensiteit en de frequentie van de samenwerking binnen de diverse bilaterale relaties van de AIVD lopen sterk uiteen. Zo kan er onderscheid gemaakt worden in samenwerkingsrelaties met een meer protocollair, ad hoc, tactisch of operationeel karakter. Voorts kan er op een specifiek taakveld intensief worden samengewerkt terwijl op andere onderwerpen terughoudendheid wordt betracht.

In sommige gevallen zijn samenwerkingsrelaties geïnstitutionaliseerd in min of meer formele samenwerkingsverbanden, waaraan door inlichtingen- en veiligheidsdiensten van verschillende landen wordt deelgenomen. Op deze geïnstitutionaliseerde multilaterale samenwerkingsverbanden wordt in paragraaf 11 nader ingegaan.

¹⁹ *Kamerstukken II 1997/98*, 25 877, nr. 3, p. 73-74.

Volgens de wetsgeschiedenis dient normaliter het hoofd van de AIVD te beslissen met welke buitenlandse diensten wordt samengewerkt en wat de intensiteit van de samenwerking is. De Minister van BZK dient over de samenwerking te worden geïnformeerd en bij risicovolle collega-diensten dient de besluitvorming aan de Minister te worden voorgelegd. Samenwerking met risicovolle collega-diensten kan immers in het licht van het Nederlandse buitenlands beleid, waarvan de mensenrechten een essentieel onderdeel vormen, een extra dimensie krijgen die om uitdrukkelijke politieke besluitvorming vraagt, aldus de wetgever.²⁰

In antwoord op vragen van het Tweede Kamerlid Van der Laan (D66) is de Minister van BZK in 2005 (bij de behandeling van een wijziging van de WIV 2002) ingegaan op de algemene vereisten voor samenwerking met een buitenlandse inlichtingen- of veiligheidsdienst:

“De samenwerking vindt plaats binnen wettelijke kaders en met inachtneming van het Nederlandse buitenlandse beleid, waaronder dat op het gebied van de mensenrechten. Voorafgaand aan het aangaan van een samenwerkingsrelatie met een buitenlandse inlichtingen- of veiligheidsdienst wordt een aantal zaken onderzocht. Bezien wordt hoe het is gesteld met de democratische inbedding, de taken, de professionaliteit en de betrouwbaarheid van de dienst. Verder wordt onderzocht of internationale verplichtingen samenwerking wenselijk maken en in hoeverre de samenwerking met de buitenlandse dienst de goede taakuitvoering door de Nederlandse diensten kan bevorderen. Deze factoren worden in onderling verband gewogen. Op basis hiervan wordt besloten of er wordt samengewerkt en zo ja wat de aard en de diepgang van de samenwerking zal zijn. De relatie kan, zoals in internationaal verkeer gebruikelijk, variëren van een intensieve samenwerking op zaakniveau tot een in beginsel louter protocollair contact.”²¹

Eerder, in 1996, werd de samenwerking met buitenlandse diensten besproken in de Commissie voor de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten van de Tweede Kamer (Commissie IVD).²² Gesteld werd dat ook de mogelijke mate van wederkerigheid een rol speelt bij de samenwerking met buitenlandse diensten.²³

Hieronder worden de verschillende criteria voor samenwerking nader besproken.

²⁰ *Kamerstukken II* 1999/2000, 25 877, nr. 8, p. 102 en *Aanbansel Handelingen II* 2004/05, nr. 749.

²¹ *Aanbansel Handelingen II* 2004/05, nr. 749.

²² De Commissie IVD is momenteel samengesteld uit de fractievoorzitters van de in de Tweede Kamer vertegenwoordigde politieke partijen, met uitzondering van de voorzitters van de fracties die tijdens de lopende parlementaire periode zijn afgesplitst. Per 1 mei 2009 is ook de fractievoorzitter van de SP toegetreden tot de Commissie IVD.

²³ *Kamerstukken II* 1996/97, 25 418, nr. 1, p. 2. De wetsgeschiedenis van de WIV 2002 verwijst naar dit stuk: zie *Kamerstukken II* 2000/01, 25 877, nr. 14, p. 63.

5.1 Democratische inbedding en respect voor de mensenrechten

De democratische inbedding en het respect voor de mensenrechten van een buitenlandse dienst dienen een essentieel onderdeel uit te maken van de besluitvorming omtrent het aangaan en onderhouden van relaties met de desbetreffende dienst. Dit ligt in het verlengde van artikel 59 WIV 2002 waarin, onder meer, is bepaald dat de samenwerking met buitenlandse inlichtingen- en veiligheidsdiensten slechts plaatsvindt voorzover de belangen die zij behartigen niet onverenigbaar zijn met de belangen die de AIVD heeft te behartigen, waaronder de normen, en zeker ook de grond- en mensenrechten, die zijn neergelegd in de Grondwet en in de internationale verdragen die door Nederland zijn geratificeerd.

Of een dienst in voldoende mate democratisch is ingebed, hangt af van een aantal factoren. Zo kan onder meer worden gekeken naar het algehele politieke bestel van het land in kwestie en de positie die de desbetreffende dienst daarin inneemt, de wettelijke bevoegdheden van de dienst en het (onafhankelijke) toezicht daarop. Met betrekking tot het criterium respect voor de mensenrechten, kan onder meer bezien worden of het desbetreffende land internationale mensenrechtenverdragen heeft geratificeerd en of deze mensenrechtenverdragen in de praktijk nageleefd worden. Eveneens is het van belang of een buitenlandse collega-dienst in verband wordt of is gebracht met schendingen van mensenrechten. Zo kan, bijvoorbeeld, worden gekeken naar signaleringen van schendingen van mensenrechten in onderzoeken en rapporten van nationale en internationale mensenrechtenorganisaties.

De Commissie Bestuurlijke Evaluatie AIVD (Commissie-Havermans) merkte in haar rapport *De AIVD in verandering* het volgende op over de toepassing door de AIVD van de criteria democratische inbedding en het respect voor de mensenrechten:

“Deze criteria zijn overigens niet heilig en er kan een onderscheid gemaakt worden tussen samenwerking op diverse niveaus. Soms kan het verkrijgen van bepaalde informatie belangrijker zijn dan het vasthouden aan dergelijke criteria. Door de huidige terrorismedreiging zijn dergelijke principes minder dominant. De huidige diffuse dreigingssituatie vereist soms contacten met diensten die niet aan alle eisen voldoen.”²⁴

De Commissie van Toezicht is van oordeel dat de AIVD de grootst mogelijke terughoudendheid dient te betrachten in de samenwerking met diensten van landen waar nauwelijks tot geen democratische traditie bestaat en waar (structureel) mensenrechten

²⁴ Commissie Bestuurlijke Evaluatie AIVD, *De AIVD in verandering*, november 2004, p. 113.

worden geschonden. Het op voorhand uitsluiten van elke samenwerkingsrelatie met dergelijke diensten zou in de praktijk kunnen leiden tot onwenselijke of zelfs rampzalige situaties. Indien bij deze diensten informatie aanwezig is die betrekking heeft op een directe (terroristische) dreiging, moet het voor de AIVD mogelijk zijn op de betrokken diensten een beroep te doen. Ook wanneer de AIVD aanwijzingen heeft van een concrete dreiging ten aanzien van een ander land kan het ter voorkoming van onschuldige slachtoffers noodzakelijk zijn dat informatie met de betrokken dienst(en) gedeeld wordt. Een, zij het beperkte, mate van verbindingen tussen de AIVD en deze diensten is daarvoor noodzakelijk. Het standpunt dat elke samenwerkingsrelatie op voorhand uitgesloten zou moeten worden, wordt ook niet ondersteund door de WIV 2002 en de wetsgeschiedenis bij de WIV 2002.

In de al eerder aangehaalde beantwoording van vragen van Van der Laan gaat de Minister in op het gebruik van informatie van buitenlandse diensten die mogelijk door marteling verkregen is. De Minister spreekt van een gevarieerde aanpak met betrekking tot de samenwerking met buitenlandse diensten: met de ene dienst wordt nauw samengewerkt, terwijl er met een andere slechts een protocollair contact bestaat. De Minister vervolgt:

“Voor deze gevarieerde aanpak is onder meer gekozen omdat in concrete gevallen niet te achterhalen valt of van een buitenlandse inlichtingen- en veiligheidsdienst ontvangen informatie wellicht door foltering is verkregen. Inlichtingen- en veiligheidsdiensten houden ook in hun onderlinge verkeer hun bronnen van informatie en werkwijze geheim. Bovendien zullen diensten nimmer stellen dat zij informatie door foltering hebben verkregen. Deze onzekerheid mag er echter niet toe leiden dat met bepaalde diensten elke vorm van samenwerking op voorhand volledig wordt uitgesloten. Dit zou in een situatie waarin een dergelijke dienst beschikt over informatie betreffende een onmiddellijk dreigende terroristische aanslag desastreuze gevolgen kunnen hebben. Voor acute levensbedreigende situaties dienen met daarvoor in aanmerking komende diensten dan ook altijd communicatiekanalen te worden opgehouden.”

De Commissie onderschrijft het standpunt dat het, in het concrete geval, voor de AIVD vrijwel onmogelijk is te achterhalen of informatie die afkomstig is van een buitenlandse inlichtingen- of veiligheidsdienst door foltering is verkregen. Des te meer is het van belang dat, voorafgaand aan de samenwerking met een buitenlandse inlichtingen- of veiligheidsdienst, zorgvuldig wordt gewogen in hoeverre de mensenrechtensituatie in een land aan samenwerking met de desbetreffende dienst van dat land in de weg staat. Eveneens zal de AIVD zich, naarmate de samenwerkingsrelatie voortduurt dan wel andere vormen aanneemt, telkens dienen af te vragen tot welk niveau de samenwerking met een dergelijke dienst kan strekken en of de intensiteit van de samenwerkingsrelatie niet in strijd is met de belangen die de dienst heeft te behartigen. Ook dient de AIVD alert te zijn

op mogelijke neveneffecten bij samenwerking. Het is immers de vraag op welke wijze deze diensten met informatie van de AIVD omgaan. Indien bij de AIVD het vermoeden bestaat dat een buitenlandse dienst de door de AIVD verstrekte of nog te verstrekken informatie gebruikt of zal gebruiken voor ongeoorloofde doeleinden, dient de AIVD van (verdere) gegevensverstrekking af te zien. Evenzo geldt dat ingeval de AIVD inderdaad concrete aanwijzingen heeft dat informatie afkomstig van een buitenlandse dienst door marteling is verkregen, de AIVD zal moeten afzien van het gebruik van deze informatie. De inhoudelijke samenwerking met de buitenlandse dienst zal door de AIVD moeten worden beëindigd. Slechts in zeer uitzonderlijke noodsituaties mag (of zelfs moet) de AIVD hiervan afwijken. Een dergelijke situatie heeft de Commissie in haar onderzoek niet aangetroffen.

De Commissie constateert dat het niet altijd eenvoudig is te beoordelen of een inlichtingen- en/of veiligheidsdienst in een ander land in voldoende mate voldoet aan de criteria democratische inbedding en respect voor de mensenrechten. Zo kan het voorkomen dat een buitenlandse collega-dienst zorgvuldig omgaat met de rechten van burgers, duidelijk omschreven wettelijke bevoegdheden heeft en tegelijkertijd direct wordt aangestuurd door en uitsluitend verantwoording aflegt aan het staatshoofd in een land waar vrijwel geen democratie heerst. Eveneens kan zich de situatie voordoen dat er signalen zijn van schendingen van mensenrechten in een land met een lange democratische traditie. Het is aldus geen simpele optelsom van factoren. Per buitenlandse dienst moet door de AIVD een doordachte afweging worden gemaakt, niet alleen bij het aangaan van de samenwerkingsrelatie maar ook naargelang een al bestaande samenwerkingsrelatie wordt geïntensiveerd of van karakter verandert.

5.2 Taken, professionaliteit en betrouwbaarheid

De taken en verantwoordelijkheden die aan een buitenlandse collega-dienst zijn toebedeeld zijn van belang in de afweging over het al dan niet aangaan dan wel intensiveren van een samenwerkingsrelatie met de desbetreffende dienst. Zo is het bijvoorbeeld van belang om te bezien of de buitenlandse collega-dienst een overwegend extern gerichte inlichtingendienst (gericht op het verzamelen van (politieke) inlichtingen), een meer intern gerichte veiligheidsdienst (gericht op het onderkennen van dreigingen ten aanzien van de nationale veiligheid teneinde maatregelen te kunnen nemen), of een combinatie van beide is. Ook het verschil tussen militaire en civiele diensten is relevant in dit kader. Eveneens dient meegewogen te worden welke concrete bevoegdheden een dienst heeft, zoals operationele en executieve bevoegdheden, en of een dienst naast een inlichtingen- en/of veiligheidstaak ook een opsporingstaak heeft. Deze factoren zijn bepalend voor de manier waarop een buitenlandse collega-dienst te werk gaat en kunnen bijvoorbeeld gevolgen hebben voor de wijze waarop wordt omgegaan met door de AIVD verstrekte gegevens.

De mate waarin een buitenlandse collega-dienst als professioneel en als betrouwbaar kan worden beschouwd is grotendeels afhankelijk van de ervaringen van de AIVD die zijn opgedaan in de samenwerkingsrelatie met de betrokken dienst. Dit criterium is bijgevolg minder bruikbaar en de invulling daarvan moeilijker te beoordelen ten tijde van het aangaan van een samenwerkingsrelatie. Wel worden met andere (bevriende) collega-diensten opvattingen en ervaringen in dit kader uitgewisseld, wat kan bijdragen aan de inschatting of een buitenlandse dienst professioneel en betrouwbaar is. De professionaliteit en betrouwbaarheid van een collega-dienst zijn voorts belangrijke factoren bij de besluitvorming omtrent een eventuele intensivering van de samenwerkingsrelatie. Wanneer er aanwijzingen zijn dat een collega-dienst onprofessioneel te werk gaat dan wel onbetrouwbaar is, dan kan en mag de AIVD er niet op vertrouwen dat deze collega-dienst zich aan de gemaakte afspraken zal houden. De samenwerking zal dan slechts oppervlakkige vormen kunnen aannemen.

De Commissie constateert dat de buitenlandse diensten waarmee de AIVD de diepgaandste samenwerkingsrelaties onderhoudt door de AIVD over het algemeen als zeer professioneel en voldoende betrouwbaar worden ingeschat. De Commissie signaleert dat op de beoordeling van de professionaliteit en de betrouwbaarheid van een collega-dienst van invloed kan zijn welke persoon binnen de AIVD deze beoordeling maakt. Gevoelsmatige factoren, zoals persoonlijke voorkeuren, sympathie, herkenbaarheid en een gevoel van vertrouwen zijn in sommige gevallen doorslaggevend ten opzichte van feitelijke omstandigheden zoals de vakkundigheid en technische mogelijkheden van een dienst, de snelheid en zorgvuldigheid in gegevensuitwisseling et cetera. Ook wordt aan het onderscheid tussen inlichtingen- en veiligheidsdiensten en de objectief vast te stellen taken en verantwoordelijkheden van een buitenlandse collega-dienst niet altijd voldoende aandacht besteed. Deze waarnemingen van de Commissie onderschrijven een aantal bevindingen die bovendien ook al binnen de AIVD zijn geconstateerd.

5.3 Wenselijkheid in het kader van internationale verplichtingen

Volgens de wetsgeschiedenis bij de WIV 2002 geschiedt de beoordeling of wellicht sprake is van tegenstrijdige belangen in de samenwerking van de AIVD met een buitenlandse inlichtingen- of veiligheidsdienst mede aan de hand van het Nederlandse buitenlandse beleid.²⁵ Ook de internationale verplichtingen die bijvoorbeeld voortvloeien uit lidmaatschap van een internationale organisatie of de door Nederland geratificeerde internationale verdragen moeten tot de belangen die de AIVD heeft te behartigen worden

²⁵ *Kamerstukken II 1997/98, 25 877, nr. 3, p. 74*

gerekend. De AIVD dient, bij het aangaan en onderhouden van verbindingen met buitenlandse collega-diensten, te overwegen of de internationale verplichtingen van Nederland de samenwerking met de desbetreffende diensten wenselijk maken.

Uit de wetsgeschiedenis blijkt dat de samenwerking met buitenlandse collega-diensten van zogeheten 'risicolanden', in het licht van het buitenlandse beleid dat Nederland voert, een extra dimensie kan hebben die om uitdrukkelijke politieke besluitvorming vraagt. Volgens de wetgever is het evident dat een dergelijke situatie aan de verantwoordelijke bewindspersoon, in dit geval de Minister van BZK, ter besluitvorming wordt voorgelegd en niet uitsluitend ter beoordeling van het hoofd van de AIVD ligt.²⁶

De vraag werpt zich op of samenwerking van de AIVD met een collega-dienst mogelijk is indien Nederland geen diplomatieke betrekkingen onderhoudt met het desbetreffende land, of de internationale verplichtingen van Nederland zich zelfs verzetten tegen het onderhouden van diplomatieke betrekkingen met dat land. De Commissie overweegt dat het in het belang van de nationale veiligheid kan zijn om de communicatielijnen met buitenlandse diensten open te houden. Bovendien kan het, in uitzonderlijke gevallen, zo zijn dat, wanneer de gangbare diplomatieke wegen gesloten zijn, zogeheten 'stille diplomatie' uitkomsten biedt. Deze 'stille diplomatie' is doorgaans mogelijk vanwege de verbindingen tussen inlichtingen- en veiligheidsdiensten. Evenwel dient men de gebondenheid aan de kaders en beperkingen die de wet stelt niet uit het oog te verliezen. Het openhouden van de communicatielijnen met een bepaalde buitenlandse dienst betekent niet dat er ook direct inhoudelijke samenwerking met deze dienst plaats mag vinden door, bijvoorbeeld, de verstrekking van gegevens in het kader van de taakuitvoering.

5.4 Bevordering van de taakuitvoering door de AIVD

Volgens de wetsgeschiedenis bij de WIV 2002 is het, voor een adequate taakuitvoering door de AIVD, noodzakelijk dat de dienst waar mogelijk samenwerkt met collega-diensten.²⁷ Bij het aangaan en onderhouden van een samenwerkingsrelatie met een buitenlandse inlichtingen- of veiligheidsdienst dient dan ook onderzocht te worden in hoeverre de samenwerkingsrelatie ten dienste staat of kan staan aan de taakuitvoering door de AIVD, zoals beschreven in artikel 6 lid 2 WIV 2002.

Samenwerking met een buitenlandse inlichtingen- en/of veiligheidsdienst vindt in beginsel plaats op die terreinen waarop de AIVD en de buitenlandse collega-dienst gemeen-

²⁶ *Kamerstukken II 1999/2000, 25 877, nr. 8, p. 102*

²⁷ *Kamerstukken II 1999/2000, 25 877, nr. 8, p. 101*

schappelijke belangen hebben. In de in paragraaf 5 aangehaalde beantwoording van vragen van het Tweede Kamerlid Van der Laan stelt de Minister van BZK:

“De samenwerking verschilt per land en per dienst en beperkt zich tot terreinen waarop de Nederlandse en de buitenlandse diensten gemeenschappelijke belangen hebben.”²⁸

Dat de samenwerking, zoals de Minister hier stelt, zich beperkt tot terreinen waarop de AIVD en de buitenlandse diensten gemeenschappelijke belangen hebben, is naar het oordeel van de Commissie in strijd met de tekst en met de bedoeling van de wet. Het staat de AIVD ingevolge de wet namelijk vrij om, onder omstandigheden, gegevens te verstrekken dan wel technische en andere vormen van ondersteuning te verlenen uitsluitend ten behoeve van de door de buitenlandse collega-dienst te behartigen belangen, zonder dat dit de belangen van de AIVD dient. Niet de taakuitvoering van de AIVD vormt dan het uitgangspunt, maar het belang dat de buitenlandse dienst daarbij heeft is leidend. De samenwerkingsrelatie met de betrokken dienst en het onderhouden daarvan staan hier voorop. Artikel 59 legt wel de beperkende voorwaarde op dat deze samenwerking met een buitenlandse inlichtingen- en/of veiligheidsdienst slechts plaats kan vinden voorzover dat niet onverenigbaar is met de belangen die de AIVD heeft te behartigen en de goede taakuitvoering door de AIVD zich daar niet tegen verzet. Op deze punten zal nader worden ingegaan in de paragrafen aangaande de uitwisseling van gegevens (paragraaf 7) en technische en andere vormen van ondersteuning (paragraaf 8).

5.5 Quid pro quo

Samenwerking met buitenlandse diensten vindt plaats volgens het *quid pro quo* of wederkerigheidsbeginsel. Het uitgangspunt is kort gezegd: ‘voor wat, hoort wat’, en vormt een stelregel in de inlichtingen- en veiligheidswereld. In de wetsgeschiedenis is gesteld dat verzoeken om informatie van buitenlandse diensten in beginsel positief tegemoet moeten worden getreden, teneinde in voldoende mate ervan verzekerd te blijven dat dit ook geschiedt bij verzoeken om informatie van de AIVD aan deze diensten.²⁹ Door het inwilligen van de verzoeken van de buitenlandse dienst in kwestie wordt daardoor, zij het indirect, de eigen nationale veiligheid gediend.³⁰ Dit vormt de achtergrond van de bevoegdheid van de AIVD om gegevens te verstrekken en ondersteuning te verlenen uitsluitend ten behoeve van de belangen van een buitenlandse dienst. Het wederkerigheidsbeginsel vormt aldus de basis voor een goede internationale samen-

²⁸ *Aanbansel Handelingen II* 2004/05, nr. 749.

²⁹ *Kamerstukken II* 1997/98, 25 877, nr. 3, p. 74.

³⁰ *Kamerstukken I* 2001/02, 25 877, nr. 58a, p. 24.

werking. Inlichtingen- en veiligheidsdiensten zullen elkaar, voor zover en waar dat mogelijk is, bijstaan. Voor de AIVD liggen de grenzen van deze bijstand in ieder geval daar waar de belangen die de AIVD heeft te behartigen en de goede taakuitvoering door de AIVD zich hiertegen zouden verzetten.

Binnen deze wettelijk vastgelegde grenzen dient er niettemin gewaakt te worden voor het in te grote mate tegemoetkomen aan verzoeken om informatie van buitenlandse collegadiensten. Dit kan er namelijk toe leiden dat de AIVD weinig nieuwe informatie te bieden heeft en derhalve geen informatie meer kan ruilen totdat de eigen informatiepositie weer is opgebouwd. Het bijhouden van de *quid pro quo* balans - de kwantitatieve en kwalitatieve verhouding tussen hetgeen is verstrekt en hetgeen is verkregen - is dus van wezenlijk belang voor de AIVD in het bepalen van de eigen positie ten opzichte van collegadiensten. Aan de hand van de *quid pro quo* balans kan eveneens beoordeeld worden in welke mate een samenwerkingsrelatie toegevoegde waarde heeft en in welke mate de samenwerking bijgestuurd dient te worden om de beoogde verhouding in de samenwerkingsrelatie te bereiken.

Het opmaken en bijhouden van de *quid pro quo* balans is een moeilijke opgave. Het is lastig om in kwantitatieve zin te bepalen hoeveel wordt gegeven aan dan wel hoeveel wordt verkregen van een bepaalde collega-dienst. Door de AIVD wordt op veel verschillende terreinen en op verschillende niveaus samengewerkt met buitenlandse collegadiensten. Naast een kwantitatieve weging dient ook in kwalitatieve zin een weging plaats te vinden. Zowel de inhoud van hetgeen is verstrekt of ontvangen als de betrouwbaarheid daarvan en het belang dat de AIVD daaraan hecht dienen daarbij op het juiste niveau gewaardeerd te worden.

Het is de Commissie in haar onderzoek gebleken dat de AIVD heeft geconstateerd dat de *quid pro quo* balans intern beter benut zou kunnen worden. Zo is het wenselijk een eenduidige wegings- en waarderingssystematiek te hanteren aan de hand waarvan de verhouding tussen hetgeen is verstrekt en verkregen in een bepaalde samenwerkingsrelatie kan worden bepaald. Het is echter moeilijk om daarvoor een werkbare, allesomvattende methodiek te ontwikkelen. Ook is het wenselijk de *quid pro quo* balans inzichtelijker en voor medewerkers toegankelijker te maken zodat door de verschillende teams binnen de AIVD gerichter en bewuster keuzes worden gemaakt in de samenwerking met buitenlandse diensten die niet alleen het belang van het team maar ook het belang van de dienst in zijn geheel dienen. De AIVD beoogt met een verbeterde benutting van de *quid pro quo* balans een doelgerichte samenwerking en informatie-uitwisseling met buitenlandse collega-diensten te verwezenlijken. Om dit te realiseren heeft de AIVD onlangs enkele beleidshervormingen geïnitieerd. De Commissie juicht deze initiatieven toe. De Commissie merkt op dat deze initiatieven de noodzaak van een centrale afdeling,

die in staat is het overzicht over de samenwerkingsrelaties te houden en deze waar nodig bij te sturen, ondersteunen. Deze rol is door de AIVD toebedeeld aan de afdeling Buitenlandse Relaties. De Commissie zal hierop in paragraaf 6.3 nader ingaan.

6. Samenwerking met buitenlandse diensten

6.1 Beleid en praktijk binnen de AIVD

De uitvoering van de zorgplicht van het hoofd van de AIVD voor het onderhouden van verbindingen met inlichtingen- en veiligheidsdiensten van andere landen (artikel 59 lid 1 WIV 2002) is binnen de AIVD gedelegeerd aan de afdeling Buitenlandse Relaties. Deze afdeling heeft onder meer tot taak het aangaan van nieuwe contacten met buitenlandse collega-diensten en het onderhouden en ontwikkelen van bestaande bilaterale samenwerkingsrelaties. Het is daarbij van belang dat er bij de afdeling Buitenlandse Relaties een totaalbeeld van de samenwerking met buitenlandse collega-diensten bestaat zodat, indien nodig, de samenwerkingsrelaties bijgestuurd kunnen worden en de kwaliteit van de samenwerking bewaakt kan worden (zie verder paragraaf 6.3). De afdeling Buitenlandse Relaties is niet verantwoordelijk voor de vaststelling van het beleid van de AIVD op het terrein van internationale samenwerking maar draagt daar wel aan bij. Zo worden door de afdeling geregeld beleidsvoorstellen ontwikkeld en andere initiatieven genomen. De afdeling Buitenlandse Relaties is wel (mede) verantwoordelijk voor de uitvoering van het beleid op het gebied van internationale samenwerking.

Het beleid van de AIVD ten aanzien van de samenwerking met buitenlandse inlichtingen- en veiligheidsdiensten wordt grotendeels voorbereid binnen het Buitenland Beraad, een overleg waarbinnen alle directies van de AIVD zijn vertegenwoordigd. Dit dienstbrede overleg adviseert de leiding van de AIVD over ontwikkelingen en incidenten die zich voordoen in bilaterale samenwerkingsrelaties met buitenlandse collega-diensten. Ook wordt beleid gevormd ten aanzien van ontwikkelingen in het kader van internationale beleidsoverleggen en Europese samenwerking en wordt, waar nodig, de dienstleiding geadviseerd op deze terreinen. Uiteindelijke beslissingen worden door de leiding van de AIVD genomen. In sommige gevallen wordt de Minister van BZK geïnformeerd, bijvoorbeeld over concrete gevallen van samenwerking met diensten waarvan betwijfeld kan worden of zij voldoen aan de gestelde criteria voor samenwerking of over andere zaken die een politieke gevoeligheid kennen.

Vooral in de afgelopen jaren zijn binnen de AIVD veel beleidsvernieuwingen dan wel beleidsherzieningen op het terrein van internationale samenwerking geïnitieerd. Hierbij heeft de AIVD onder meer geconstateerd dat er dienstbreed onvoldoende consistentie

bestaat in de samenwerking met verscheidene buitenlandse inlichtingen- en veiligheidsdiensten. Door de AIVD is onder meer aandacht besteed aan de vorming van een strategischer en doelgerichter beleid van internationale samenwerking waarbij een grotere controle en sturing op de uitvoering van dat beleid wordt beoogd. Het traject van beleidsaanpassingen binnen de AIVD is ten tijde van de afsluiting van het onderzoek door de Commissie nog niet afgerond.

Voor het aangaan dan wel intensiveren van samenwerkingsrelaties met buitenlandse diensten is door de AIVD geen besluitvormingsprocedure ontwikkeld.³¹ Wel is er een recente interne handleiding – samengesteld door de afdeling Buitenlandse Relaties en een aantal juristen ten behoeve van de opleiding van nieuwe operationele medewerkers – waarin onder meer overwegingen die bij het aangaan of intensiveren van een samenwerkingsrelatie gemaakt moeten worden zijn opgenomen.³² In deze interne handleiding is gesteld dat het hoofd van de AIVD uiteindelijk beslist of er samengewerkt kan worden met een buitenlandse dienst dan wel of een relatie verder ontwikkeld kan worden. Of bij de totstandkoming van die beslissing een rol is weggelegd voor de afdeling Buitenlandse Relaties of voor het Buitenland Beraad blijkt niet uit de interne handleiding.

Het uitgangspunt van de interne handleiding is dat de mogelijkheid tot samenwerken in beginsel altijd moet worden behouden. Samenwerking met een collega-dienst dient nooit op voorhand uitgesloten te worden. Of er wordt samengewerkt, onder welke voorwaarden dat gebeurt en of een relatie verder wordt ontwikkeld, hangt volgens de interne handleiding af van een aantal factoren. De factoren die door de afdeling Buitenlandse Relaties en de juristen worden genoemd komen overeen met de in paragraaf 5 van dit rapport reeds besproken criteria voor samenwerking die in de wetsgeschiedenis bij de WIV 2002 naar voren komen.³³ In de interne handleiding wordt gesteld dat deze factoren alle moeten worden gewogen en elk afzonderlijk meer of minder gewicht in de schaal leggen. Deze weging leidt vervolgens tot een beslissing al dan niet samen te werken met de desbetreffende buitenlandse dienst of tot een beslissing de samenwerking al dan niet te intensiveren.

³¹ Een dergelijke besluitvormingsprocedure is er uitsluitend voor samenwerking op het gebied van veiligheidsonderzoeken. In dat kader heeft de AIVD 8 landenfiches samengesteld waarin wordt overwogen of en in welke mate in het kader van veiligheidsonderzoeken samengewerkt kan worden met de diensten van de desbetreffende 8 landen. Zie verder paragraaf 10.

³² De overwegingen genoemd in deze handleiding komen grotendeels overeen met een ouder beleidsdocument binnen de AIVD (toen BVD) op het terrein van internationale samenwerking uit 2000.

³³ De criteria zijn de democratische inbedding en het respect voor de mensenrechten van de buitenlandse dienst in kwestie, de taken, de professionaliteit en de betrouwbaarheid van de buitenlandse dienst, de wenselijkheid van de samenwerking in het kader van internationale verplichtingen, de bevordering van de taakuitvoering door de AIVD en het *quid pro quo*-beginsel.

Volgens de interne handleiding moet daarbij eerst een belangenafweging plaatsvinden. Beoordeeld moet worden in welke mate er sprake is van gemeenschappelijke belangen van de AIVD en de buitenlandse dienst in kwestie, van tegengestelde belangen en van zwaarwegende specifieke Nederlandse belangen. De uitkomst van deze belangenafweging moet, aldus de interne handleiding, vervolgens worden afgezet tegen de overige criteria van samenwerking. Deze overige criteria betreffen onder meer de democratische inbedding en het respect voor de mensenrechten en de taken, professionaliteit en betrouwbaarheid van de buitenlandse dienst in kwestie. De uitkomst van de belangenafweging afgezet tegen de overige criteria bepaalt uiteindelijk de mogelijke breedte van de samenwerking tussen de AIVD en de desbetreffende buitenlandse dienst, oftewel de verschillende terreinen waarop samenwerking plaats zou kunnen vinden. Ook is deze uitkomst volgens de interne handleiding bepalend voor de diepte van de samenwerkingsrelatie. Hierbij gaat het om de intensiteit van de samenwerkingsrelatie en de vormen die de samenwerking met de buitenlandse dienst aan kan nemen. Tot slot geldt de regel dat er geen eeuwige vrienden en geen eeuwige vijanden zijn.³⁴

De Commissie heeft onderzocht op welke wijze en op welke gronden beslissingen om een samenwerkingsrelatie in algemene zin aan te gaan dan wel beslissingen om een samenwerkingsrelatie verder te ontwikkelen in de praktijk binnen de AIVD tot stand zijn gekomen. Het is de Commissie in haar onderzoek gebleken dat in de praktijk de in de interne handleiding genoemde afwegingen voor het aangaan van een samenwerkingsrelatie door de AIVD vaak niet in algemene zin of slechts in beperkte mate gemaakt worden. Besluitvorming over de mogelijkheden om samenwerkingsrelaties te starten met buitenlandse diensten vindt als zodanig niet op gestructureerde wijze per buitenlandse dienst plaats. Ten aanzien van de buitenlandse diensten waarmee de AIVD vanaf 2001³⁵ een samenwerkingsrelatie is aangegaan, is onvoldoende beoordeeld in welke mate deze diensten voldoen aan de criteria voor samenwerking en, daarmee, tot welke breedte en diepte de samenwerking mag strekken. Ook ten aanzien van samenwerkingsrelaties die sinds 2001 geïntensiveerd zijn, heeft de AIVD slechts in beperkte mate afwegingen gemaakt aan de hand van de wegingsfactoren voor samenwerking. Er is geen, voor medewerkers van de AIVD toegankelijk, overzicht van buitenlandse diensten met informatie over de specifieke kenmerken van de desbetreffende diensten, de aandachtspunten die bestaan ten aanzien van de mogelijkheid om samen te werken en de wijzen waarop en de voorwaarden waaronder met deze diensten samengewerkt kan worden. Van een aantal landen en diensten bestaan wel zogeheten fiches waarin dergelijke informatie is opgenomen. Deze zijn echter samengesteld

³⁴ *"We have no eternal allies, and we have no perpetual enemies. Our interests are eternal, and it is our duty to follow them."*, Palmerston, Henry John Temple.

³⁵ De Commissie noemt dit jaartal vanwege de invloed die de gebeurtenissen van 11 september 2001 hebben (gehad) op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten en de samenwerking tussen deze diensten. De bevoegdheden van de Commissie gelden vanaf 29 mei 2002, de datum waarop de WIV 2002 in werking is getreden.

gericht op de samenwerking in het kader van veiligheidsonderzoeken (zie paragraaf 10) en beperken zich tot een zeer klein aantal landen.

De Commissie constateert dat de AIVD wel in concrete operationele gevallen de afweging maakt of een specifieke manier van samenwerking met een bepaalde dienst in een gegeven situatie toelaatbaar is. Het gaat dan bijvoorbeeld om een situatie waarin een target van de AIVD contacten in een ander land heeft en de AIVD meer informatie over die contacten wil hebben. Een ander voorbeeld is een situatie waarin een target van de AIVD naar het buitenland reist en de AIVD de activiteiten van het target in het buitenland wil volgen. In dergelijke gevallen maakt de AIVD doorgaans wel de afweging of het geoorloofd is om in dat concrete geval aan de buitenlandse dienst van het desbetreffende land informatie te verzoeken aan de hand van persoonsgegevens over het target. In sommige gevallen worden ook afwegingen gemaakt over bepaalde vormen van samenwerking, bijvoorbeeld over de mogelijkheid om gezamenlijke operaties te starten met een bepaalde buitenlandse dienst. De Commissie is van oordeel dat het juist is dat de AIVD de omstandigheden van het specifieke geval betreft in de afweging of samenwerking in een concrete situatie geoorloofd is. De Commissie wijst er echter op dat het maken van uitsluitend deze *ad hoc* beoordeling te beperkt is en onwenselijke gevolgen kan hebben.

Besluiten omtrent het in het concrete geval wel of niet samenwerken dan wel intensiever samenwerken met buitenlandse diensten worden in geval van een dergelijke *ad hoc* beoordeling niet telkens op basis van dezelfde afwegingen en op verschillende niveaus genomen. In de meeste gevallen zal een bewaker, analist of een teamhoofd de beslissing nemen, in andere gevallen komt de beslissing in overeenstemming met de betrokken directeur tot stand en in sommige gevallen zal het de dienstleiding van de AIVD bereiken. Het voorgaande kan ertoe leiden dat er tussen de verschillende teams en directies van de AIVD verschillen bestaan in de mate waarin (bepaalde vormen van) samenwerking met bepaalde buitenlandse diensten toelaatbaar wordt geacht en aldus plaatsvindt. Eveneens kan dit betekenen dat er ten aanzien van vergelijkbare buitenlandse diensten verschillende afwegingen worden gemaakt. Ook kunnen afwegingen van een team, bijvoorbeeld omtrent het doen van een verzoek om ondersteuning aan een buitenlandse dienst, niet overeenkomen met soortgelijke afwegingen op een veel hoger niveau, bijvoorbeeld omtrent het verlenen van ondersteuning aan diezelfde buitenlandse dienst (zie ook paragraaf 8).

Het is de Commissie in haar onderzoek voorts gebleken dat wanneer er door teams afwegingen worden gemaakt omtrent de mogelijkheid om met een bepaalde buitenlandse dienst in een concrete situatie samen te werken, de directe operationele belangen van het team soms in te grote mate in die afwegingen de boventoon voeren boven andere factoren die ook een belangrijke rol zouden moeten spelen. In sommige gevallen wordt door de

teams nauwelijks aandacht besteed aan andere aspecten van de samenwerking die wel in overweging moeten worden genomen, zoals het respect voor de mensenrechten van de buitenlandse dienst in kwestie of de betrouwbaarheid van de dienst waarmee het team wil samenwerken. Anders gezegd en teruggaand naar hetgeen in de interne handleiding van de AIVD is gesteld, lijkt het zo te zijn dat er door teams vaak wel een concrete belangenafweging wordt gemaakt. Deze belangenafweging in het concrete geval wordt vervolgens echter onvoldoende afgezet tegen alle overige, meer algemene, criteria voor samenwerking, waaronder de democratische inbedding, het respect voor de mensenrechten, de taken, professionaliteit en betrouwbaarheid van de buitenlandse dienst in kwestie en de wenselijkheid van de samenwerking in het kader van internationale verplichtingen (zie ook paragraaf 5).

De Commissie overweegt dat bovengenoemde knelpunten in de totstandkoming van beslissingen over het aangaan dan wel intensiveren van een samenwerkingsrelatie grotendeels ondervangen kunnen worden. De Commissie is van oordeel dat de AIVD de fundamentele beoordeling van de mate waarin wordt voldaan aan de gestelde samenwerkingscriteria eerst moet maken en dat deze beoordeling per afzonderlijke buitenlandse dienst en op het niveau van de dienstleiding dient plaats te vinden. Per buitenlandse dienst waarmee de AIVD samenwerkt dient afgewogen te worden in hoeverre die dienst als professioneel en betrouwbaar kan worden ingeschat, in hoeverre die dienst democratisch is ingebed, in hoeverre er sprake is van respect voor de mensenrechten et cetera. Ook dient gemotiveerd aangegeven te worden welke vormen van samenwerking in beginsel toelaatbaar zijn. Aldus wordt ten aanzien van de diverse buitenlandse diensten een zorgvuldige en gelijke afweging gemaakt betreffende de mate waarin samenwerking met deze diensten geoorloofd is.

Vervolgens kan in het concrete (operationele) geval de afweging van de diverse belangen die daarbij spelen tegen de algemene beoordeling van de buitenlandse dienst afgezet worden. De afweging van de concrete operationele belangen vindt op deze wijze plaats binnen het kader van de algemene beoordeling van de collega-dienst aan de hand van de samenwerkingscriteria die al eerder heeft plaatsgevonden. Dit leidt er eveneens toe dat wanneer teams zelfstandig beslissingen nemen of in een concrete situatie samengewerkt kan worden met een buitenlandse dienst, bijvoorbeeld door het verstrekken van gegevens of het starten van een gezamenlijke operatie, deze beslissingen moeten passen binnen de afwegingen die eerder zijn gemaakt over de mate waarin samenwerking met die dienst in beginsel kan plaatsvinden. Indien een team om zwaarwegende operationele redenen verder wil gaan in de samenwerking dan in beginsel is toegestaan en er dus sprake is van een uitzonderingssituatie, dan zal de beslissing hieromtrent gemotiveerd en op het niveau van de dienstleiding genomen moeten worden.

De Commissie is van mening dat deze systematiek zowel recht doet aan de in de wet en de wetsgeschiedenis omschreven beperkingen ten aanzien van de samenwerking met buitenlandse diensten als aan de dagelijkse praktijk waarin de concrete samenwerking met een collega-dienst van wezenlijk belang kan zijn voor een adequate taakuitvoering door de AIVD. De Commissie merkt daarbij op dat dit geen statisch proces is of zou moeten zijn. Naarmate de samenwerkingsrelatie met een buitenlandse dienst voortduurt en zich ontwikkelt, kan de beoordeling van de dienst in kwestie door de AIVD steeds worden bijgesteld. Dit dient wel aan de hand van de algemeen geldende samenwerkingscriteria, gemotiveerd en op het juiste niveau plaats te vinden.

De Commissie overweegt dat de situatie zich kan voordoen dat de AIVD de mogelijkheid krijgt in een concreet geval op korte termijn (operationeel) samen te gaan werken met een buitenlandse dienst. Een dergelijke mogelijkheid kan zich *ad hoc* voordoen, zonder dat daar structurele samenwerking mee wordt beoogd. Voorts kunnen er grote belangen mee gemoeid zijn. Wanneer er op dat moment nog geen samenwerkingsrelatie bestaat met de desbetreffende buitenlandse dienst kan het voor de AIVD lastig zijn binnen een soms kort tijdsbestek een gedegen en volledige beoordeling te maken van de mate waarin de buitenlandse dienst voldoet aan de gestelde samenwerkingscriteria en daarmee de vormen van samenwerking die toelaatbaar zijn. Desondanks stelt de Commissie zich op het standpunt dat de AIVD een dergelijke beoordeling wel degelijk dient te maken. Wanneer het in zo'n geval niet mogelijk blijkt een afdoend beeld te verkrijgen van een of enkele facetten van de buitenlandse dienst in kwestie, dienen deze onduidelijkheden benoemd en meegenomen te worden in de beoordeling. Wanneer blijkt dat niet wordt voldaan aan bepaalde samenwerkingscriteria of hierover onzekerheid bestaat, betekent dit naar het oordeel van de Commissie dat bepaalde vormen van samenwerking, zoals de verstrekking van persoonsgegevens, het verlenen van ondersteuning en het uitvoeren van gezamenlijke operaties, in beginsel niet toelaatbaar zijn. Indien de AIVD in het concrete geval echter verder wil gaan in de samenwerking dan in beginsel is toegestaan, dan moeten aan die samenwerking in dat concrete geval zwaarwegende (operationele) belangen ten grondslag liggen die de samenwerking rechtvaardigen en dient daaraan naar het oordeel van de Commissie een gemotiveerde beslissing van de dienstleiding vooraf te gaan. Voorts is de Commissie van mening dat de AIVD dient te voorkomen dat de concrete samenwerking precedentscheppend werkt en de standaard wordt in plaats van de uitzondering. Bij toekomstige samenwerking met de buitenlandse dienst in kwestie dient wederom getoetst te worden aan de algemene beoordeling van de samenwerkingscriteria en daarmee de toelaatbare samenwerkingsvormen.

De Commissie beveelt de AIVD aan te voorzien in een besluitvormingsprocedure voor het aangaan dan wel intensiveren van samenwerkingsrelaties met buitenlandse diensten waarbij de fundamentele beoordeling van de mate waarin wordt voldaan aan de gestelde samenwerkingscriteria per afzonderlijke buitenlandse dienst en op het niveau van de dienstleiding wordt gemaakt.

6.2 Enkele samenwerkingsrelaties nader bezien

Naast het steekproefsgewijs verrichte onderzoek naar de samenwerking van de AIVD met buitenlandse inlichtingen- en veiligheidsdiensten in het algemeen heeft de Commissie een diepgaand onderzoek verricht naar enkele samenwerkingsrelaties die de AIVD onderhoudt. De Commissie heeft daarbij aandacht besteed aan enkele hechte samenwerkingsverbanden die al van oudsher bestaan, een aantal hechte samenwerkingsrelaties die van recenter aard zijn en betrekkingen met buitenlandse diensten die relatief kortgeleden van de grond zijn gekomen. De Commissie heeft de samenwerking van de AIVD met zowel inlichtingendiensten als veiligheidsdiensten onderzocht.

6.2.1 Hechte samenwerkingsrelaties die van oudsher bestaan

De samenwerking met deze collega-diensten vindt op vrijwel alle terreinen waarop de AIVD zich richt plaats. Op verschillende niveaus wordt met deze diensten samengewerkt, zowel op operationeel en analytisch niveau als in meer beleidsmatig opzicht. Op een aantal terreinen of onderwerpen wordt met deze diensten zeer intensief samengewerkt. Het gaat hier vanzelfsprekend om terreinen of onderwerpen waarbij beide diensten concrete inlichtingen- of veiligheidsbelangen hebben, doorgaans een soortgelijke werkwijze of visie hanteren en/of elkaar in hun (technische) mogelijkheden kunnen aanvullen.

De Commissie constateert dat de samenwerking van de AIVD met veiligheidsdiensten van nature wat soepeler verloopt dan de samenwerking met inlichtingendiensten. In de samenwerking met veiligheidsdiensten bestaan er vaak veiligheidsbelangen die door beide diensten gedeeld worden en is er doorgaans een zekere wederzijdse afhankelijkheid. Mede hierdoor verloopt de samenwerking in praktische zin over het algemeen zonder grote problemen en is de balans in de samenwerking in de regel vrij constant. Er zijn weinig knelpunten in de samenwerking te benoemen en de collega-diensten stellen zich open naar elkaar op.

De samenwerking met inlichtingendiensten kent daarentegen meer pieken en dalen. Het beginsel van *quid pro quo*³⁶ beheerst de samenwerkingsrelaties in grote mate waardoor de mogelijkheden om tot samenwerking te komen met een andere inlichtingendienst sterk worden bepaald door hetgeen de AIVD te bieden heeft, oftewel de eigen informatiepositie. Naast de gemeenschappelijke belangen van beide diensten kunnen ook andere, soms tegenstrijdige belangen een rol spelen die van invloed zijn op de samenwerkingsrelatie. Het instandhouden van een evenwichtige samenwerkingsrelatie met deze diensten vereist vanuit de AIVD een meer strategische benadering. Het is de Commissie in haar onderzoek

³⁶ “Voor wat, hoort wat”, ook wel het wederkerigheidsbeginsel genoemd.

gebleken dat de AIVD hier in toenemende mate aandacht aan besteedt in de relatie met bepaalde buitenlandse inlichtingendiensten.

6.2.2 Hechte samenwerkingsrelaties die van recenter aard zijn

De Commissie heeft in haar onderzoek gekeken naar samenwerkingsrelaties met buitenlandse diensten die op bepaalde onderzoeksgebieden heel hecht (kunnen) zijn maar waarbij geen langdurige traditie van samenwerking bestaat. De samenwerking met deze diensten vindt op een beperkter aantal terreinen en onderwerpen plaats en bestaat voornamelijk uit operationele en analytische samenwerking.

De samenwerking met deze buitenlandse diensten is in de afgelopen jaren aanzienlijk gegroeid, zowel in intensiteit als in volume. Kenmerkend is wel dat er in mindere mate vertrouwen bestaat en openheid wordt betracht in de samenwerking dan bij de voorgaande categorie van buitenlandse diensten het geval is. Mede hierdoor zijn opkomende problemen of incidenten van grotere invloed op de samenwerkingsrelatie dan bij samenwerkingsverbanden waarbij in aanzienlijker mate vertrouwen en openheid bestaat. In dit kader is het des te meer van belang een volledig dienstbreed overzicht te houden over de samenwerking en deze waar nodig bij te sturen.

De Commissie overweegt dat bij sommige van deze buitenlandse diensten kan worden betwijfeld of zij voldoen aan één van de gestelde criteria voor samenwerking. Zo kan het bijvoorbeeld voorkomen dat een buitenlandse dienst op bepaalde fronten door de AIVD minder betrouwbaar wordt geacht of dat een collega-dienst een beperkte democratische inbedding in het desbetreffende staatsbestel kent. Wat betreft de overige criteria voor samenwerking zijn er echter geen aanwijzingen dat betwijfeld moet worden of deze diensten daaraan voldoen. Bovendien leert de ervaring die de AIVD inmiddels in deze samenwerkingsrelaties heeft opgedaan dat deze collega-diensten op een adequate manier invulling geven aan de samenwerking. De AIVD heeft, op die terreinen waarop wordt samengewerkt, groot belang bij de samenwerking.

6.2.3 Samenwerkingsrelaties die kortgeleden van de grond zijn gekomen

De Commissie heeft enkele samenwerkingsrelaties onderzocht die sinds relatief korte tijd een behoorlijke groei hebben doorgemaakt. Met een aantal van deze diensten heeft de AIVD al wel langere tijd contact maar is de samenwerking in het verleden nooit echt van de grond gekomen. Voornamelijk na de aanslagen in de Verenigde Staten in 2001 en na de

aanslagen in Madrid in 2004 is de samenwerking met deze diensten verder ontwikkeld. Zo wordt in toenemende mate met deze diensten operationeel samengewerkt en worden steeds vaker (persoons)gegevens uitgewisseld. De samenwerking met deze diensten is aanvankelijk gegroeid op het terrein van terrorismebestrijding. Dit is ook begrijpelijk aangezien er in het kader van het tegengaan van grensoverschrijdend terrorisme een zekere noodzaak bestaat om internationaal samen te werken. De Commissie constateert echter dat ook op andere terreinen en aandachtsgebieden van de AIVD de samenwerking met deze buitenlandse diensten toeneemt.

Met betrekking tot de samenwerkingsrelaties die de Commissie onderzocht heeft kunnen vraagtekens gezet worden bij de mate waarin de buitenlandse diensten in kwestie voldoen aan de in de wetsgeschiedenis opgenomen samenwerkingscriteria. Het gaat hier in het bijzonder om twijfels over de democratische inbedding van de buitenlandse diensten in kwestie en twijfels over de mate waarin de mensenrechten worden gerespecteerd. Zoals hiervoor in paragraaf 6.1. besproken, acht de Commissie het noodzakelijk dat de AIVD een gedegen beoordeling maakt van de mate waarin bij elk van deze samenwerkingsrelaties wordt voldaan aan de in de wetsgeschiedenis gestelde criteria voor samenwerking.

6.3 De rol van de afdeling Buitenlandse Relaties

Zoals reeds aangegeven in paragraaf 6.1 is de uitvoering van de zorgplicht van het hoofd van de dienst voor het onderhouden van samenwerkingsrelaties met buitenlandse inlichtingen- en veiligheidsdiensten binnen de AIVD belegd bij de afdeling Buitenlandse Relaties. Deze afdeling heeft aldus een belangrijke taak in het (mede) ontwikkelen, in stand houden en het waarborgen van de kwaliteit van deze samenwerkingsrelaties.

De Commissie constateert dat de afdeling Buitenlandse Relaties in de praktijk voornamelijk een faciliterende rol speelt. Zo fungeert de afdeling als aanspreekpunt voor buitenlandse liaisons die in Nederland gestationeerd zijn en voor AIVD-liaisons in het buitenland (zie hiervoor paragraaf 6.4). Teams en afdelingen die samenwerken met buitenlandse diensten kunnen de afdeling Buitenlandse Relaties om nadere informatie over de betrokken diensten vragen of bij de afdeling advies inwinnen. Waar nodig treedt de afdeling Buitenlandse Relaties in overleg met de juristen van de afdeling Kabinet en Juridische Aangelegenheden. De afdeling Buitenlandse Relaties heeft bijvoorbeeld ten behoeve van de samenwerking in het kader van veiligheidsonderzoeken over enkele diensten een zogeheten fiche opgesteld met aanvullende informatie die door medewerkers geraadpleegd kan worden. Ook zijn medewerkers van de afdeling Buitenlandse Relaties in bepaalde gevallen aanwezig bij gesprekken met collega-diensten en geldt volgens intern beleid voor de overige gesprekken die plaatsvinden met collega-diensten dat de afdeling

hierover geïnformeerd dient te worden. Berichten en verzoeken die bij de AIVD zijn binnengekomen dan wel aan buitenlandse diensten zijn verstuurd worden doorgaans door de afdeling gezien. Op deze wijze tracht de afdeling Buitenlandse Relaties zicht te houden op de verschillende relaties van de AIVD met collega-diensten.

De afdeling Buitenlandse Relaties is in de uitvoering van haar taken gedeeltelijk afhankelijk van de voorziening van informatie door en de medewerking van anderen. Het is de Commissie in haar onderzoek gebleken dat de teams en afdelingen binnen de AIVD die samenwerken met buitenlandse diensten niet altijd voortvarend zijn (geweest) in het informeren van de afdeling Buitenlandse Relaties over die samenwerking. De Commissie signaleert wel een verbetering op dit punt. Het is echter nog niet in alle gevallen een automatisme dat de afdeling Buitenlandse Relaties wordt betrokken bij dan wel (adequaat) wordt geïnformeerd over de samenwerking. De Commissie is van mening dat een dergelijke vanzelfsprekendheid er wel zou moeten zijn.

De afdeling Buitenlandse Relaties heeft, in het verlengde van de uitvoering van de zorgplicht, eveneens een belangrijke verantwoordelijkheid in het, waar nodig, bijsturen van de samenwerking met buitenlandse diensten conform het beleid dat daarover binnen de AIVD wordt gevormd. Hiervoor is het noodzakelijk dat de afdeling enerzijds voldoende zicht heeft op de intensiteit van en de balans in de samenwerkingsrelatie met die diensten. Anderzijds is het van belang dat de afdeling Buitenlandse Relaties voldoende (pro-actief) sturing geeft aan de diverse teams en afdelingen en erop let dat het dienstbrede samenwerkingsbeleid wordt nageleefd. Een sterke positie van de afdeling Buitenlandse Relaties in dit kader kan leiden tot uniformiteit in de samenwerking van de teams en afdelingen met buitenlandse diensten. De Commissie constateert dat de sturende rol van de afdeling Buitenlandse Relaties in de praktijk onvoldoende vorm krijgt.

De Commissie signaleert dat de AIVD in de afgelopen jaren een aantal vrij kritische beleidsdocumenten heeft vervaardigd waarin dit onderwerp (mede) ter sprake is gekomen. Zo heeft de AIVD onder meer geconstateerd dat er meer toezicht op de inkomende en uitgaande berichten van en naar buitenlandse diensten gewenst is, dat er behoefte is aan een beter overzicht van de samenwerkingsrelaties met buitenlandse diensten en dat meer zicht in de *quid pro quo* balans wenselijk is (zie ook paragraaf 5.5). Een centrale en sturende rol van de afdeling Buitenlandse Relaties is ten aanzien van de genoemde knelpunten van belang. De Commissie acht het raadzaam dat de AIVD, voorzover dat nog niet is gebeurd, de verschillende taakvelden van de afdeling Buitenlandse Relaties intern expliciet vastlegt en beveelt de AIVD aan erop toe te zien dat aan het interne beleid op de werkvloer adequaat invulling wordt gegeven.

6.4 Liaisons

Teneinde de doelmatigheid en de doeltreffendheid in de samenwerking met buitenlandse inlichtingen- en veiligheidsdiensten te vergroten, heeft de AIVD in 12 landen liaisons gestationeerd. Elke liaison heeft een aantal landen in zijn portefeuille. De liaisons onderhouden contact met de inlichtingen- en veiligheidsdiensten van de landen binnen hun werkgebied. De liaisons zijn in het buitenland geplaatst op de respectieve Nederlandse ambassades en als zodanig bekend gemaakt aan de autoriteiten in het betrokken land. Met het Ministerie van Buitenlandse Zaken is een convenant gesloten waarin invulling wordt gegeven aan de positie van de liaisons in dit kader. Daarnaast beschikt de AIVD over twee reizende liaisons die vanuit Nederland contact onderhouden met een groot aantal buitenlandse collega-diensten.

De werkzaamheden van de liaisons en de zwaartepunten binnen de functies verschillen per liaisonpost. Sommige posten zijn vooral politiek-strategisch van aard terwijl bij andere posten de nadruk ligt op de operationele samenwerking met de betrokken buitenlandse collega-diensten. Liaisons fungeren in de eerste plaats als intermediair in de relatie van de AIVD met collega-diensten. Liaisons spelen eveneens een rol in het signaleren van ontwikkelingen, bedreigingen en nieuwe mogelijkheden binnen hun respectieve werkgebieden.

De liaisons maken binnen de AIVD deel uit van en worden functioneel aangestuurd door de afdeling Buitenlandse Relaties. Iedere liaison heeft binnen deze afdeling een stafmedewerker die als zijn of haar contactpersoon fungeert. Inhoudelijk worden de activiteiten van de liaisons zoveel mogelijk afgestemd op de behoeften van de teams binnen de diverse directies van de AIVD. Inhoudelijke aansturing van de liaisons vindt hier hoofdzakelijk plaats door concrete vragen en opdrachten van de teams. Ook hierin speelt de afdeling Buitenlandse Relaties een rol. Het beleid binnen de AIVD is dat de desbetreffende stafmedewerker van de afdeling Buitenlandse Relaties altijd wordt betrokken in het contact tussen een team en de liaison. De liaisons hebben ook een sturende rol ten aanzien van de teams en in de samenwerkingsrelatie met de buitenlandse collega-diensten. Dit uit zich onder meer in het aanpassen en stroomlijnen van verwachtingen over en weer, het bekijken van verzoeken van de respectieve teams aan collega-diensten en het mede bepalen van aanpak of strategie in de samenwerking.

In Nederland zijn ook liaisons van buitenlandse collega-diensten gestationeerd. De afdeling Buitenlandse Relaties is het eerste aanspreekpunt voor de liaisons van buitenlandse diensten op Nederlands grondgebied. Aan iedere liaison die in Nederland gestationeerd is, wordt een door de AIVD en MIVD gezamenlijk opgestelde gedragscode uitgereikt. Hierin zijn regels opgenomen waarin is bepaald wat de liaison op Nederlands grondgebied is

toegestaan. Indien een liaison operationele activiteiten wil uitvoeren, zijn toestemming en betrokkenheid van de AIVD absolute vereisten. Eveneens wordt aan de liaisons een Engelse vertaling van de Wet op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten 2002 (WIV 2002) verstrekt. Op het heimelijk (zonder toestemming van de AIVD) opereren van buitenlandse diensten op Nederlands grondgebied is nader ingegaan in paragraaf 4.

7. De uitwisseling van gegevens

7.1 Wettelijk kader

De AIVD is bevoegd tot het verstrekken van gegevens aan inlichtingen- en veiligheidsdiensten van andere landen ingevolge artikel 36 lid 1 onder d WIV 2002 respectievelijk artikel 59 lid 2 WIV 2002. De verstrekking van gegevens op grond van artikel 36 lid 1 onder d WIV 2002 vindt plaats in het kader van de goede taakuitvoering door de AIVD, zoals deze is vastgelegd in artikel 6 lid 2 WIV 2002. De verstrekking van gegevens ingevolge artikel 59 lid 2 WIV 2002 is van een andere orde. Niet de taakuitvoering van de AIVD vormt dan het uitgangspunt, maar het belang dat de buitenlandse dienst bij de verstrekking van de gegevens heeft is leidend. Het onderhouden van een goede samenwerkingsrelatie met de daarvoor in aanmerking komende buitenlandse dienst staat hier voorop. Indien de AIVD gegevens heeft die voor een buitenlandse inlichtingen- of veiligheidsdienst van belang kunnen zijn, maar niet ingevolge artikel 36 lid 1 onder d WIV 2002 verstrekt kunnen worden, is het – onder omstandigheden – op grond van artikel 59 lid 2 WIV 2002 toch mogelijk tot verstrekking over te gaan.³⁷ Een voorbeeld is de situatie waarin een buitenlandse dienst de AIVD verzoekt om informatie over een persoon of organisatie waar de AIVD zelf geen onderzoek naar doet. In zo'n geval kan de AIVD – onder omstandigheden – de gevraagde informatie aan de buitenlandse dienst verstrekken zonder dat dit bijdraagt aan de eigen taakuitvoering. In de meeste gevallen worden gegevens door de AIVD aan buitenlandse diensten echter verstrekt op grond van artikel 36 WIV 2002.

De verstrekking van gegevens aan buitenlandse inlichtingen- en veiligheidsdiensten dient plaats te vinden binnen alle geldende wettelijke kaders. De wetgever heeft aan de verstrekking van gegevens ingevolge artikel 59 lid 2 WIV 2002 nadere criteria gesteld. In ditzelfde wetsartikel is bepaald dat gegevens worden verstrekt voorzover (a) de door de collega-diensten te behartigen belangen niet onverenigbaar zijn met de belangen die de AIVD heeft te behartigen en (b) een goede taakuitvoering door de AIVD zich niet tegen verstrekking verzet. De AIVD verricht zijn taken in ondergeschiktheid aan de wet. Dit houdt in dat de normen, en zeker ook de grond- en mensenrechten, die zijn neergelegd in

³⁷ *Kamerstukken II 1999/2000, 25 877, nr. 8, p. 101.*

de Grondwet en in de internationale verdragen die door Nederland zijn geratificeerd, eveneens tot de belangen die de AIVD heeft te behartigen moeten worden gerekend.³⁸

De wetgever heeft in de WIV 2002 algemene bepalingen over gegevensverwerking opgenomen, de artikelen 12 tot en met 16. Het bepaalde in deze artikelen biedt een algemeen normenkader voor de AIVD dat bij de verwerking van gegevens (onder verwerking wordt ook de verstrekking van gegevens begrepen) in acht genomen moet worden.³⁹ Zo bepaalt artikel 12 lid 2 WIV 2002 dat de verwerking van gegevens slechts plaats vindt voor een bepaald doel en voor zover dat noodzakelijk is voor een goede uitvoering van de WIV 2002 of de Wet veiligheidsonderzoeken. Ingevolge artikel 12 lid 3 WIV 2002 dient de verwerking van gegevens op een behoorlijke en zorgvuldige wijze plaats te vinden. Artikel 12 lid 4 schrijft voor dat de door de AIVD verwerkte gegevens zijn voorzien van een aanduiding omtrent de mate van betrouwbaarheid of van een verwijzing naar het document of de bron waaraan de gegevens zijn ontleend. Bij de verstrekking van gegevens aan buitenlandse inlichtingen- en veiligheidsdiensten dient de AIVD dus ook deze normen in acht te nemen.

De wetgever heeft een duidelijk onderscheid gemaakt tussen *persoonsgegevens*⁴⁰ en andere gegevens. Dit komt onder meer naar voren in de algemene bepalingen over gegevensverwerking. Zo worden aan de verwerking van *persoonsgegevens* aanvullende eisen gesteld. Ingevolge artikel 13 lid 1 WIV 2002 kan de verwerking van persoonsgegevens door de AIVD slechts betrekking hebben op de in datzelfde lid limitatief opgesomde kring van personen. Het onderscheid tussen persoonsgegevens en andere gegevens komt eveneens naar voren in de bijzondere bepalingen betreffende de externe verstrekking van persoonsgegevens die in de artikelen 40 tot en met 42 WIV 2002 zijn opgenomen. De ratio hiervan is, blijkens de wetsgeschiedenis, dat meer nog dan al het geval is bij verstrekking van gegevens in zijn algemeenheid door de AIVD, bij de verstrekking van persoonsgegevens zorgvuldigheid voorop dient te staan. Dit geldt des te meer indien met de verstrekking van gegevens door de AIVD in het kader van de taakuitvoering wordt beoogd een geconstateerde dreiging weg te nemen dan wel te verkleinen. Als de dreiging afkomstig is van een bepaalde persoon, zal de verstrekking van op hem betrekking hebbende gegevens er in de praktijk immers toe kunnen leiden dat er maatregelen tegen hem worden getroffen.⁴¹ Ingevolge artikel 42 WIV 2002 dient de AIVD van de verstrekking van persoonsgegevens aantekening te houden, de zogenoemde protocolplicht.

³⁸ *Kamerstukken II* 2000/01, 25 877, nr. 14, p. 65.

³⁹ *Kamerstukken II* 1997/98, 25 877, nr. 3, p. 18-19

⁴⁰ Persoonsgegevens zijn gegevens die betrekking hebben op een identificeerbare of geïdentificeerde, individuele natuurlijke persoon, artikel 1 sub e WIV 2002.

⁴¹ *Kamerstukken II* 1997/98, 25 877, nr. 3, p. 59.

Ten aanzien van de verstrekking van gegevens aan buitenlandse inlichtingen- en veiligheidsdiensten wordt in de wetsgeschiedenis bij de WIV 2002 ook onderscheid gemaakt tussen persoonsgegevens en andere gegevens. Volgens de wetsgeschiedenis moet de verstrekking van persoonsgegevens met extra zorgvuldigheid worden vormgegeven. Besluiten om dergelijke gegevens te verstrekken worden genomen door slechts een beperkt aantal leidinggevendenden van de dienst. Indien de AIVD persoonsgegevens wil verstrekken aan een dienst van een land waar twijfels kunnen bestaan aan het respecteren van de mensenrechten, mogen deze persoonsgegevens slechts verstrekt worden indien en voorzover dat onvermijdelijk is om te voorkomen dat onschuldige burgers het slachtoffer worden van terroristische aanslagen.⁴²

De naleving van de derde partijregel, zoals neergelegd in artikel 37 WIV 2002, vormt voorts een belangrijke waarborg in de uitwisseling van gegevens tussen de AIVD en buitenlandse inlichtingen- en veiligheidsdiensten.

7.2 Derde partijregel

De verstrekking van gegevens, vindt plaats conform de zogenoemde ‘derde partijregel’ (*third party rule*) die inhoudt dat verkregen informatie slechts verder mag worden verstrekt indien de dienst waarvan de informatie afkomstig is daarvoor toestemming heeft verleend. Dit vereiste heeft zijn beslag gekregen in artikel 37 WIV 2002. Volgens de wetsgeschiedenis vormt deze regel een essentiële voorwaarde bij internationale samenwerking:

‘Als een dienst er niet van op aan kan, dat een gegeven door de dienst in het geadresseerde land geheim wordt gehouden ten behoeve van de eigen informatiepositie kan er van werkelijke samenwerking tussen de betreffende diensten geen sprake zijn. Indien bij een dienst de indruk ontstaat dat deze regel niet wordt nageleefd, dan zal de informatie uitwisseling met die betreffende zusterdienst worden stopgezet of gemarginaliseerd.’⁴³

Door sommige diensten wordt uitgegaan van de ‘derde landregel’, waarbij een ruimere uitleg van deze internationale stelregel wordt gehanteerd. De verdere verstrekking van gegevens afkomstig van een buitenlandse collega-dienst tussen de inlichtingen- en veiligheidsdiensten van een land is ingevolge de derde landregel in beginsel toegestaan, tenzij dit uitdrukkelijk door de verstreckende dienst wordt uitgezonderd. De WIV 2002 en

⁴² *Kamerstukken II* 2000/01, 25 877, nr. 59, p. 16.

⁴³ *Kamerstukken II* 1997/98, 25 877, nr. 3, p. 57.

de wetsgeschiedenis bij de WIV 2002 bieden geen ruimte voor de hantering van de derde landregel door de Nederlandse inlichtingen- en veiligheidsdiensten.

In artikel 37 lid 3 WIV 2002 is neergelegd, dat door of namens de betrokken Minister aan de desbetreffende buitenlandse collega-dienst toestemming kan worden verleend om de van de AIVD ontvangen gegevens verder te verstrekken. Hierbij is tevens voorzien in de mogelijkheid om aan deze toestemming nadere voorwaarden te verbinden, zoals over de aard en het doel van het gebruik van de gegevens.

De naleving van de *third party rule* vormt een belangrijke waarborg in de samenwerking tussen inlichtingen- en veiligheidsdiensten. Zo draagt de regel bij aan bronbescherming, de uitwisselbaarheid van geheime informatie en het wederzijdse vertrouwen dat de basis vormt voor een samenwerkingsrelatie tussen inlichtingen- en veiligheidsdiensten. Daarnaast zorgt de regel ervoor dat de verdere verstrekking van informatie gecontroleerd wordt. Hierdoor wordt de kans verkleind dat informatie afkomstig van één enkele bron bij meerdere partijen terechtkomt, die op hun beurt de informatie verder verstrekken, en het vervolgens lijkt alsof de informatie uit meerdere bronnen afkomstig is. De ongecontroleerde verdere verstrekking van informatie kan er tevens toe leiden dat opmerkingen van de verstreckende dienst omtrent de betrouwbaarheid van de informatie verloren gaan.

In het kader van multilaterale samenwerkingsverbanden, waaraan door inlichtingen- en veiligheidsdiensten van verschillende landen wordt deelgenomen, wordt bij de verstrekking van gegevens doorgaans expliciet aangegeven met welke (groep van) inlichtingen- en veiligheidsdiensten de informatie gedeeld mag worden.

De Commissie constateert dat de AIVD een beleid hanteert van strikte naleving van de derde partijregel ten aanzien van gegevens die zijn ontvangen van buitenlandse collega-diensten. De AIVD geeft hier in de praktijk evenzeer een adequate invulling aan. Ook problemen omtrent de opvolging van de regel door buitenlandse inlichtingen- en veiligheidsdiensten met betrekking tot door de AIVD verstrekte gegevens worden in de praktijk zelden geconstateerd. De Commissie merkt op dat de derde partijregel in bijna alle gevallen schriftelijk wordt opgenomen in berichten aan buitenlandse collega-diensten. In enkele gevallen wordt de regel echter mondeling door de liaison die het bericht overhandigt aan de collega-dienst te kennen gegeven. In sommige andere gevallen heeft de opsteller van het bericht verzuimd de voorwaarde toe te voegen. De Commissie acht het in het kader van de zorgvuldigheid van belang dat de derde partijregel in alle gevallen expliciet schriftelijk wordt opgenomen in berichten aan buitenlandse inlichtingen- en veiligheidsdiensten en beveelt de AIVD aan de regel standaard te vermelden.

7.3 Gegevensuitwisseling in de praktijk

De AIVD wisselt gegevens uit met een groot aantal diensten over allerlei onderwerpen. De gegevens die uitgewisseld worden kunnen variëren van zeer algemene inlichtingen over bepaalde thema's en diepgaander analyses van fenomenen tot zeer concrete informatie over bepaalde zaken of personen. Het overgrote deel van de gegevensuitwisseling vindt plaats door het versturen en ontvangen van berichten via beveiligde verbindingen. Ook van belang is de (mondelijke) uitwisseling van informatie bij bijvoorbeeld het afleggen van bilaterale bezoeken, de contacten die de liaisons onderhouden met de diverse diensten in hun takenpakket en het bijwonen van multilaterale bijeenkomsten. Bij al deze vormen van gegevensuitwisseling dient de AIVD zich telkens af te vragen of de verstrekking van die specifieke gegevens aan die specifieke dienst(en) in dat specifieke geval geoorloofd is. Het tegenovergestelde kan eveneens van toepassing zijn. In sommige gevallen dient de AIVD zich af te vragen of de dienst het zich kan permitteren om bepaalde gegevens niet te verstrekken.

Voor de verstrekking van gegevens aan buitenlandse collega-diensten heeft de AIVD een aantal uitgangspunten geformuleerd, waarmee de dienst concreet invulling geeft aan onder meer de algemene wettelijke bepalingen over gegevensverwerking. Zo gaat de verstrekking van gegevens in principe schriftelijk zodat achteraf kan worden nagegaan door wie welke gegevens zijn verstrekt, aan welke collega-dienst en wanneer dat is geweest. Indien gegevens zijn verstrekt tijdens een mondeling overleg dient daar achteraf verslag van te worden opgemaakt. Bij de verstrekking van gegevens is voorts de doelbinding van belang. De AIVD geeft aan wat de context is van de gegevens die worden verstrekt en de reden van de verstrekking. Aan de ontvangende dienst wordt de voorwaarde gesteld dat de gegevens uitsluitend gebruikt mogen worden voor het (inlichtingenmatige) doel waarvoor de gegevens zijn verstrekt. Wanneer er een indicatie is dat de desbetreffende gegevens voor een ander doel zullen worden gebruikt, zal de AIVD volgens intern beleid niet overgaan tot verstrekking van de gegevens. Ook dient de ontvangende dienst de hierboven besproken derde partijregel na te leven. Bij de verstrekking van gegevens dient naast de derde partijregel een vermelding van de betrouwbaarheid van de informatie te worden opgenomen.

Bovenstaande uitgangspunten zijn volgens intern beleid voorwaarden voor het verstrekken van *persoonsgegevens* aan buitenlandse diensten. Daarnaast zijn voorwaarden geformuleerd die overeenkomen met de eerdergenoemde criteria voor samenwerking. Zo spelen het wederkerigheidsbeginsel (*quid pro quo*) en het karakter en de aard van de werkzaamheden van een buitenlandse dienst een rol bij de beslissing om persoonsgegevens te verstrekken. Daarnaast geldt als voorwaarde dat de belangen van een buitenlandse dienst niet onverenigbaar mogen zijn met de belangen van de AIVD, waaronder het respecteren van grond- en mensenrechten moet worden gerekend, en dat een goede taakuitvoering door de AIVD zich niet tegen de verstrekking van de persoons-

gegevens mag verzetten. Voorts geldt dat wanneer er indicaties zijn dat de verstrekking van persoonsgegevens kan leiden tot een schending van mensenrechten in beginsel niet tot verstrekking van die gegevens zal worden overgegaan. Een indicatie kan reeds het soort land zijn waartoe de buitenlandse dienst in kwestie behoort. De door de AIVD geformuleerde voorwaarden kunnen volgens het interne beleid slechts bij *hoge uitzondering* worden doorbroken. Er moet dan sprake zijn van een onaanvaardbaar risico voor de maatschappij en haar burgers waarbij snel handelen is vereist. In dit kader dient een *dringende noodzakelijkheid* te bestaan om de persoonsgegevens aan de desbetreffende buitenlandse dienst te verstrekken.

Voorts is het beleid binnen de AIVD dat – ongeacht de dienst waaraan persoonsgegevens worden verstrekt – van geval tot geval een verantwoorde afweging moet worden gemaakt of de verstrekking van de persoonsgegevens toelaatbaar is. De AIVD maakt in de afwegingen over de verstrekking van persoonsgegevens onderscheid tussen twee categorieën van buitenlandse inlichtingen- en veiligheidsdiensten.⁴⁴ De eerste categorie betreft diensten uit landen met een lange democratische traditie, waaronder een aantal EU- en NAVO-landen alsmede diensten van landen die geen (lange) democratische traditie kennen maar wel voldoen aan de criteria van professionaliteit, betrouwbaarheid en respect voor mensenrechten. De tweede categorie betreft volgens het beleid van de AIVD diensten waarbij duidelijke aanwijzingen zijn over de afwezigheid van een of meer van de criteria naleving van de mensenrechten, betrouwbaarheid en voldoende professionaliteit. De Commissie is van mening dat deze categorie dus alle overige buitenlandse diensten betreft – die niet in de eerste categorie geplaatst kunnen worden – waarvan wordt betwijfeld of zij voldoen aan de criteria voor samenwerking.

Bij de eerste categorie van buitenlandse diensten is de verstrekking van persoonsgegevens volgens het beleid van de AIVD in beginsel geen probleem. De Commissie onderschrijft dat de verstrekking van persoonsgegevens aan diensten uit de eerste categorie in beginsel is toegestaan, mits wordt voldaan aan alle daarbij geldende wettelijke vereisten waaronder de vereisten van noodzakelijkheid, behoorlijkheid en zorgvuldigheid. Bij de tweede categorie van diensten geldt volgens het AIVD-beleid dat er een zeer grote terughoudendheid dient te zijn om persoonsgegevens te verstrekken. Dit betekent volgens de Commissie dat aan deze diensten in beginsel *geen* persoonsgegevens worden verstrekt *tenzij* sprake is van de eerder genoemde hoge uitzondering. Immers, wanneer het vermoeden bestaat dat de buitenlandse dienst in kwestie mensenrechten niet respecteert, niet betrouwbaar is en/of onprofessioneel te werk gaat, dan zal ook niet kunnen worden voldaan aan de voorwaarden die gelden voor de verstrekking van persoonsgegevens. Deze voorwaarden

⁴⁴ Overigens is het de Commissie niet steeds duidelijk in welke categorie bepaalde diensten door de AIVD worden geplaatst (zie ook paragraaf 6.1).

kunnen naar het beleid van de AIVD slechts bij hoge uitzondering worden doorbroken. De hoge uitzondering ziet op die gevallen waarin sprake is van een *dringende noodzakelijkheid* om de persoonsgegevens aan de desbetreffende buitenlandse dienst te verstrekken. Het beleid van de AIVD sluit hiermee aan op de wettelijke vereisten omtrent gegevensverwerking en het gestelde in de wetsgeschiedenis over de verstrekking van persoonsgegevens aan diensten van landen waar twijfels kunnen bestaan aan het respecteren van de mensenrechten.⁴⁵

Wanneer een team binnen de AIVD in een onderzoek bepaalde informatie (persoonsgegevens of andere gegevens) wil delen met een buitenlandse collega-dienst ligt de verantwoordelijkheid en de beslissingsbevoegdheid over de verstrekking van die gegevens in beginsel bij het teamhoofd. Naar het beleid van de AIVD bepaalt de intensiteit van de samenwerking met de buitenlandse dienst in kwestie de aard en de mate van de gegevensuitwisseling. Aan buitenlandse diensten waarmee een verregaande samenwerkingsrelatie bestaat, zal doorgaans frequenter, inhoudelijker en gevoeliger informatie worden verstrekt dan aan collega-diensten waarmee slechts incidenteel wordt samengewerkt. Indien er bij het team twijfel bestaat of bepaalde gegevens aan een bepaalde collega-dienst kunnen worden verstrekt, geldt dat de afdeling Buitenlandse Relaties en/of een jurist geconsulteerd dienen te worden alvorens tot verstrekking overgegaan kan worden.

Bij de verstrekking van *persoonsgegevens* wordt ook ten aanzien van het besluitvormingsniveau een onderscheid gemaakt tussen de twee categorieën van buitenlandse diensten. Bij verstrekking van persoonsgegevens aan diensten van de eerste categorie geldt dat de beslissing door het teamhoofd wordt genomen. Bij de tweede categorie van diensten geldt volgens de interne regeling dat de beslissing om tot verstrekking over te gaan in beginsel op het niveau van de directeur wordt genomen. Indien er sprake is van de hoge uitzondering - een dringende noodzakelijkheid om persoonsgegevens te verstrekken vanwege een onaanvaardbaar risico voor de maatschappij en haar burgers waarbij snel handelen is vereist - dient volgens intern beleid de beslissing om persoonsgegevens te verstrekken te worden genomen door het hoofd van de AIVD. Naar het oordeel van de Commissie is bij de verstrekking van persoonsgegevens aan een buitenlandse dienst uit de tweede categorie altijd sprake van de hoge uitzondering.

Het is de Commissie in haar onderzoek gebleken dat in de dagelijkse praktijk een bewerker of analist van een team doorgaans zelfstandig beslist over het al dan niet verstrekken van (persoons)gegevens aan een buitenlandse collega-dienst. Het is afhankelijk van de inschatting en ervaring van de medewerker in kwestie of en in welke gevallen het teamhoofd geraadpleegd wordt. In (evident) discutabele gevallen wordt doorgaans wel

⁴⁵ *Kamerstukken II* 2000/01, 25 877, nr. 59, p. 16.

overleg gepleegd met het teamhoofd. De Commissie is echter van oordeel dat deze praktijk onvoldoende recht doet aan de vereisten die de wetgever stelt aan de verwerking van gegevens, namelijk dat deze op behoorlijke en zorgvuldige wijze plaatsvindt (artikel 12, lid 3 WIV 2002). Deze zorgvuldigheid klemmt te meer daar waar het de verstrekking van persoonsgegevens betreft. De Commissie is van oordeel dat beslissingen over het verstrekken van persoonsgegevens aan collega-diensten in alle gevallen ten minste op het niveau van een teamhoofd genomen dienen te worden en niet slechts in die gevallen waarin een bewerker of analist twijfelt. Inmiddels is dit beleid binnen de AIVD vastgelegd. De Commissie is voorts van oordeel dat wanneer persoonsgegevens worden verstrekt op basis van de genoemde hoge uitzondering - dringende noodzakelijkheid om persoonsgegevens te verstrekken vanwege een onaanvaardbaar risico voor de maatschappij en haar burgers waarbij snel handelen is vereist - de beslissing hiertoe altijd op het niveau van de dienstleiding genomen dient te worden. De genoemde uitzondering, waarbij wordt voorbijgegaan aan individuele mensenrechten, geldt immers slechts onder exceptionele omstandigheden. Vanuit het oogpunt van de zorgvuldigheid is besluitvorming op het niveau van de dienstleiding in dit kader wenselijk. De Commissie beveelt de AIVD aan de interne regelgeving en praktijk ten aanzien van de verstrekking van persoonsgegevens aan buitenlandse diensten hiermee in overeenstemming te brengen.

De Commissie constateert dat de AIVD in toenemende mate (persoons)gegevens uitwisselt met buitenlandse inlichtingen- en veiligheidsdiensten waarvan kan worden betwijfeld of zij voldoen aan de gestelde criteria van samenwerking. Een verklaring hiervoor kan worden gevonden in de toenemende internationale (terrorisme)dreiging waardoor vanuit het oogpunt van de AIVD de gegevensuitwisseling met buitenlandse collega-diensten, in bepaalde gevallen ook met diensten waarvan betwijfeld kan worden of zij voldoen aan de gestelde criteria voor samenwerking, in grotere mate wenselijk wordt geacht. De AIVD komt daarbij soms voor de vraag te staan of de dienst het zich in een concrete situatie kan permitteren (persoons)gegevens niet te verstrekken aan een bepaalde buitenlandse dienst. De AIVD dient zich echter ook voortdurend te beraden op de vraag tot welke grens de verstrekking van (persoons)gegevens geoorloofd is. De Commissie signaleert dat de afwegingen die de AIVD daarbij maakt op een bepaald terrein in de praktijk steeds ruimer worden. Zo wordt het in het kader van de bestrijding van terrorisme soms bijna vanzelfsprekend geacht dat (persoons)gegevens kunnen worden verstrekt aan buitenlandse diensten waarvan kan worden betwijfeld of zij voldoen aan een of meer criteria voor samenwerking.

De Commissie stelt vast dat de AIVD in enkele gevallen onrechtmatig⁴⁶ heeft gehandeld bij

⁴⁶ De Commissie heeft in onderhavige gevallen beoordeeld of de AIVD in redelijkheid heeft kunnen komen tot de beslissing om de persoonsgegevens aan de buitenlandse dienst(en) te verstrekken; een weging waarbij de AIVD een zekere beoordelingsvrijheid wordt toegekend. De gevallen die de Commissie onrechtmatig acht zijn gevallen waarin die marge is overschreden.

de verstrekking van persoonsgegevens aan buitenlandse inlichtingen- en veiligheidsdiensten. Zo heeft de AIVD in drie door de Commissie aangetroffen gevallen persoonsgegevens verstrekt aan collega-diensten waarvan kan worden betwijfeld of zij voldoen aan de criteria voor samenwerking zonder dat werd voldaan aan het vereiste van (dringende) noodzakelijkheid. De Commissie is voorts twee gevallen tegengekomen waarbij de AIVD persoonsgegevens van een andere persoon dan diegene op wie de verstrekking primair betrekking had (derden) heeft meegestuurd zonder dat dit noodzakelijk was. In een enkel geval is bij de verstrekking van persoonsgegevens niet voldaan aan het subsidiariteitsbeginsel en had de AIVD met de inzet van een minder ingrijpend middel kunnen volstaan. De Commissie heeft tenslotte één geval aangetroffen waarbij persoonsgegevens zijn verstrekt aan een buitenlandse dienst waarvan betwijfeld kan worden of deze voldoet aan de gestelde criteria voor samenwerking, terwijl de AIVD niet meer kan achterhalen wat de redenen voor de verstrekking van die persoonsgegevens zijn geweest.

De Commissie is van mening dat de beoordeling die ten grondslag ligt aan beslissingen om persoonsgegevens te verstrekken aan buitenlandse diensten waarvan kan worden betwijfeld of zij voldoen aan de gestelde criteria voor samenwerking in sommige gevallen erg beperkt is. In die gevallen wordt weinig aandacht besteed aan de mogelijke risico's en andere nadelen voor de betrokken persoon die de verstrekking van persoonsgegevens aan een buitenlandse dienst waarvan betwijfeld kan worden of deze voldoet aan de gestelde criteria voor samenwerking tot gevolg zou kunnen hebben. De Commissie constateert dat de motivering om tot verstrekking van persoonsgegevens over te gaan aan een buitenlandse dienst in veel gevallen niet schriftelijk wordt vastgelegd.

De Commissie stelt vast dat in zeven gevallen persoonsgegevens zijn verstrekt aan buitenlandse diensten waarvan kan worden betwijfeld of zij voldoen aan de gestelde criteria voor samenwerking zonder dat daarvoor toestemming was gegeven op het juiste niveau. Het is de Commissie opgevallen dat de toestemming voor het verstrekken van persoonsgegevens aan een buitenlandse dienst in veel gevallen niet schriftelijk wordt vastgelegd. De Commissie acht het vanuit het oogpunt van de zorgvuldigheid aangewezen dat de AIVD de verleende toestemming wel schriftelijk vastlegt.

Voorts is het de Commissie gebleken dat de AIVD bij de verstrekking van gegevens aan buitenlandse diensten in veel gevallen geen aanduiding geeft omtrent de mate van betrouwbaarheid dan wel een verwijzing naar het document of de bron waaraan de gegevens zijn ontleend. De AIVD voldoet daarmee niet aan het bepaalde in artikel 12 lid 4 WIV 2002.

De Commissie constateert dat het in sommige gevallen voor de AIVD moeilijk bleek te zijn volledig te achterhalen aan welke buitenlandse diensten een bericht is verstrekt. De Commissie wijst in dit kader op de verplichting die ingevolge artikel 42 WIV 2002 op de AIVD rust om van de verstrekking van persoonsgegevens aantekening te houden.

De Commissie beveelt de AIVD aan zorgvuldiger om te gaan met de verstrekking van persoonsgegevens aan buitenlandse diensten en in overeenstemming met alle van toepassing zijnde wettelijke bepalingen alsmede de eigen interne regels te handelen. De Commissie beveelt de AIVD eveneens aan de gedegen afwegingen die gemaakt (dienen te) worden voorafgaande aan de verstrekking van persoonsgegevens aan buitenlandse diensten waarvan kan worden betwijfeld of zij voldoen aan de criteria voor samenwerking, in het kader van de zorgvuldigheid schriftelijk vast te leggen. Ook beveelt de Commissie aan de verleende toestemming om persoonsgegevens aan een buitenlandse dienst te verstrekken schriftelijk vast te leggen.

De Commissie overweegt dat in artikel 43 leden 2 en 3 WIV 2002 is bepaald dat indien blijkt dat gegevens onjuist zijn of ten onrechte worden verwerkt, deze worden verbeterd of worden verwijderd. De betrokken Minister dient daarvan zo spoedig mogelijk mededeling te doen aan hen wie hij de desbetreffende gegevens heeft verstrekt. De verwijderde gegevens worden vernietigd, tenzij wettelijke regels omtrent bewaring daaraan in de weg staan. Indien in bovengenoemde gevallen uitvoering gegeven zou worden aan deze bepalingen, dienen alle persoonsgegevens die ten onrechte aan buitenlandse diensten zijn verstrekt te worden vernietigd. De Commissie merkt echter op dat de ten onrechte verstrekte gegevens niet in het bezit zijn van de AIVD maar van de buitenlandse dienst(en) in kwestie. Een aanbeveling aan de AIVD zal niet leiden tot het beoogde doel van artikel 43, leden 2 en 3 WIV 2002, namelijk de verwijdering van de ten onrechte verwerkte gegevens. Daarom laat de Commissie in dit geval een aanbeveling van die strekking achterwege.

8. Technische en andere vormen van ondersteuning

8.1 Wettelijk kader

In het kader van het onderhouden van verbindingen met buitenlandse inlichtingen- en veiligheidsdiensten kan de AIVD volgens artikel 59 lid 4 WIV 2002 aan buitenlandse diensten technische en andere vormen van ondersteuning verlenen ten behoeve van door deze diensten te behartigen belangen. Volgens de wetsgeschiedenis bij de WIV 2002 is deze bepaling in het leven geroepen omdat het wenselijk werd geacht om naast de verstrekking van gegevens ook andere vormen van samenwerking met buitenlandse diensten te normeren.⁴⁷ Aan het verlenen van technische en andere vormen van ondersteuning worden vergelijkbare voorwaarden gesteld als aan het verstrekken van gegevens. Ondersteuning ten behoeve van de belangen van een buitenlandse dienst mag slechts plaatsvinden voorzover de belangen die de buitenlandse dienst heeft te behartigen niet onvereenigbaar

⁴⁷ *Kamerstukken II 1999/2000, 25 877, nr. 9, p. 37.*

zijn met de belangen die de AIVD heeft te behartigen (artikel 59 lid 4 sub a WIV 2002) en voorzover een goede taakuitvoering door de AIVD zich niet tegen de verlening van de ondersteuning verzet (artikel 59 lid 4 sub b WIV 2002). Het verlenen van ondersteuning aan een buitenlandse dienst ten behoeve van de belangen van die buitenlandse dienst dient onderscheiden te worden van het uitvoeren van gezamenlijke operaties die (mede) in het kader van de taakuitvoering van de AIVD plaatsvinden.

Als voorbeeld van het geval dat een goede taakuitvoering door de Nederlandse dienst zich verzet tegen het verlenen van ondersteuning aan een buitenlandse dienst wordt in de wetsgeschiedenis genoemd het frustreren van eigen lopende operaties van de AIVD. Tevens wordt opgemerkt dat ook de soort gewenste ondersteuning van belang is. Deze dient onder meer te passen binnen de juridische kaders die de AIVD in acht heeft te nemen. Indien een bepaalde vorm van ondersteuning zich daar niet mee verdraagt, zou het wel verlenen van deze ondersteuning in strijd zijn met een goede taakuitvoering door de AIVD.⁴⁸

Ondersteuning aan buitenlandse diensten heeft veelal betrekking op de uitoefening van bijzondere bevoegdheden, zoals volg- en observatieacties. De AIVD dient de voor de uitoefening van deze bevoegdheden geldende wettelijke voorschriften, ook wanneer deze strekken tot uitvoering van een verzoek tot ondersteuning, volledig in acht te nemen. Dit betekent dat ook aan het noodzakelijkheids criterium zoals neergelegd in artikel 18 WIV 2002 door de AIVD voldaan dient te worden.⁴⁹ De inzet van een bijzondere bevoegdheid in het kader van het verlenen van ondersteuning aan een buitenlandse dienst dient dus altijd (tevens) noodzakelijk te zijn voor een goede uitvoering door de AIVD van de taken bedoeld in artikel 6 lid 2 onder a en d WIV 2002 (de a-taak en de d-taak). Deze noodzakelijkheid is strikter dan de noodzakelijkheid die ingevolge artikel 12 lid 2 WIV 2002 wordt verbonden aan de verwerking van gegevens, waarbij het gaat om noodzakelijkheid voor een goede uitvoering van de WIV 2002 of de Wet veiligheidsonderzoeken. Eveneens dient bij de verlening van ondersteuning door de inzet van bijzondere bevoegdheden voldaan te worden aan de vereisten van proportionaliteit en subsidiariteit, zoals neergelegd in de artikelen 31 en 32 WIV 2002. Voor zover buitenlandse diensten aan de AIVD ondersteuning verlenen zullen zij, aldus de wetsgeschiedenis, daarbij de voor hen geldende regelgeving in acht moeten nemen. De inzet van inlichtingenmiddelen door buitenlandse diensten op hun eigen grondgebied dient plaats te vinden met inachtneming van de voor hen geldende wettelijke kaders.⁵⁰

Aldus dient bij ieder verzoek om ondersteuning steeds een afweging plaats te vinden of de gevraagde ondersteuning past binnen de gestelde kaders. Vandaar dat aan het verlenen van

⁴⁸ *Kamerstukken II* 2000/01, 25 877, nr. 14, p. 64.

⁴⁹ *Kamerstukken II* 1999/2000, 25 877, nr. 9, p. 38.

⁵⁰ *Kamerstukken II* 2000/01, 25 877, nr. 14, p. 62.

ondersteuning een schriftelijk verzoek van de betrokken buitenlandse dienst aan de AIVD vooraf moet gaan. Artikel 59 lid 5 WIV 2002 bepaalt dat een verzoek om ondersteuning ondertekend dient te zijn door de daartoe bevoegde autoriteit van de verzoekende buitenlandse dienst en moet worden ingediend onder opgave van een nauwkeurige omschrijving van de verlangde vorm van ondersteuning en de reden(en) waarom de ondersteuning gewenst wordt.

Volgens artikel 59, leden 5 en 6, WIV 2002 vindt het verlenen van ondersteuning alleen plaats met toestemming van de betrokken Minister. Deze bevoegdheid kan de Minister uitsluitend mandateren aan het hoofd van de dienst, voor zover het gaat om verzoeken met een spoedeisend karakter (bijvoorbeeld grensoverschrijdende volg- en observatie-acties), waarbij geldt dat de Minister van een verleende toestemming terstond wordt geïnformeerd. De bevoegdheid voor het geven van toestemming voor het verlenen van technische en andere vormen van ondersteuning is op dit (hoge) niveau neergelegd vanwege mogelijke politieke aspecten die aan het verlenen van ondersteuning verbonden kunnen zijn.⁵¹ Als de Minister toestemming heeft gegeven voor het verlenen van ondersteuning aan een buitenlandse dienst, geschiedt de ondersteuning door de AIVD onder de verantwoordelijkheid van deze Minister.⁵²

8.2 Verlenen van ondersteuning in de praktijk

De Commissie heeft in haar onderzoek slechts enkele gevallen van ondersteuning door de AIVD van een buitenlandse dienst aangetroffen waarbij aan de Minister van BZK expliciete toestemming is verzocht en verkregen. Het betrof hier telkens ondersteuning van een dienst waarmee een intensieve samenwerkingsrelatie bestaat en waarbij het ging om situaties die onder de a-taak of de d-taak van de AIVD gebracht kunnen worden maar niet bij een opdracht van een van de teams binnen de AIVD aansluiten. Het is de Commissie gebleken dat de ondersteuning door de AIVD mede heeft plaatsgevonden door middel van de inzet van bijzondere bevoegdheden. Zoals hierboven uiteen is gezet dient de inzet van een bijzondere bevoegdheid ingevolge artikel 18 WIV 2002 altijd (tevens) noodzakelijk te zijn voor de goede uitvoering van de a-taak of de d-taak door de AIVD. De Commissie is van oordeel dat in bovengenoemde gevallen aan dit vereiste van noodzakelijkheid is voldaan. De Commissie stelt eveneens vast dat de verleende vormen van ondersteuning ten behoeve van de buitenlandse dienst in kwestie niet onverenigbaar zijn geweest met de belangen die de AIVD heeft te behartigen (artikel 59 lid 4 sub a WIV 2002) en een goede taakuitvoering door de AIVD hieraan niet in de weg heeft gestaan (artikel 59 lid 4 sub b WIV 2002).

⁵¹ *Kamerstukken II* 1999/2000, 25 877, nr. 8, p. 101 en nr. 9, p. 37.

⁵² *Kamerstukken II* 1999/2000, 25 877, nr. 9, p. 38.

De Commissie constateert dat de AIVD slechts bij uitzondering bepaalde vormen van samenwerking aanmerkt als ondersteuning in de zin van artikel 59 lid 4 WIV 2002, waarbij voorafgaande toestemming van de Minister van BZK is vereist. Ondersteuning die plaatsvindt *los* van een concrete teamopdracht wordt door de AIVD als zodanig aangemerkt. Ondersteunende vormen van samenwerking die *wel* (al dan niet zijdelings) onder een teamopdracht zijn te plaatsen worden doorgaans door de AIVD niet aangemerkt als ondersteuning in de zin van artikel 59 lid 4 WIV 2002. Het gaat hier bijvoorbeeld om volgen observatieacties die op verzoek of op instigatie van een buitenlandse dienst worden uitgevoerd en raakvlakken hebben met het onderzoek dat de AIVD verricht in het kader van de eigen taakuitvoering. De AIVD acht deze ondersteunende vormen van samenwerking mede in het belang van de AIVD en merkt dergelijke activiteiten daarom niet aan als ondersteuning in de zin van artikel 59 lid 4 WIV 2002. De Commissie is van mening dat deze uitleg door de AIVD van het begrip ondersteuning ex artikel 59 lid 4 WIV 2002 te beperkt is. Het doorslaggevende criterium zou naar het oordeel van de Commissie niet moeten zijn of een ondersteunende activiteit onder een teamopdracht geplaatst kan worden, maar of de ondersteunende vorm van samenwerking daadwerkelijk bij kan dragen aan een lopend onderzoek door de AIVD. Wanneer een buitenlandse dienst bijvoorbeeld de AIVD verzoekt om ondersteuning door de inzet van een bijzondere bevoegdheid ten aanzien van een target van die buitenlandse dienst, is het aan de AIVD om te bezien of de informatie die door het verlenen van de gewenste ondersteuning mogelijk wordt verkregen kan bijdragen aan een onderzoek dat de AIVD zelf verricht. Dit zal bijvoorbeeld het geval zijn wanneer naar de desbetreffende persoon ook door de AIVD onderzoek wordt gedaan of wanneer de persoon gerelateerd kan worden aan personen of organisaties waar de AIVD onderzoek naar doet. In dergelijke gevallen hoeft de ondersteunende vorm van samenwerking naar het oordeel van de Commissie niet aangemerkt te worden als ondersteuning in de zin van artikel 59 lid 4 WIV 2002 maar is zij veel meer onderdeel van een gezamenlijke operatie. Indien de ondersteunende activiteiten geen bijdrage kunnen leveren aan een lopend onderzoek door de AIVD dan zullen deze activiteiten wel aangemerkt moeten worden als ondersteuning. Voorafgaande toestemming van de Minister is dan nodig alvorens de ondersteuning aan de buitenlandse dienst verleend kan worden (artikel 59 lid 5 WIV 2002). De Commissie constateert dat in die gevallen waarin de AIVD ondersteuning in de zin van artikel 59 lid 4 WIV 2002 heeft verleend aan een buitenlandse dienst maar dit niet heeft aangemerkt als zodanig, ten onrechte geen toestemming daarvoor is gevraagd aan de Minister van BZK.

De Commissie stelt vast dat ondersteuning van buitenlandse diensten waarbij geen bijzondere bevoegdheden worden ingezet, door de AIVD evenmin geschaard wordt onder artikel 59 lid 4 WIV 2002. Hierbij kan men bijvoorbeeld denken aan ondersteuning in de vorm van een cursus of training of het overdragen van technische kennis, die in het belang van de buitenlandse dienst wordt verleend. Dergelijke vormen van ondersteuning, die

onderscheiden kunnen worden van gegevensverstrekking, worden door de AIVD verleend met het oog op bestendiging c.q. intensivering van de samenwerkingsrelatie. De Commissie is van oordeel dat ook deze vormen van ondersteuning formeel onder artikel 59 lid 4 WIV 2002 begrepen moeten worden. Volgens de wetsgeschiedenis bij de WIV heeft ondersteuning *veelal* betrekking op de uitoefening van bijzondere bevoegdheden.⁵³ Ondersteuning kan dus ook betrekking hebben op de uitoefening van andere activiteiten dan de inzet van bijzondere bevoegdheden door de AIVD. Het gaat bij de genoemde voorbeelden nadrukkelijk om werkzaamheden die dienen ter ondersteuning en verleend worden in het belang van de buitenlandse dienst in kwestie. De AIVD heeft bij het verrichten van deze ondersteunende activiteiten geen enkel ander belang dan de samenwerking met de buitenlandse dienst *an sich*. Op deze gevallen ziet artikel 59 lid 4 WIV 2002.

De Commissie overweegt dat de bovenstaande uitleg van het begrip ondersteuning in de zin van artikel 59 lid 4 WIV 2002 in de praktijk kan leiden tot moeilijk houdbare situaties. Zo is de Commissie niet van mening dat het enkele feit dat een bijzondere bevoegdheid wordt ingezet in het belang en ter ondersteuning van een buitenlandse dienst een verhoging van het toestemmingsvereiste naar het niveau van de Minister *in alle gevallen* noodzaakt. Wanneer bijvoorbeeld ten behoeve van buitenlandse diensten (grensoverschrijdende) volg- en observatieactiviteiten worden verricht – een bevoegdheid waarbij normaal gesproken toestemming van het teamhoofd voldoet – is toestemming van de Minister naar het oordeel van de Commissie een onevenredig zwaar vereiste. De Commissie overweegt eveneens dat vormen van ondersteuning waarbij geen bijzondere bevoegdheden worden ingezet, die nauwelijks politiekgevoelige aspecten kennen en waarbij geen inbreuk wordt gemaakt op fundamentele rechten zich evenmin goed verhouden tot de zwaarte van het toestemmingsvereiste van artikel 59, leden 5 en 6, WIV 2002. Ondanks deze onevenredigheid tussen de genoemde vormen van ondersteuning en het daartoe vereiste toestemmingsniveau is de Commissie van mening dat artikel 59 lid 4 WIV 2002 en het gestelde in de wetsgeschiedenis omtrent het verlenen van ondersteuning aan buitenlandse diensten onvoldoende ruimte bieden voor de interpretatie die de AIVD geeft aan het begrip ondersteuning. De Commissie beveelt de AIVD aan om een striktere uitleg te geven aan ondersteuning in de zin van artikel 59 lid 4 WIV 2002 en de interne (toestemmings)procedures hiermee in overeenstemming te brengen.

8.3 Verzoeken van de AIVD om ondersteuning

De AIVD doet ook verzoeken om ondersteuning aan buitenlandse inlichtingen- en veiligheidsdiensten. Het gaat hier bijvoorbeeld om het verzoek aan een buitenlandse dienst

⁵³ *Kamerstukken II 1999/2000, 25 877, nr. 9, p. 38.*

om een target van de AIVD te volgen en/of te observeren wanneer dit target naar het land van de dienst in kwestie reist of om het tappen van diens telefoon. Het doen van verzoeken om ondersteuning aan buitenlandse diensten is niet in de WIV 2002 geregeld. Volgens de wetsgeschiedenis bij de WIV 2002 is het aan de buitenlandse dienst en de overige daarvoor in aanmerking komende autoriteiten van het land in kwestie om te bepalen of aan een verzoek om ondersteuning van de AIVD gehoor wordt gegeven. Voorzover deze buitenlandse diensten aan de AIVD ondersteuning verlenen, zullen zij de daarbij voor hen geldende wet- en regelgeving in acht dienen te nemen.⁵⁴ Dit betekent niet dat de AIVD zonder meer om allerlei vormen van ondersteuning mag vragen zolang de ondersteuning maar strookt met de voor de buitenlandse dienst geldende regels. De Commissie is van mening dat de AIVD uitsluitend de inzet van die bijzondere bevoegdheden mag verzoeken die de dienst zelf bezit, met inachtneming van de wettelijke vereisten van noodzakelijkheid, proportionaliteit en subsidiariteit die aan de inzet van die bevoegdheden zijn gesteld. De ondersteuning door een buitenlandse dienst op verzoek van de AIVD vindt immers plaats ten behoeve van de goede taakuitvoering door de AIVD. De AIVD is bij het verrichten van zijn taak gebonden aan de wet (artikel 2 WIV 2002). Een verzoek van de AIVD ten behoeve van de eigen taakuitvoering om ondersteuning van een buitenlandse dienst door middel van de inzet van bevoegdheden waartoe de AIVD zelf niet bevoegd is of die niet voldoet aan de vereisten van noodzakelijkheid, proportionaliteit en subsidiariteit, is naar het oordeel van de Commissie onrechtmatig.

Het toestemmingsvereiste voor het doen van een verzoek om ondersteuning is in de wet noch interne regeling van de AIVD vastgelegd. Doorgaans beslist een teamhoofd of een verzoek om ondersteuning aan een buitenlandse dienst wordt gedaan. In sommige gevallen wordt de desbetreffende directeur in de besluitvorming betrokken of wordt de afdeling Buitenlandse Relaties geraadpleegd. Of en in welke gevallen dit gebeurt, blijkt in de praktijk vooral afhankelijk te zijn van het team dat het verzoek wenst te doen. De Commissie acht het raadzaam om het toestemmingsvereiste voor verzoeken om ondersteuning aan buitenlandse diensten expliciet vast te leggen en beveelt de AIVD aan hiervoor zorg te dragen. Hierbij kan aangesloten worden bij de toestemming die normaal gesproken benodigd is voor de inzet van de bevoegdheid waarom wordt verzocht. Strekt het verzoek bijvoorbeeld tot ondersteuning door middel van het volgen en/of observeren van een persoon dan voldoet de toestemming van een teamhoofd voor het doen van het verzoek. Gaat het bijvoorbeeld om een verzoek aan een buitenlandse dienst tot het tappen van iemands telefoon dan is toestemming van de Minister voor het doen van het verzoek benodigd. Wanneer een verzoek om ondersteuning wordt gedaan aan een buitenlandse dienst waarvan kan worden betwijfeld of wordt voldaan aan een of meer criteria voor samenwerking dan zal het toestemmingsvereiste, in het kader van de zorgvuldigheid, op

⁵⁴ *Kamerstukken II 2000/01, 25 877, nr. 14, p. 62.*

een hoger niveau dienen te liggen dan wanneer het een verzoek aan een buitenlandse dienst betreft waaromtrent geen twijfels bestaan. Van dergelijke verzoeken dient de afdeling Buitenlandse Relaties op voorhand op de hoogte gesteld te worden.

De Commissie stelt vast dat een aantal verzoeken om ondersteuning door de inzet van bijzondere bevoegdheden aan buitenlandse diensten waarvan betwijfeld kan worden of zij voldoen aan de gestelde criteria voor samenwerking niet voldeed aan de vereisten van noodzakelijkheid, proportionaliteit en/of subsidiariteit. In drie gevallen kon het verzoek om ondersteuning aan de buitenlandse dienst leiden tot een dusdanig groot nadeel voor de betrokkene(n) dat dit niet in verhouding stond met het door de AIVD beoogde doel. In twee van deze gevallen kon door de AIVD bovendien worden volstaan met de inzet van een voor de betrokkene(n) minder nadelig middel, bijvoorbeeld door niet aan de buitenlandse dienst ondersteuning te vragen maar door zelf activiteiten te ontplooiën. De ondersteuning door de buitenlandse diensten in kwestie waarvan betwijfeld kan worden of zij voldoen aan de gestelde criteria voor samenwerking had naar het oordeel van de Commissie niet door de AIVD mogen worden verzocht.

De Commissie constateert voorts dat de AIVD in sommige verzoeken om ondersteuning aan buitenlandse diensten bewoordingen hanteert die aan de buitenlandse diensten in kwestie veel ruimte laten wat betreft de invulling van het handelen conform die verzoeken. Het is de Commissie eveneens opgevallen dat de AIVD niet altijd aanvullende waarborgen stelt aan de desbetreffende buitenlandse diensten, die het mogelijk nadeel voor de betrokkene(n) kunnen inperken. De Commissie is van mening dat het, vanuit het oogpunt van de zorgvuldigheid, beter zou zijn wanneer de AIVD verzoeken om ondersteuning aan buitenlandse diensten zo veel mogelijk expliciteert en indien mogelijk aangeeft waar de grenzen van de gewenste ondersteuning liggen. Hierbij kan de liaison die de betrokken dienst in portefeuille heeft nadrukkelijk een rol spelen. Gedegen verslaglegging van hetgeen met de buitenlandse dienst is afgesproken is daarbij noodzakelijk.

De Commissie beveelt de AIVD aan, voorafgaande aan het doen van een verzoek aan een buitenlandse dienst om ondersteuning door de inzet van bijzondere bevoegdheden, een gedegen afweging te maken omtrent de noodzakelijkheid, proportionaliteit en subsidiariteit van het verzoek in kwestie en deze afweging schriftelijk vast te leggen. De Commissie acht het raadzaam deze schriftelijke motiveringsverplichting expliciet op te nemen in de toestemmingsregeling voor verzoeken aan buitenlandse diensten, die de Commissie heeft aanbevolen.

9. Gezamenlijke operaties

9.1 Wettelijk kader

Gezamenlijke operaties met buitenlandse collega-diensten worden uitgevoerd op zowel Nederlands grondgebied als in het buitenland. In beide gevallen geldt dat de AIVD slechts kan opereren voorzover de geldende wettelijke kaders dat toelaten. Blijkens de wetsgeschiedenis is de inzet van een agent van een buitenlandse dienst op Nederlands grondgebied alleen toegestaan indien daarvoor toestemming is verleend door het hoofd van de AIVD en onder de voorwaarden die aan deze toestemming worden verbonden. Indien de (politiek gevoelige) aard van de operatie en het daaraan verbonden afbreukrisico daartoe strekken, dient de toestemming in overleg met de verantwoordelijke Minister te worden gegeven. Wordt toestemming verleend voor de inzet van een agent van een buitenlandse dienst op Nederlands grondgebied, dan geschiedt dit onder verantwoordelijkheid van de Minister en onder leiding van de AIVD.⁵⁵ Een dergelijke operatie is altijd aan te merken als een gezamenlijke operatie waarbij de buitenlandse dienst als gelijkwaardige partner optreedt. Het is voorts aan de AIVD om controle uit te oefenen op het opereren van de agent van een buitenlandse dienst en om na te gaan of dit opereren aan de gestelde voorwaarden voldoet.⁵⁶

Gezamenlijke operaties op Nederlands grondgebied dienen aldus uitsluitend plaats te vinden onder de directe leiding en de concrete aansturing van de AIVD. De AIVD draagt er de verantwoordelijkheid voor dat buitenlandse collega-diensten conform de geldende regels opereren in Nederland. Dit betekent dat de AIVD er op dient toe te zien dat de activiteiten van deze diensten in gezamenlijke operaties overeenstemmen met de door de AIVD te behartigen belangen en voorts niet in de weg staan aan de goede taakuitvoering door de AIVD.

De Commissie heeft hierover in een eerder toezichtsrapport opgemerkt dat een zekere mate van controle van de AIVD over de gezamenlijke operaties met buitenlandse diensten vereist is zodat de AIVD er zicht op houdt of de desbetreffende operatie binnen de geldende wettelijke kaders wordt uitgevoerd. De Commissie merkte voorts op dat een verdergaande vorm van toezicht van de AIVD op dergelijke operaties wordt verlangd bij het bestaan van bepaalde bijzondere omstandigheden. Als bijzondere omstandigheden noemde de Commissie de inzet van agenten van buitenlandse diensten op Nederlands

⁵⁵ Voor zover het zou gaan om activiteiten op plaatsen in gebruik bij het Ministerie van Defensie is dit mutatis mutandis de Minister van Defensie en de Directeur van de MIVD.

⁵⁶ *Kamerstukken II* 2000/01, 25 877, nr. 14, p. 64.

grondgebied, dan wel de betrokkenheid van menselijke bronnen van de AIVD bij de gezamenlijke operatie.⁵⁷

9.2 Gezamenlijke operaties in de praktijk

Gezamenlijke operaties worden door de AIVD voornamelijk uitgevoerd met collega-diensten waarmee een langer durende samenwerkingsrelatie bestaat. In enkele gevallen is de AIVD (een) gezamenlijke operatie(s) gestart met buitenlandse diensten waarmee sinds kortere tijd wordt samengewerkt. Belangrijke onderscheidende criteria voor operationele samenwerking zijn voor de AIVD de betrouwbaarheid, de professionaliteit en de werkwijze van de collega-dienst in kwestie.

De Commissie heeft zowel gezamenlijke operaties van de AIVD in Nederland als in het buitenland onderzocht. In het onderzoek van de Commissie is niet naar voren gekomen dat de AIVD bij de uitvoering van gezamenlijke operaties met collega-diensten niet heeft voldaan aan de in wet en de wetsgeschiedenis daaraan gestelde voorwaarden. Voorzover gezamenlijke operaties zijn onderzocht, werd telkens voldaan aan het toestemmingsvereiste en werd waar nodig in overleg getreden met de Minister van BZK. In het onderzoek is ook niet naar voren gekomen dat de activiteiten die door buitenlandse diensten werden uitgevoerd in gezamenlijke operaties met de AIVD op Nederlands grondgebied botsten met de belangen die de AIVD heeft te behartigen dan wel met de goede taakuitvoering door de AIVD. Op heimelijke operaties van buitenlandse diensten op Nederlands grondgebied zonder medeweten van de AIVD wordt ingegaan in paragraaf 4.

De Commissie heeft, met betrekking tot het tijdsbestek van onderhavig onderzoek, geen aanwijzingen dat de AIVD onvoldoende leiding neemt over dan wel onvoldoende sturing geeft aan gezamenlijke operaties met buitenlandse diensten die (gedeeltelijk) op Nederlands grondgebied plaatsvinden. In 2002 heeft de AIVD in een interne evaluatie van de samenwerking met een bepaalde buitenlandse dienst een aantal basisvoorwaarden voor succesvolle operationele samenwerking geformuleerd die voor alle AIVD-operaties zouden kunnen gelden. In 2007 is een hierop voortbouwende interne regeling voor gezamenlijke operaties, de *Leidraad Joint Operaties*, goedgekeurd door de dienstleiding van de AIVD. In deze Leidraad is een aantal aandachtspunten opgenomen voor het voorbereiden, aangaan, uitvoeren en beëindigen van operaties die in samenwerking met buitenlandse diensten worden uitgevoerd. De Commissie is van mening dat opvolging van de Leidraad door de

⁵⁷ Toezichtsrapport van de CTIVD nr. 5B inzake het onderzoek van de Commissie van Toezicht naar de rechtmatigheid van het AIVD-onderzoek naar proliferatie van massavernietigingswapens en overbrengingsmiddelen, *Kamerstukken II* 2005/06, 29 924, nr. 5 (bijlage). Beschikbaar op www.ctivd.nl.

operationele teams bijdraagt aan een betere controle over de uitvoering van gezamenlijke operaties met buitenlandse diensten.

Een van de aandachtspunten die in de Leidraad is opgenomen is het uitgangspunt dat de afdeling Buitenlandse Relaties altijd door het team of de afdeling die de gezamenlijke operatie uitvoert wordt geïnformeerd. Indien er redenen zijn om hiervan af te wijken, wordt door de leidinggevende over de operatie contact opgenomen met het Hoofd van de afdeling Buitenlandse Relaties. Zoals reeds in paragraaf 6.3 is geconstateerd wordt de afdeling Buitenlandse Relaties niet in alle gevallen (voldoende) geïnformeerd. De Commissie is van mening dat, ook bij zeer gevoelige operationele samenwerking, (het hoofd van) de afdeling Buitenlandse Relaties in alle gevallen op de hoogte dient te worden gesteld en gehouden van de samenwerking met de buitenlandse diensten in de operatie. Het gaat hier niet zozeer om de inhoudelijke operationele details maar juist om informatie zoals de afspraken die met de collega-dienst worden gemaakt, de redenen waarom wordt samengewerkt en de belangen die daarbij een rol spelen, de eventuele problemen waartegen men aanloopt in de samenwerking en de kwaliteit en de kwantiteit van de informatie die wordt verkregen dan wel gegeven aan de collega-dienst.

10. Samenwerking in het kader van veiligheidsonderzoeken

De AIVD werkt ook samen met buitenlandse inlichtingen- en veiligheidsdiensten in het kader van het verrichten van veiligheidsonderzoeken. Een veiligheidsonderzoek gaat vooraf aan het afgeven dan wel weigeren van een verklaring van geen bezwaar die noodzakelijk is om een vertrouwensfunctie te kunnen vervullen. Wanneer een betrokkene in de periode voorafgaand aan een veiligheidsonderzoek (langdurig) in het buitenland heeft verbleven, is de AIVD voor het onderzoek over deze periode in grote mate afhankelijk van informatie van buitenlandse collega-diensten. De AIVD heeft een verplichting om de voor een goede oordeelsvorming benodigde informatie met een redelijke inspanning te trachten te verkrijgen.⁵⁸ Wanneer het voor de AIVD niet mogelijk blijkt om met een redelijke inspanning de benodigde informatie te verkrijgen, volgt dat het veiligheidsonderzoek onvoldoende gegevens heeft kunnen opleveren om een oordeel te geven. Aan de betrokkene zal dan de verstrekking van een verklaring van geen bezwaar worden geweigerd. Het is dus ook in het belang van een betrokkene in een veiligheidsonderzoek dat de AIVD in het kader van veiligheidsonderzoeken op een goede manier samenwerkt met buitenlandse diensten. Ingevolge artikel 36 lid 1 onder d WIV 2002 kan de AIVD

⁵⁸ Zie ook het Toezichtsrapport van de CTIVD nr. 11b inzake het onderzoek van de Commissie naar de uitvoering van de Wet veiligheidsonderzoeken door de AIVD, *Kamerstukken II* 2006/07, 29 876, nr. 21 (bijlage). Beschikbaar op: www.ctivd.nl.

gegevens over een betrokkene verstrekken aan een buitenlandse collega-dienst die op grond van deze gegevens een administratieve naslag kan verrichten. Voorts kan de AIVD op basis van artikel 59 lid 2 WIV 2002 op verzoek van een buitenlandse dienst informatie verstrekken over een betrokkene in een veiligheidsonderzoek van die dienst.

Met een aantal buitenlandse collega-diensten worden gegevens in het kader van veiligheidsonderzoeken uitgewisseld op basis van eerder afgesloten verdragen op beveiligingsgebied. Gedacht kan worden aan het West-Europese Unie Verdrag en het NAVO Verdrag.⁵⁹ Daarnaast worden gegevens in het kader van veiligheidsonderzoeken uitgewisseld met buitenlandse collega-diensten zonder dat hier een verdrag aan ten grondslag ligt. In dit verband worden doorgaans wel afspraken tussen de AIVD en de betrokken collega-dienst vastgelegd in een convenant of overeenkomst. De AIVD onderhoudt niet met elke buitenlandse inlichtingen- en/of veiligheidsdienst een relatie op grond waarvan het mogelijk is gegevens over een betrokkene te verstrekken en op te vragen. De verstrekking van persoonsgegevens dient immers met zorgvuldigheid en voldoende waarborgen te worden vormgegeven (zie ook paragraaf 7). Alvorens een samenwerkingsrelatie op het gebied van veiligheidsonderzoeken aan te gaan, dient dus te worden bezien of de desbetreffende collega-dienst hiervoor in aanmerking komt.

In het interne Handboek van de AIVD is in januari 2004 een procedure opgenomen ten behoeve van de besluitvorming om al dan niet samen te werken met collega-diensten waar (nog) geen relatie mee is op dit terrein. Door de afdeling Buitenlandse Relaties wordt een landenfiche samengesteld waarin onder meer achtergrondinformatie over het land, een beoordeling van de samenwerkingscriteria, eventuele aandachtspunten en een advies aan de dienstleiding over de samenwerking worden opgenomen. Het landenfiche wordt, na bespreking in het Buitenland Beraad, ter goedkeuring voorgelegd aan de dienstleiding van de AIVD. Na goedkeuring door de dienstleiding kan samenwerking op het terrein van veiligheidsonderzoeken plaatsvinden met de dienst(en) van het desbetreffende land. In het Handboek van de AIVD is naast deze procedure ook een lijst opgenomen met landen waarmee op het terrein van veiligheidsonderzoeken wordt samengewerkt.

Samenwerking in het kader van veiligheidsonderzoeken vindt, volgens deze interne procedure van de AIVD, uitsluitend plaats met diensten die de vereiste prioriteit geven aan de naleving van de mensenrechten en waarbij geen vraagtekens kunnen worden gezet bij de professionaliteit, betrouwbaarheid en de democratische inbedding van die diensten (zie voor een uitwerking van deze criteria paragraaf 5). Ook het beginsel van *quid pro quo* is hier van belang. Indien het niet mogelijk is om in het kader van het

⁵⁹ Zie ook de toelichting Beleidsregel onvoldoende gegevens bij veiligheidsonderzoeken op de burgerluchthavens, *Stert.* 2001, nr. 59.

verrichten van veiligheidsonderzoeken persoonsgegevens aan een bepaalde buitenlandse collega-dienst te verstrekken, zal de AIVD ook geen gehoor geven aan verzoeken tot naslag op het gebied van veiligheidsonderzoeken van de desbetreffende buitenlandse dienst. In de procedure is voorts opgenomen dat indien over één van bovengenoemde criteria ten aanzien van een buitenlandse collega-dienst twijfel bestaat, de AIVD bij het uitvoeren van veiligheids-onderzoeken aan de desbetreffende dienst geen gegevens zou moeten aanvragen. De samenwerkingsrelatie is in dergelijke gevallen niet zodanig dat de AIVD kan en mag vertrouwen op de door de betrokken veiligheidsdienst verstrekte informatie. Eveneens kan het onverantwoord zijn, ook in het belang van de betrokkene, in een land bekend te maken dat een persoon voor een vertrouwensfunctie in aanmerking wordt gebracht.

De Commissie heeft in haar onderzoek alle landenfiches bekeken. Het is de Commissie gebleken dat in sommige gevallen het belang dat de AIVD heeft om op het terrein van veiligheidsonderzoeken samen te werken met een bepaalde dienst zwaarder wordt gewogen dan de voorwaarden van betrouwbaarheid, democratische inbedding en het respecteren van mensenrechten. Het specifieke gezamenlijke belang van terrorismebestrijding in de sector burgerluchtvaart wordt veelal genoemd in de afweging om over te gaan tot samenwerking met diensten die een beperkte democratische inbedding kennen dan wel waarvan wordt betwijfeld of zij de mensenrechten respecteren of in alle gevallen betrouwbare informatie verstrekken. Voorts wordt in sommige landenfiches door de AIVD overwogen dat de risico's voor de betrokkene wiens persoonsgegevens worden verstrekt aan de desbetreffende dienst kunnen worden geminimaliseerd door het nemen van strenge (procedurele) voorzorgsmaatregelen. Zo heeft de AIVD in sommige landenfiches gesteld dat bij het verzoek aan de buitenlandse dienst nadrukkelijk moeten worden vermeld dat uitsluitend administratief onderzoek naar betrokkene gewenst is en dat er geen veldonderzoek mag worden uitgevoerd. Sinds mei 2007 geldt binnen de AIVD de regel dat in alle aanvragen aan buitenlandse diensten moet worden vermeld dat er uitsluitend een administratieve naslag dient plaats te vinden. Ook dient volgens de landenfiches expliciet vermeld te worden dat de gegevens die verstrekt zijn niet voor andere doeleinden mogen worden gebruikt dan het verrichten van administratieve naslag en dat deze gegevens niet aan derden mogen worden verstrekt zonder voorafgaande toestemming van de AIVD. Een belangrijke waarborg is dat de betrokkene een instemmingsverklaring dient te ondertekenen waarin hij toestemming geeft voor de verstrekking van zijn gegevens aan de betrokken dienst. In de landenfiches is voorts gesteld dat van geval tot geval zal worden bekeken of er bijzondere omstandigheden zijn waardoor het niet wenselijk wordt geacht gegevens over de betrokkene te verstrekken aan de buitenlandse dienst. Over de familieleden van de betrokkene zullen geen gegevens worden verstrekt. Voorts zal er in eerste instantie alleen samenwerking plaatsvinden in veiligheidsonderzoeken in het kader van de burgerluchtvaart omdat daar de belangen van de AIVD en van de buitenlandse

diensten synchroon lopen. Bij positieve ervaringen kan dit uitgebreid worden naar andere soorten veiligheidsonderzoeken.

De Commissie is van oordeel dat wanneer de AIVD in het kader van veiligheidsonderzoeken samenwerkt met buitenlandse collega-diensten waarvan wordt betwijfeld of zij voldoen aan de gestelde criteria, het voor de bescherming van de betrokkene een vereiste is dat de AIVD (bovengenoemde) voorzorgsmaatregelen neemt en deze voorzorgsmaatregelen strikt toepast. De Commissie constateert echter dat de in de landenfiches genoemde voorzorgsmaatregelen in de praktijk niet altijd (strikt) zijn toegepast. In aanvragen aan buitenlandse diensten waarvoor deze voorzorgsmaatregelen gelden, is niet altijd vermeld dat er uitsluitend een administratieve naslag en geen veldonderzoek dient plaats te vinden. In een enkel geval is door de buitenlandse dienst in kwestie wel een veldonderzoek uitgevoerd. De AIVD heeft de desbetreffende buitenlandse dienst hierop aangesproken. Sinds medio 2007 hanteert de AIVD de regel dat in alle aanvragen aan buitenlandse diensten dient worden opgenomen dat er uitsluitend een administratieve naslag dient plaats te vinden. De Commissie heeft een enkel geval van na die tijd aangetroffen waarbij dit niet is gebeurd. De Commissie beveelt aan dat de AIVD de gestelde voorzorgsmaatregelen ter bescherming van een betrokkene in een veiligheidsonderzoek strikt toepast en de voorwaarden die gesteld worden aan een buitenlandse dienst waaromtrent twijfel bestaat in alle gevallen expliciet in de schriftelijke aanvraag opneemt.

Het is de Commissie in haar onderzoek gebleken dat de AIVD in het kader van veiligheidsonderzoeken ook samenwerkt met diensten waarvan mogelijk kan worden betwijfeld of zij voldoen aan de gestelde criteria, zonder dat hieraan goedkeuring door de dienstleiding is gegeven in een besluitvormingsprocedure. Ten aanzien van deze diensten zijn geen voorzorgsmaatregelen vastgelegd in een landenfiche. De Commissie constateert ook dat met enkele diensten al werd respectievelijk wordt samengewerkt terwijl de besluitvormingsprocedure nog niet volledig doorlopen was respectievelijk is. De Commissie acht deze gang van zaken onjuist en is van oordeel dat door de AIVD de besluitvormingsprocedure altijd éérst doorlopen dient te worden vóórdát kan worden samengewerkt. Deze procedure dient er immers toe om op het niveau van de Dienstleiding een gewogen en door de Afdeling Buitenlandse Relaties en het Buitenland Beraad gedragen besluit te nemen over het wel of niet samenwerken met een buitenlandse dienst op het gebied van veiligheidsonderzoeken. De procedure brengt met zich mee dat, indien de gewenste samenwerkingspartner niet voldoet aan de samenwerkingscriteria, aanvullende voorzorgsmaatregelen worden vastgesteld ter bescherming van betrokkenen wier persoonsgegevens worden verstrekt aan de desbetreffende dienst. De Commissie is van oordeel dat deze procedure recht doet aan de vereisten die de wetgever heeft gesteld bij de verstrekking van persoonsgegevens, namelijk dat deze verstrekking met zorgvuldigheid

en voldoende waarborgen dient te worden vormgegeven. De Commissie beveelt aan dat de AIVD, alvorens over te gaan tot samenwerking met een buitenlandse dienst op het gebied van veiligheidsonderzoeken, éérst volgens de interne besluitvormingsprocedure overweegt of en onder welke voorwaarden de desbetreffende dienst voor deze samenwerking in aanmerking komt.

De Commissie constateert dat betrokkenen in een veiligheidsonderzoek die een bepaalde periode in het buitenland hebben verbleven niet in alle gevallen expliciet worden gewezen op het feit dat persoonsgegevens aan een buitenlandse dienst kunnen worden verstrekt. In de toelichting bij de (digitale) Staat van Inlichtingen die door betrokkenen moet worden ingevuld staat deze mogelijkheid wel vermeld.⁶⁰ Uitsluitend bij navraag aan die buitenlandse diensten waarvan betwijfeld kan worden of zij voldoen aan de gestelde criteria voor samenwerking ten aanzien waarvan de AIVD heeft bepaald dat extra waarborgen moeten worden gesteld, wordt dit echter expliciet aan een betrokkene voorgelegd. Bij deze buitenlandse diensten geldt volgens de vastgestelde landenfiches immers dat instemming van een betrokkene vereist is voordat informatie van die buitenlandse diensten kan worden opgevraagd. Bij navraag aan buitenlandse diensten waarover geen twijfels bestaan geldt een dergelijk vereiste van instemming door een betrokkene niet. De Commissie acht het in het belang van betrokkenen aangewezen dat betrokkenen wel in alle gevallen expliciet geïnformeerd worden over de mogelijkheid van de AIVD om navraag te doen bij een buitenlandse collega-dienst wanneer zij in het buitenland hebben verbleven. De Commissie beveelt de AIVD aan om een passage hierover op te nemen in de Staat van Inlichtingen die door betrokkenen moet worden ingevuld en ondertekend voordat een veiligheidsonderzoek wordt gestart.

In het Handboek van de AIVD is een lijst opgenomen van landen waarmee in het kader van veiligheidsonderzoeken, al dan niet onder voorwaarden, wordt samengewerkt. De Commissie constateert dat deze lijst achterhaald is. Het is de Commissie gebleken dat niet alle landen waarmee in de praktijk wordt samengewerkt in de lijst zijn opgenomen. Bij enkele landen staat expliciet vermeld dat niet wordt samengewerkt op het gebied van veiligheidsonderzoeken terwijl dit wel het geval is. Het is de Commissie bekend dat bij de afdeling Veiligheidsonderzoeken wel een correcte en geactualiseerde lijst beschikbaar is. De Commissie beveelt aan, met het oog op de zorgvuldigheid, de lijst uit het voor AIVD-medewerkers toegankelijke Handboek in overeenstemming te brengen en te houden met de geactualiseerde lijst die zich bij de afdeling Veiligheidsonderzoeken bevindt.

⁶⁰ In de digitale Staat van Inlichtingen kan men per gestelde vraag de toelichting bij de vraag lezen door een icoon (een vraagteken) aan te klikken. De bedoelde tekst is te vinden onder de icoon bij de vraag "Heeft u de afgelopen [x aantal] jaar op een ander adres gewoond?", waarbij is aangegeven dat het ook om adressen in het buitenland gaat.

De Commissie merkt op dat de AIVD soms lang moet wachten voordat op een verzoek van de AIVD door een buitenlandse dienst wordt gereageerd. In alle aanvragen aan buitenlandse diensten wordt expliciet opgenomen binnen welk tijdsbestek de AIVD een antwoord wenst te ontvangen. Indien de buitenlandse dienst niet binnen de gestelde termijn reageert, wordt door de AIVD een rappel verzonden en zo nodig op een later moment een tweede rappel gestuurd. De samenwerkingsrelaties worden op dit punt door de AIVD geëvalueerd en de buitenlandse diensten worden hier, in bepaalde gevallen, op aangesproken. De AIVD tracht op deze wijze de lange duur die veiligheidsonderzoeken soms hebben zoveel mogelijk terug te brengen naar de wettelijke maximum termijn van acht weken.

11. Samenwerking in geïnstitutionaliseerd multilateraal verband

De AIVD werkt ook samen met inlichtingen- en veiligheidsdiensten van andere landen in min of meer geformaliseerde samenwerkingsverbanden. Deze multilaterale samenwerking vindt plaats met Europese landen en heeft in een enkel geval invulling gekregen in EU-verband. Ook wordt samengewerkt in het kader van de Noord-Atlantische Verdragsorganisatie (NAVO). De AIVD neemt deel aan het *NATO Special Committee*, waarin de hoofden van de veiligheidsdiensten van de NAVO-lidstaten overleg plegen over veiligheidsgerelateerde zaken. Daarnaast speelt de AIVD als *National Security Authority* een rol binnen de Nederlandse delegatie in het *NATO Security Committee*, het beveiligingsorgaan van de NAVO waarbinnen het beleid voor de beveiliging van gerubriceerde NAVO-informatie wordt ontwikkeld. Binnen de Verenigde Naties (VN) wordt eveneens multilateraal samengewerkt. Zo ondersteunt de AIVD (op terrorismebestrijding georiënteerde) organisaties binnen de VN door het verstrekken van relevante informatie aan deze organisaties.

Het is de Commissie in haar onderzoek gebleken dat de AIVD zich actief inzet in verscheidene multilaterale fora. Deze min of meer geïnstitutionaliseerde samenwerkingsverbanden lenen zich vooral voor de uitwisseling van informatie en zienswijzen van de aangesloten diensten, alsmede voor de afstemming van beleidskeuzes op het gebied van de nationale en de internationale veiligheid in brede zin. Samenwerking op het operationele vlak is doorgaans meer een bilaterale aangelegenheid. De Commissie signaleert echter dat de AIVD in toenemende mate in (klein) multilateraal verband *ad hoc* operationeel samenwerkt, met name waar het de bestrijding van terrorisme betreft. De belangen van de AIVD vallen daarin samen met de belangen van diverse andere inlichtingen- en veiligheidsdiensten waardoor het bepalen en uitvoeren van een gezamenlijke strategie voor de hand ligt.

In de navolgende subparagrafen worden enkele Europese samenwerkingsverbanden kort besproken.

11.1 Joint Situation Centre (SitCen)

Het SitCen, opgericht in 2002, is een onderdeel van het EU Raadssecretariaat waarbinnen 20 Europese inlichtingen- en veiligheidsdiensten samenwerken en valt onder de verantwoordelijkheid van de Secretaris-generaal van de Raad van de EU. Het SitCen fungeert als een alerteringscel ten aanzien van internationale crisissituaties en biedt (informatie)ondersteuning in het kader van internationale operaties. Daarnaast maakt het SitCen inlichtingen- en dreigingsanalyses ten behoeve van het EU-beleid, met name het gemeenschappelijk buitenland- en veiligheidsbeleid in de tweede pijler. Het SitCen verstrekt informatie aan diverse beleidsmakers zowel binnen de EU als binnen de lidstaten. Zo worden de analyses van het SitCen onder meer gebruikt in verschillende raads-gremia zoals de Political and Security Committee (PSC), het Comité Terrorisme (COTER) en de Working Group on Terrorism (WGT). Eveneens deelt het SitCen de opgestelde terroriseraportages grotendeels met Europol. Het SitCen is (mede) afhankelijk van de toevoer van informatie van de betrokken inlichtingen- en veiligheidsdiensten. Het SitCen heeft de mogelijkheid informatie samen te brengen, verschillende perspectieven naast elkaar te leggen en de specialismen van de verschillende inlichtingen- en veiligheidsdiensten te benutten. Dit biedt eveneens voordelen in het inzichtelijk maken van transnationale fenomenen.

11.2 Counter Terrorist Group (CTG)

De CTG is opgezet door de hoofden van een aantal Europese veiligheidsdiensten na de aanslagen op 11 september 2001. De CTG is uitgegroeid tot een informeel samenwerkingsverband van de veiligheidsdiensten van de EU-landen alsmede Noorwegen en Zwitserland. Europol en de diensten van de Verenigde Staten hebben een waarnemerschap bij de CTG. De doelstelling van de CTG is het intensiveren van de samenwerking en de uitwisseling van informatie op het gebied van contraterroreisme tussen de veiligheidsdiensten van de deelnemende landen. Binnen de CTG wordt informatie uitgewisseld op het gebied van contraterroreisme, worden (dreigings)analyses - waaronder een gemeenschappelijk Europees dreigingsbeeld - opgesteld en wordt operationeel samengewerkt. Eveneens heeft er veelvuldig informatie-uitwisseling plaatsgevonden over de (verijdelde) aanslagen in het Verenigd Koninkrijk, Duitsland en Denemarken. Binnen de CTG komen de hoofden van de veiligheidsdiensten halfjaarlijks bijeen. Bijeenkomsten tussen de directeuren op contra-terrorisme terrein vinden vaker plaats. De CTG is bewust, in een meer informele setting, buiten het EU systeem van raads-werkgroepen gehouden. Hierdoor kan de CTG functioneren als zelfstandig forum op het niveau van diensthooften en directeuren terrorismebestrijding en wordt de samenwerking tussen de veiligheidsdiensten vergemakkelijkt. Een terugkerend vraagstuk blijft hoe de Europese diensten

de samenwerking binnen de CTG zichtbaarder kunnen maken zonder daarbij de onafhankelijkheid en het informele karakter te moeten prijsgeven. Momenteel worden de analyses die de CTG produceert gedeeltelijk in de werkgroepen van de Europese Raad gebracht. Eveneens worden regelmatig presentaties gegeven in het Comité van Permanente Vertegenwoordigers (COREPER) in Brussel. In 2004 is een koppeling gemaakt tussen de CTG en het SitCen. De CTG levert op specifieke onderwerpen collectieve informatie en heeft een halfjaarlijks wisselende vertegenwoordiger bij het SitCen.

11.3 Club de Berne (CdB)

De CdB is een informeel samenwerkingsverband tussen de hoofden van een groot aantal Europese veiligheidsdiensten en werd in 1965 opgericht. De vergaderingen van de CdB vinden elk half jaar plaats. Veiligheidsdiensten van landen die (nog) geen deel uitmaken van de CdB kunnen worden toegelaten indien alle leden daarmee instemmen. Beslissingen van de CdB worden eveneens met eenparigheid van stemmen genomen. Naast de bijeenkomsten tussen de hoofden van de diensten worden in het kader van de CdB onder meer werkgroepen, trainingen en expertmeetings georganiseerd. In beginsel wordt samengewerkt op alle werkgebieden van de veiligheidsdiensten. De AIVD heeft binnen de CdB discussie geïnitieerd over de toekomst van de veiligheidsdiensten. Maatschappelijke ontwikkelingen zoals toenemende publieke interesse in veiligheidsvraagstukken, bezorgdheid over privacyrechten, groeiende overlappingsen tussen inlichtingen- en opsporingswerk en toenemende EU-regulering op het gebied van veiligheid, alle bezien in het licht van de mondiale dreiging van het terrorisme, leggen meer de nadruk op de zichtbaarheid van en de samenwerking tussen veiligheidsdiensten. Dit vergt de nodige aanpassingen van veiligheidsdiensten, zowel op organisatorisch- als op veiligheidsgebied.

11.4 Midden-Europa Conferentie (MEC)

De MEC is een multilateraal samenwerkingsverband van een aantal West- en Midden-Europese inlichtingen- en veiligheidsdiensten. De MEC is opgericht na de val van de Berlijnse muur in 1989 met het oog op het verlenen van hulp en bijstand aan de diensten van de Midden-Europese landen. De MEC fungeert als platform voor overleg en de uitwisseling van informatie en draagt bij aan het onderlinge vertrouwen tussen de aangesloten inlichtingen- en veiligheidsdiensten. De AIVD is de laatste 3 jaar in afnemende mate actief betrokken bij de MEC. Met de meeste diensten die bij dit forum zijn aangesloten werkt de AIVD in het kader van andere informele verbanden samen.

12. Samenwerking binnen het Koninkrijk der Nederlanden

Met de Veiligheidsdienst van de Nederlandse Antillen (VNA) en de Veiligheidsdienst van Aruba (VDA) wordt door de AIVD vanuit een lange historie samengewerkt. Deze samenwerking in het kader van de nationale veiligheid is niet wettelijk vastgelegd. In het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden⁶¹ (verder te noemen: het Statuut) is limitatief opgesomd welke aangelegenheden het Koninkrijk betreffen (artikelen 3 en 43 lid 2 van het Statuut). De nationale veiligheid is hierin niet opgenomen en is derhalve aan te merken als een aangelegenheid van de individuele landen van het Koninkrijk die ingevolge artikel 41 lid 1 van het Statuut zelfstandig de eigen aangelegenheden behartigen. Samenwerking tussen de inlichtingen- en veiligheidsdiensten van de landen van het Koninkrijk vindt aldus op geheel vrijwillige basis plaats. Hiertoe hebben de AIVD, de VNA en de VDA een samenwerkingsconvenant gesloten.

Na de gebeurtenissen van 11 september 2001 hebben de landen van het Koninkrijk zich uitgesproken voor de intensivering van de samenwerking tussen de landen op het gebied van de internationale bestrijding van het terrorisme en hebben zij hiertoe een gemeenschappelijke verklaring aangenomen.⁶² Deze verstevigde samenwerking richt zich voornamelijk op het versterken van de wet- en regelgeving op het gebied van terrorismebestrijding, de intensivering van politieke en justitiële samenwerking, het opbouwen en onderhouden van een adequate inlichtingenpositie door de veiligheidsdiensten en de versterking van controle en toezicht binnen de financiële sector. Ten aanzien van het derde punt bepaalt de verklaring dat er een convenant wordt gesloten tussen de veiligheidsdiensten. Dit convenant, waarin de principiële bereidheid tot gezamenlijk onderzoek en de uitwisseling van relevante inlichtingen is opgenomen, is in maart 2005 ondertekend. Het convenant biedt eveneens een raamwerk voor de samenwerking op het gebied van veiligheidsonderzoeken. Aan het convenant wordt concreet invulling gegeven door, onder meer, het organiseren van expertmeetings en het regelmatig contact tussen de hoofden van de diensten. Voorts is in de verklaring opgenomen dat de landen kunnen besluiten tot het inrichten van *ad hoc* samenwerkingsverbanden met het oog op de uitvoering van specifieke onderzoeken en dat de AIVD aan de VNA en de VDA technische bijstand verleent. Zo heeft de AIVD de VDA geassisteerd in een reorganisatieproces dat de VDA de mogelijkheid diende te geven een betere bijdrage te leveren aan de terrorismebestrijding binnen het Koninkrijk. Eveneens worden door de AIVD in overleg met de VNA en de VDA opleidingen en stages verzorgd.

De inlichtingen- en veiligheidsstructuur binnen het Koninkrijk zal vanwege de

⁶¹ *Staatsblad* 1995, 233.

⁶² *Staatscourant* 2002, nr. 10, p. 7.

staatkundige hervormingen op een aantal punten veranderen. Het land Nederlandse Antillen zal ophouden te bestaan. De eilanden St. Maarten en Curaçao krijgen de status van Land binnen het Koninkrijk en zullen in die capaciteit verantwoordelijk worden voor de eigen nationale veiligheid. De Veiligheidsdienst van de Nederlandse Antillen (VNA), waarvan het hoofdkantoor op Curaçao gevestigd is, zal worden omgevormd tot de veiligheidsdienst van Curaçao. St. Maarten heeft de wens om een eigen veiligheidsdienst op te richten. Voor Bonaire, St. Eustatius en Saba, de zogeheten BES-eilanden, zal een bijzondere positie gaan gelden waarbij zij een directe band met Nederland krijgen. De BES-eilanden zullen in het Nederlandse staatsbestel worden ingericht als openbaar lichaam en komen aldus onder de volledige verantwoordelijkheid van Nederland te vallen. In de Slotverklaring over de toekomstige staatkundige positie van de BES-eilanden⁶³ zijn geen afspraken gemaakt ten aanzien van de nationale veiligheid of de inlichtingen- en veiligheidsstructuur in de nieuwe situatie. Wel is overeengekomen dat de Antilliaanse wetgeving die op de eilanden van kracht is bij aanvang van de nieuwe staatkundige positie geleidelijk zal worden vervangen door Nederlandse wetgeving, al dan niet aangepast aan de specifieke situatie op de eilanden. Het ligt in dit kader voor de hand dat ook de Wet op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten 2002 (WIV 2002) gelding zal krijgen op de BES-eilanden. De taken en verantwoordelijkheden van de AIVD alsmede de controle op deze dienst strekken zich dan eveneens uit tot de BES-eilanden. Dit betekent dat ook het toezicht dat door de Commissie wordt gehouden (territoriaal) zal worden uitgebreid. Een voorstel tot wijziging van de WIV 2002 in het kader van de staatkundige veranderingen is momenteel in voorbereiding.

13. Afstemming van de AIVD met de MIVD

In de wetsgeschiedenis wordt vermeld dat afgesproken is dat de AIVD contacten onderhoudt met civiele inlichtingen- en veiligheidsdiensten en de MIVD met militaire inlichtingen- en veiligheidsdiensten en met verbindingsinlichtingendiensten. Wanneer de uitvoering van de taken van de diensten dat vergt, lichten de hoofden van de AIVD en de MIVD elkaar in wanneer contact moet worden opgenomen met militaire, respectievelijk civiele diensten.⁶⁴

In het Convenant dat nadere regels geeft over de samenwerking tussen de AIVD en de MIVD is een paragraaf opgenomen aangaande de internationale samenwerking.⁶⁵ Hierin is onder meer bepaald:

⁶³ Bijlage bij *Kamerstukken II* 2006/07, 30 800 IV, nr. 5.

⁶⁴ *Kamerstukken II* 1997/98, 25 877, nr. 3, p. 73.

⁶⁵ *Staatscourant* 2006, nr. 35, p.11.

‘De AIVD en de MIVD onderhouden elk vanuit hun eigen taakstelling internationale contacten. Het hoofd van de AIVD en de directeur MIVD lichten elkaar periodiek in over deze internationale contacten teneinde te waarborgen dat de belangen die de diensten hebben te behartigen niet worden geschaad.

Het onderscheid tussen civiele en militaire inlichtingen- en veiligheidsdiensten is in de praktijk soms moeilijk te maken. Niet in alle landen zijn een zuiver civiele en een louter militaire inlichtingen- en/of veiligheidsdienst actief. Veelal is er sprake van een intern gerichte veiligheidsdienst en een extern gerichte inlichtingendienst. Wanneer binnen deze buitenlandse diensten zowel burgers als militairen werkzaam zijn, is het moeilijk te bepalen welke dienst als civiel en welke dienst als militair aangemerkt dient te worden.

De AIVD en de MIVD hebben in grote lijnen elk een ander netwerk van collega-diensten waarmee wordt samengewerkt. In de praktijk is het echter niet zo dat de AIVD uitsluitend samenwerkt met civiele diensten en de MIVD enkel en alleen contacten onderhoudt met militaire diensten. De Commissie onderschrijft dat een dergelijke strikte scheiding in de contacten van de diensten in praktische zin ook niet haalbaar is. Zelfs indien het onderscheid tussen civiele en militaire diensten in een ander land wel gemaakt kan worden, kan het in het kader van de taakuitvoering van belang zijn dat door de AIVD respectievelijk de MIVD contacten worden onderhouden of wordt samengewerkt met de militaire respectievelijk de civiele dienst van het desbetreffende land.

Teneinde te waarborgen dat de belangen die de AIVD en de MIVD hebben te behartigen niet worden geschaad en dat de diensten niet worden belemmerd in de goede uitvoering van hun taken, is een zekere mate van afstemming tussen de AIVD en de MIVD noodzakelijk. Het is daarbij met name van belang dat de diensten elkaar informeren over de contacten die zij onderhouden met collega-diensten van andere landen waar zij beide mee samenwerken. Dit geldt niet alleen om te vermijden dat de diensten elkaar onbedoeld tegenwerken maar ook om een gemeenschappelijk gezicht naar buiten toe te vormen en te voorkomen dat buitenlandse collega-diensten de AIVD en de MIVD tegen elkaar uit kunnen spelen en er onbedoeld competitie ontstaat die ten koste gaat van de samenwerking. In die gevallen waarin de AIVD en de MIVD gezamenlijke operaties uitvoeren in samenwerking met buitenlandse diensten klemt de noodzaak tot een gedegen onderlinge afstemming des te meer.

Het is de Commissie in dit onderzoek niet gebleken dat de afstemming van de AIVD met de MIVD met betrekking tot de samenwerking met buitenlandse diensten in de praktijk onvoldoende is geweest dan wel tot problemen heeft geleid.⁶⁶ De AIVD en de MIVD

⁶⁶ Zie echter ook: Toezichtsrapport van de CTIVD nr. 5B inzake het onderzoek van de Commissie van Toezicht naar de rechtmatigheid van het AIVD-onderzoek naar proliferatie van massavernietigingswapens en overbrengingsmiddelen, *Kamerstukken II* 2005/06, 29 924, nr. 5 (bijlage). Beschikbaar op www.ctivd.nl.

hebben veelvuldig contact met elkaar, zowel op het niveau van de dienstleiding als tussen medewerkers op de operationele werkvloer. Samenwerking tussen beide diensten vindt in meerdere of mindere mate plaats op alle aandachtsgebieden en werkterreinen die de diensten delen. Dit zorgt ervoor dat het voor beide diensten relatief goed haalbaar is een zekere onderlinge afstemming te bewerkstelligen. Ten aanzien van de internationale contacten die de AIVD en de MIVD hebben en de omgang met deze buitenlandse relaties wordt geregeld overleg gevoerd. De AIVD en de MIVD delen - voorzover de derde partijregel dat toestaat - informatie afkomstig van collega-diensten die voor de ander mogelijk relevant is actief, dus uit eigen beweging, met elkaar. Ook vindt afstemming tussen de AIVD en de MIVD plaats met betrekking tot operaties waarin beide diensten gezamenlijk opereren in samenwerking met buitenlandse diensten. De Commissie heeft in dit kader evenmin aanwijzingen dat de onderlinge afstemming tussen de beide diensten in de praktijk tot knelpunten in de samenwerking of anderszins tot problemen heeft geleid.

14. Conclusies en aanbevelingen

14.1 Het is de Commissie in haar onderzoek gebleken dat ongewenste inmenging in Nederland door verscheidene buitenlandse inlichtingendiensten plaatsvindt, ook door diensten waarmee de AIVD in meerdere of mindere mate samenwerkt. Na de onderkenning van soevereiniteitsinbreuken door inlichtingendiensten van andere landen wordt door de AIVD doorgaans tijdig actie ondernomen en worden passende, van de situatie afhankelijke maatregelen genomen. (paragraaf 4)

14.2 De Commissie is van oordeel dat de AIVD de grootst mogelijke terughoudendheid dient te betrachten in de samenwerking met diensten van landen waar nauwelijks tot geen democratische traditie bestaat en waar (structureel) mensenrechten worden geschonden. Het standpunt dat elke samenwerkingsrelatie op voorhand uitgesloten zou moeten worden, wordt niet ondersteund door de WIV 2002 en de wetgeschiedenis bij de WIV 2002 en zou in de praktijk kunnen leiden tot onwenselijke of zelfs rampzalige situaties.

De Commissie onderschrijft het standpunt dat het, in het concrete geval, voor de AIVD vrijwel onmogelijk is te achterhalen of informatie die afkomstig is van een buitenlandse inlichtingen- of veiligheidsdienst door foltering is verkregen. Des te meer is het van belang dat, voorafgaand aan en gedurende de samenwerking met een buitenlandse inlichtingen- of veiligheidsdienst, zorgvuldig door de AIVD wordt gewogen in hoeverre de mensenrechtensituatie in een land aan samenwerking met de desbetreffende dienst van dat land in de weg staat.

De Commissie is van mening dat indien bij de AIVD het vermoeden bestaat dat een buitenlandse dienst de door de AIVD verstrekte of nog te verstrekken informatie

gebruikt of zal gebruiken voor ongeoorloofde doeleinden, de AIVD van (verdere) gegevensverstrekking dient af te zien. Evenzo geldt dat ingeval de AIVD inderdaad concrete aanwijzingen heeft dat informatie afkomstig van een buitenlandse dienst door marteling is verkregen, de AIVD zal moeten afzien van het gebruik van deze informatie. De doelgerichte samenwerking met de buitenlandse dienst zal door de AIVD moeten worden beëindigd. Slechts in zeer uitzonderlijke noodsituaties mag (of zelfs moet) de AIVD hiervan afwijken. Een dergelijke situatie heeft de Commissie in haar onderzoek niet aangetroffen. (paragraaf 5.1)

- 14.3 De Commissie constateert dat de buitenlandse diensten waarmee de AIVD de diepgaandste samenwerkingsrelaties onderhoudt door de AIVD over het algemeen als zeer professioneel en voldoende betrouwbaar worden ingeschat. (paragraaf 5.2)
- 14.4 De Commissie overweegt dat het in het belang van de nationale veiligheid kan zijn om de communicatielijnen met alle buitenlandse diensten open te houden. Het openhouden van de communicatielijnen met een buitenlandse dienst betekent niet dat er ook direct inhoudelijke samenwerking met deze dienst plaats mag vinden. (paragraaf 5.3)
- 14.5 De Commissie constateert dat het opmaken en bijhouden van de *quid pro quo* balans een moeilijke opgave is. Om de *quid pro quo* balans intern beter te benutten heeft de AIVD onlangs enkele beleidshervormingen geïnitieerd. De Commissie juicht deze initiatieven toe. De Commissie merkt op dat deze initiatieven de noodzaak van een centrale afdeling, die in staat is het overzicht over de samenwerkingsrelaties te houden en deze waar nodig bij te sturen, onderstrepen. (paragraaf 5.5)
- 14.6 De Commissie constateert dat in de praktijk de afwegingen voor het aangaan van een samenwerkingsrelatie vaak niet in algemene zin of slechts in beperkte mate door de AIVD gemaakt worden. Besluitvorming over de mogelijkheden om samenwerkingsrelaties te starten met buitenlandse diensten vindt als zodanig niet op gestructureerde wijze per buitenlandse dienst plaats.
- De Commissie constateert dat de AIVD wel in concrete operationele gevallen de afweging maakt of een specifieke manier van samenwerking met een bepaalde dienst in een gegeven situatie toelaatbaar is. De Commissie is van oordeel dat het juist is dat de AIVD de omstandigheden van het specifieke geval betreft in de afweging of samenwerking in een concrete situatie geoorloofd is. De Commissie wijst er echter op dat het maken van uitsluitend deze *ad hoc* beoordeling te beperkt is en onwenselijke gevolgen kan hebben.
- De Commissie is van oordeel dat de AIVD de fundamentele beoordeling van de mate waarin wordt voldaan aan de gestelde samenwerkingscriteria eerst moet maken en dat

deze beoordeling per afzonderlijke buitenlandse dienst en op het niveau van de dienstleiding dient plaats te vinden. Vervolgens kan in het concrete (operationele) geval de afweging van de diverse belangen die daarbij spelen tegen de algemene beoordeling van de buitenlandse dienst afgezet worden. De Commissie is van mening dat deze systematiek zowel recht doet aan de in de wet en de wetsgeschiedenis omschreven beperkingen ten aanzien van de samenwerking met buitenlandse diensten als aan de dagelijkse praktijk waarin de concrete samenwerking met een collega-dienst van wezenlijk belang kan zijn voor een adequate taakuitvoering door de AIVD.

De Commissie merkt daarbij op dat dit geen statisch proces is of zou moeten zijn. Naarmate de samenwerkingsrelatie met een buitenlandse dienst voortduurt en zich ontwikkelt, kan de beoordeling van de dienst in kwestie door de AIVD steeds worden bijgesteld. Dit dient wel aan de hand van de algemeen geldende samenwerkingscriteria, gemotiveerd en op het juiste niveau plaats te vinden.

De Commissie beveelt de AIVD aan te voorzien in een besluitvormingsprocedure voor het aangaan dan wel intensiveren van samenwerkingsrelaties met buitenlandse diensten waarbij de fundamentele beoordeling van de mate waarin wordt voldaan aan de gestelde samenwerkingscriteria per afzonderlijke buitenlandse dienst en op het niveau van de dienstleiding wordt gemaakt. (paragraaf 6.1)

- 14.7 De Commissie constateert dat de samenwerking van de AIVD met veiligheidsdiensten van nature wat soepeler verloopt dan de samenwerking met inlichtingendiensten. (paragraaf 6.2.1)
- 14.8 De samenwerking met buitenlandse diensten waarmee geen langdurige traditie van samenwerking bestaat maar op bepaalde onderzoeksterreinen intensieve samenwerking plaatsvindt, is in de afgelopen jaren zowel in intensiteit als in volume aanzienlijk gegroeid. (paragraaf 6.2.2)
- 14.9 De relaties met diensten waarvan kan worden betwijfeld of zij voldoen aan de criteria voor samenwerking zijn voornamelijk na de aanslagen in de Verenigde Staten in 2001 en na de aanslagen in Madrid in 2004 verder ontwikkeld. De samenwerking met deze diensten is aanvankelijk gegroeid op het terrein van terrorismebestrijding. (paragraaf 6.2.3)
- 14.10 De Commissie constateert dat de afdeling Buitenlandse Relaties in de praktijk voornamelijk een faciliterende rol speelt.
Het is de Commissie in haar onderzoek gebleken dat de teams en afdelingen binnen de AIVD die samenwerken met buitenlandse diensten niet altijd voortvarend zijn (geweest) in het informeren van de afdeling Buitenlandse Relaties over die samenwerking.

De Commissie constateert dat de sturende rol van de afdeling Buitenlandse Relaties in de praktijk onvoldoende vorm krijgt.

De Commissie acht het raadzaam dat de AIVD, voorzover dat nog niet is gebeurd, de verschillende taakvelden van de afdeling Buitenlandse Relaties intern expliciet vastlegt en beveelt de AIVD aan erop toe te zien dat aan het interne beleid op de werkvloer adequaat invulling wordt gegeven. (paragraaf 6.3)

- 14.11 De Commissie constateert dat de AIVD een beleid hanteert van strikte naleving van de derde partijregel ten aanzien van gegevens die zijn ontvangen van buitenlandse collega-diensten. De AIVD geeft hier in de praktijk evenzeer een adequate invulling aan. De Commissie acht het in het kader van de zorgvuldigheid van belang dat de derde partijregel in alle gevallen expliciet schriftelijk wordt opgenomen in berichten aan buitenlandse inlichtingen- en veiligheidsdiensten en beveelt de AIVD aan de regel standaard te vermelden. (paragraaf 7.2)
- 14.12 De Commissie is van oordeel dat beslissingen over het verstrekken van persoonsgegevens aan collega-diensten in alle gevallen ten minste op het niveau van een teamhoofd genomen dienen te worden. Inmiddels is dit beleid binnen de AIVD vastgelegd. De Commissie is voorts van oordeel dat wanneer persoonsgegevens worden verstrekt op basis van de hoge uitzondering - dringende noodzakelijkheid om persoonsgegevens te verstrekken vanwege een onaanvaardbaar risico voor de maatschappij en haar burgers waarbij snel handelen is vereist - de beslissing hiertoe altijd op het niveau van de dienstleiding genomen dient te worden. De Commissie beveelt de AIVD aan de interne regelgeving en praktijk ten aanzien van de verstrekking van persoonsgegevens aan buitenlandse diensten hiermee in overeenstemming te brengen. (paragraaf 7.3)
- 14.13 De Commissie constateert dat de AIVD in toenemende mate gegevens uitwisselt met buitenlandse inlichtingen- en veiligheidsdiensten waarvan kan worden betwijfeld of zij voldoen aan de gestelde criteria van samenwerking. De Commissie signaleert dat de afwegingen die de AIVD daarbij maakt op een bepaald terrein in de praktijk steeds ruimer worden. (paragraaf 7.3)
- 14.14 De Commissie stelt vast dat de AIVD in een aantal gevallen onrechtmatig heeft gehandeld bij de verstrekking van persoonsgegevens aan buitenlandse inlichtingen- en veiligheidsdiensten. Zo heeft de AIVD in drie gevallen persoonsgegevens verstrekt aan collega-diensten waarvan kan worden betwijfeld of zij voldoen aan de criteria voor samenwerking zonder dat werd voldaan aan het vereiste van (dringende) noodzakelijkheid. In twee gevallen heeft de AIVD voorts persoonsgegevens van een andere persoon dan diegene op wie de verstrekking primair betrekking had (derden)

meegestuurd zonder dat dit noodzakelijk was. In een enkel geval is bij de verstrekking van persoonsgegevens niet voldaan aan het subsidiariteitsbeginsel en had de AIVD met de inzet van een minder ingrijpend middel kunnen volstaan. De Commissie heeft tenslotte één geval aangetroffen waarbij persoonsgegevens zijn verstrekt aan een buitenlandse dienst waarvan betwijfeld kan worden of deze voldoet aan de gestelde criteria voor samenwerking, terwijl de AIVD niet meer kan achterhalen wat de redenen voor de verstrekking van die persoonsgegevens zijn geweest.

De Commissie beveelt de AIVD aan zorgvuldiger om te gaan met de verstrekking van persoonsgegevens aan buitenlandse diensten en in overeenstemming met alle van toepassing zijnde wettelijke bepalingen alsmede de eigen interne regels te handelen. (paragraaf 7.3)

- 14.15 De Commissie is van mening dat de beoordeling die ten grondslag ligt aan beslissingen om persoonsgegevens te verstrekken in sommige gevallen erg beperkt is en constateert dat de beoordeling in veel gevallen niet schriftelijk is vastgelegd. De Commissie beveelt de AIVD aan de gedegen afwegingen die gemaakt (dienen te) worden voorafgaande aan de verstrekking van persoonsgegevens aan buitenlandse diensten waarvan kan worden betwijfeld of zij voldoen aan de criteria voor samenwerking, in het kader van de zorgvuldigheid, schriftelijk vast te leggen.
- 14.16 De Commissie stelt vast dat in zeven gevallen persoonsgegevens zijn verstrekt aan buitenlandse diensten waarvan kan worden betwijfeld of zij voldoen aan de gestelde criteria voor samenwerking zonder dat daarvoor toestemming was gegeven op het juiste niveau. De Commissie stelt eveneens vast dat in veel gevallen de verleende toestemming voor de verstrekking van persoonsgegevens niet schriftelijk is vastgelegd. De Commissie beveelt de AIVD aan de verleende toestemming om persoonsgegevens aan een buitenlandse dienst te verstrekken, vanuit het oogpunt van de zorgvuldigheid, schriftelijk vast te leggen. (paragraaf 7.3)
- 14.17 De Commissie constateert dat de AIVD bij de verstrekking van gegevens aan buitenlandse diensten in veel gevallen geen aanduiding geeft omtrent de mate van betrouwbaarheid dan wel een verwijzing naar het document of de bron waaraan de gegevens zijn ontleend. De AIVD voldoet daarmee niet aan het bepaalde in artikel 12 lid 4 WIV 2002. (paragraaf 7.3)
- 14.18 De Commissie constateert dat het in sommige gevallen voor de AIVD moeilijk bleek te zijn volledig te achterhalen aan welke buitenlandse diensten een bericht is verstrekt. De Commissie wijst in dit kader op de verplichting die ingevolge artikel 42 WIV 2002 op de AIVD rust om van de verstrekking van persoonsgegevens aantekening te houden. (paragraaf 7.3)

14.19 De Commissie constateert dat de AIVD slechts bij uitzondering bepaalde vormen van samenwerking aanmerkt als ondersteuning in de zin van artikel 59 lid 4 WIV 2002, waarbij voorafgaande toestemming van de Minister van BZK is vereist. De Commissie is van mening dat deze uitleg door de AIVD van het begrip ondersteuning ex artikel 59 lid 4 WIV 2002 te beperkt is. Het doorslaggevende criterium zou naar het oordeel van de Commissie niet moeten zijn of een ondersteunende activiteit onder een teamopdracht geplaatst kan worden of mogelijke raakvlakken heeft met een onderzoek, maar of de ondersteunende vorm van samenwerking daadwerkelijk bij kan dragen aan een lopend onderzoek door de AIVD.

De Commissie stelt vast dat ondersteuning van buitenlandse diensten waarbij geen bijzondere bevoegdheden worden ingezet, door de AIVD evenmin geschaard wordt onder artikel 59 lid 4 WIV 2002. De Commissie is van oordeel dat ook deze vormen van ondersteuning, die onderscheiden kunnen worden van gegevensverstrekking, formeel onder artikel 59 lid 4 WIV 2002 begrepen moeten worden.

De Commissie constateert dat in die gevallen waarin de AIVD ondersteuning in de zin van artikel 59 lid 4 WIV 2002 heeft verleend aan een buitenlandse dienst maar dit niet heeft aangemerkt als zodanig, ten onrechte geen toestemming daarvoor is gevraagd aan de Minister van BZK.

De Commissie beveelt de AIVD aan om een striktere uitleg te geven aan ondersteuning in de zin van artikel 59 lid 4 WIV 2002 en de interne (toestemmings)procedures hiermee in overeenstemming te brengen. (paragraaf 8.2)

14.20 Het is de Commissie gebleken dat het toestemmingsvereiste voor het doen van een verzoek aan een buitenlandse dienst om ondersteuning in de wet noch interne regeling van de AIVD is vastgelegd. De Commissie acht het raadzaam om het toestemmingsvereiste voor verzoeken om ondersteuning aan buitenlandse diensten expliciet vast te leggen en beveelt de AIVD aan hiervoor zorg te dragen. Hierbij kan aangesloten worden bij de toestemming die normaal gesproken benodigd is voor de inzet van de bevoegdheid waarom wordt verzocht. (paragraaf 8.3)

14.21 De Commissie stelt vast dat een aantal verzoeken om ondersteuning door de inzet van bijzondere bevoegdheden aan buitenlandse diensten waarvan betwijfeld kan worden of zij voldoen aan de gestelde criteria voor samenwerking niet voldeed aan de vereisten van noodzakelijkheid, proportionaliteit en/of subsidiariteit. In drie gevallen kon het verzoek om ondersteuning aan de buitenlandse dienst leiden tot een dusdanig groot nadeel voor de betrokkene(n) dat dit niet in verhouding stond met het door de AIVD beoogde doel. In twee van deze gevallen kon bovendien door de AIVD worden volstaan met de inzet van een voor de betrokkene(n) minder nadelig middel, bijvoorbeeld door niet aan de buitenlandse dienst ondersteuning te vragen maar door zelf activiteiten te ontplooiën. De ondersteuning door de buitenlandse diensten in

kwestie waarvan betwijfeld kan worden of zij voldoen aan de gestelde criteria voor samenwerking had naar het oordeel van de Commissie niet door de AIVD mogen worden verzocht.

De Commissie constateert dat de AIVD in sommige verzoeken om ondersteuning aan buitenlandse diensten bewoordingen hanteert die aan de buitenlandse diensten in kwestie veel ruimte laten wat betreft de invulling van het handelen conform die verzoeken. Het is de Commissie eveneens opgevallen dat de AIVD niet altijd aanvullende waarborgen stelt aan de betrokken buitenlandse diensten, die het mogelijk nadeel voor de betrokkene(n) kunnen inperken. De Commissie is van mening dat het, vanuit het oogpunt van de zorgvuldigheid, beter zou zijn wanneer de AIVD verzoeken om ondersteuning aan buitenlandse diensten zo veel mogelijk expliciteert en indien mogelijk aangeeft waar de grenzen van de gewenste ondersteuning liggen.

De Commissie beveelt de AIVD aan, voorafgaande aan het doen van een verzoek aan een buitenlandse dienst om ondersteuning door de inzet van bijzondere bevoegdheden, een gedegen afweging te maken omtrent de noodzakelijkheid, proportionaliteit en subsidiariteit van het verzoek in kwestie en deze afweging schriftelijk vast te leggen. De Commissie acht het raadzaam deze schriftelijke motiveringsverplichting expliciet op te nemen in de toestemmingsregeling voor verzoeken aan buitenlandse diensten, die de Commissie heeft aanbevolen. (paragraaf 8.3)

14.22 In het onderzoek van de Commissie is niet naar voren gekomen dat de AIVD bij de uitvoering van gezamenlijke operaties met collega-diensten niet heeft voldaan aan de in wet en de wetsgeschiedenis daaraan gestelde voorwaarden. (paragraaf 9.2)

14.23 De Commissie is van oordeel dat wanneer de AIVD in het kader van veiligheidsonderzoeken samenwerkt met buitenlandse collega-diensten waarvan wordt betwijfeld of zij voldoen aan de gestelde criteria, het voor de bescherming van de betrokkene een vereiste is dat de AIVD voorzorgsmaatregelen neemt en deze voorzorgsmaatregelen strikt toepast. De Commissie constateert echter dat voorzorgsmaatregelen in de praktijk niet altijd (strikt) zijn toegepast. De Commissie beveelt aan dat de AIVD de gestelde voorzorgsmaatregelen ter bescherming van een betrokkene in een veiligheidsonderzoek strikt toepast en de voorwaarden die gesteld worden aan een buitenlandse dienst waaromtrent twijfel bestaat in alle gevallen expliciet in de schriftelijke aanvraag opneemt. (paragraaf 10)

14.24 Het is de Commissie in haar onderzoek gebleken dat de AIVD in het kader van veiligheidsonderzoeken ook samenwerkt met diensten waarvan mogelijk kan worden betwijfeld of zij voldoen aan de gestelde criteria, zonder dat hieraan goedkeuring door de dienstleiding is gegeven in de daarvoor geldende besluitvormingsprocedure. Ten

aanzien van deze diensten zijn geen voorzorgsmaatregelen vastgelegd. De Commissie constateert ook dat met enkele diensten al werd respectievelijk wordt samengewerkt terwijl de besluitvormingsprocedure nog niet volledig doorlopen was respectievelijk is. De Commissie acht deze gang van zaken onjuist en is van oordeel dat door de AIVD de besluitvormingsprocedure altijd éérs doorlopen dient te worden vóórdat kan worden samengewerkt. De Commissie beveelt aan dat de AIVD, alvorens over te gaan tot samenwerking met een buitenlandse dienst op het gebied van veiligheid-onderzoeken, éérs volgens de interne besluitvormingsprocedure overweegt of en onder welke voorwaarden de desbetreffende dienst voor deze samenwerking in aanmerking komt. (paragraaf 10)

14.25 De Commissie acht het in het belang van betrokkenen bij een veiligheidsonderzoek aangewezen dat betrokkenen in alle gevallen expliciet geïnformeerd worden over de mogelijkheid van de AIVD om navraag te doen bij een buitenlandse collega-dienst wanneer zij in het buitenland hebben verbleven. De Commissie beveelt de AIVD aan om een passage hierover op te nemen in de Staat van Inlichtingen die door betrokkenen moet worden ingevuld en ondertekend voordat een veiligheidsonderzoek wordt gestart. (paragraaf 10)

14.26 De Commissie constateert dat de lijst van landen waarmee in het kader van veiligheidsonderzoeken wordt samengewerkt in het Handboek van de AIVD achterhaald is. De Commissie beveelt aan, met het oog op de zorgvuldigheid, de lijst uit het voor AIVD-medewerkers toegankelijke Handboek in overeenstemming te brengen en te houden met de geactualiseerde lijst die zich bij de afdeling Veiligheidsonderzoeken bevindt. (paragraaf 10)

14.27 Het is de Commissie in haar onderzoek gebleken dat de AIVD zich actief inzet in verscheidene multilaterale fora. (paragraaf 11)

14.28 Het is de Commissie in dit onderzoek niet gebleken dat de afstemming van de AIVD met de MIVD met betrekking tot de samenwerking met buitenlandse diensten in de praktijk onvoldoende is geweest dan wel tot problemen heeft geleid. (paragraaf 13)

Aldus vastgesteld in de vergadering van de Commissie d.d. 12 augustus 2009.

Toezihtsrapport 23

Inzake het handelen van de MIVD jegens een voormalige agent

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	175
2.	Opzet onderzoek	175
3.	De kwestie	176
4.	De beoordeling van de Commissie	177
4.1	Veiligheid en zorgplicht	177
4.1.1	Operationele veiligheid	178
4.1.2	Afbouw en zorgplicht	180
4.2	Betaling	182
4.3	Bedreiging door de MID	183
4.4	Slotopmerking	183
5.	Conclusies en aanbevelingen	183

Toezihtsrapport

1. Inleiding

Op 2 juli 2009 verzocht de Minister van Defensie de Commissie van Toezicht betreffende de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (verder te noemen: de Commissie) een onderzoek in te stellen naar de rechtmatigheid van het handelen van de Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (MIVD) jegens een voormalige agent. De Minister verzocht de Commissie om aandacht te besteden aan de vraag in hoeverre de door de MIVD met de voormalige agent gemaakte afspraken zijn nagekomen. De Commissie heeft aangegeven gaarne aan dit verzoek te voldoen. Zij heeft op 7 juli 2009 het onderzoek aangekondigd bij de voorzitters van beide Kamers der Staten-Generaal.

2. Opzet onderzoek

De Commissie heeft het achterliggende dossier bestudeerd. Ook heeft zij gesproken met de personen die contact hebben gehad met de voormalige agent. Het betrof de (toenmalige) operators¹ en de dienstpsycholoog van de Militaire Inlichtingendienst (MID)² alsmede een militair van buiten de MID. Ook is het afdelingshoofd van de MID gehoord die feitelijk leiding gaf aan de operatie vanuit het kantoor van de MID in Den Haag.

De Commissie heeft de voormalige agent aangeboden om door de Commissie te worden gehoord. De voormalige agent heeft via zijn raadsman laten weten vanwege het feit dat hij woonachtig is in het buitenland enkel op dit aanbod te willen ingaan indien de Commissie dit noodzakelijk acht voor haar onderzoek. Daar de Commissie uit verschillende bronnen, waaronder stukken van de (toenmalige) advocaten van de voormalige agent, de beschikking had over het verhaal van de voormalige agent en een dergelijke noodzaak ontbrak, heeft zij afgezien van het horen van de voormalige agent.

De Commissie is gebonden aan de beperkingen die het hierboven genoemde verzoek van de Minister van Defensie kent. Zij behandelt in dit rapport enkel het handelen van de MID.

¹ Een operator is de medewerker die vanuit de dienst contact onderhoudt met menselijke bronnen (informanten en agenten). Deze medewerkers worden ook wel aangeduid met de term 'runner'.

² De MID is de rechtsvoorganger van de huidige MIVD, de Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst. Zie verder paragraaf 3.

Het handelen van Nederlandse militairen in het algemeen onttrekt zich aan haar onderzoek. De Commissie merkt dit op in verband met het feit dat de voormalige agent zich in zijn verwijten, welke hieronder zullen worden besproken, niet specifiek richt op de MID. Voor hem is nooit duidelijk geweest met welk onderdeel van het Nederlandse defensieapparaat hij te maken had.

In paragraaf 3 geeft de Commissie de kwestie weer. Zij doet dit beknopt, daar agenten-operaties van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten in het buitenland (ook jaren na dato) een zeer hoog afbreukrisico kennen. Daarbij is artikel 15 van de Wet op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten uit 2002 (WIV 2002), waarin de MIVD wordt opgedragen zorg te dragen voor de geheimhouding van bronnen van de dienst, ingevolge artikel 82 van de WIV 2002 van overeenkomstige toepassing op de Commissie.

In paragraaf 4 volgt de beoordeling van de Commissie. In paragraaf 5 worden de conclusies en aanbevelingen weergegeven.

Dit rapport bevat een geheime bijlage.

3. De kwestie

De operatie met de voormalige agent speelde eind jaren negentig. In die tijd gold de voorloper van de WIV 2002: de Wet op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten uit 1987. Met de totstandkoming van deze wet in 1987 werd een begin gemaakt met de formatie van een centrale Militaire Inlichtingendienst (MID) uit de op dat moment bestaande inlichtingeneenheden bij de krijgsmacht delen. Pas in 1996 echter werd de reorganisatie afgerond. Bij de start van de operatie met de voormalige agent bevond de afdeling binnen de MID die destijds met menselijke bronnen werkte (de Afdeling Operaties) zich in een overgangsfase. De afdeling bestond in zijn toenmalige vorm nog niet lang en kreeg bovendien te maken met operaties in een gevaarlijk gebied met een voor de MID nieuwe problematiek. De operatie met de voormalige agent was er daar één van.

Voor de duidelijkheid zij vermeld dat een agent een natuurlijke persoon is die doelbewust door de MIVD wordt ingezet om gericht gegevens te verzamelen die voor de taakuitvoering van de dienst van belang kunnen zijn.³ Een agent wordt aangestuurd door een operateur van de dienst.

³ *Kamerstukken II 1997/98, 25 877, nr. 3 (MvT), p. 31.* Deze definitie is weliswaar geschreven in het kader van de huidige wet, doch werd in de praktijk onder de oude WIV uit 1987 reeds zo gehanteerd.

De operatie met de voormalige agent speelde zich af in het buitenland. Het initiële contact werd gelegd op eigen initiatief van de voormalige agent.

De MID heeft de voormalige agent in totaal iets langer dan een jaar intensief gerund en gedurende deze periode heeft de voormalige agent waardevolle informatie verstrekt aan de MID. Op een zeker moment heeft de MID de operatie geleidelijk afgebouwd en zijn de daadwerkelijke ontmoetingen met de voormalige agent gestopt. Hierna is een tijdlang op een andere manier gecommuniceerd tussen de voormalige agent en de MID. Uiteindelijk heeft de voormalige agent aangegeven deze manier van communiceren niet langer te willen voortzetten en is de operatie beëindigd.

De voormalige agent heeft na de beëindiging van de operatie gesteld dat de in het kader van de operatie gemaakte afspraken omtrent zijn veiligheid niet zijn nagekomen. Naar zijn zeggen heeft dit er toe geleid dat hij en zijn vader zijn mishandeld door een veiligheidsdienst uit de regio en dat zijn familie het land heeft moeten ontvluchten.

De voormalige agent heeft voorts gesteld dat hij niet conform de afspraken die zijn gemaakt is betaald voor zijn diensten. Naar zijn zeggen was afgesproken dat hij een vergoeding zou ontvangen en voorts dat zijn onkosten zouden worden vergoed. Hij stelt dat slechts een gedeelte van de onkosten zijn vergoed en dat hij geen vergoeding heeft ontvangen.

4. De beoordeling van de Commissie

4.1 Veiligheid en zorgplicht

De voormalige agent heeft gesteld dat de in het kader van de operatie gemaakte afspraken omtrent zijn veiligheid niet zijn nagekomen. Naar zijn zeggen heeft dit er toe geleid dat hij en zijn vader zijn mishandeld door een veiligheidsdienst en dat zijn familie het land heeft moeten ontvluchten.

De toentertijd geldende WIV kende in artikel 14, onder b, de zogenoemde zorgplicht. Aan de Directeur van de MID werd opgedragen zorg te dragen voor de veiligheid van personen met wier medewerking gegevens worden verzameld. Over deze verplichting werd in de toelichting bij het wetsartikel slechts opgemerkt dat zij inherent is aan de aard van de werkzaamheden van de diensten.⁴

⁴ *Kamerstukken II* 1981/82, 17 363, nr. 3 (MvT), p. 8.

4.1.1 Operationele veiligheid

De Commissie heeft gezien of de MID heeft voldaan aan de zorgplicht van artikel 14 WIV oftewel niet nalatig is geweest in het waarborgen van de veiligheid van de voormalige agent. Ook heeft zij gezien welke afspraken zijn gemaakt met de voormalige agent omtrent zijn veiligheid en of deze afspraken zijn nagekomen.

Uit de Commissie ter beschikking staande informatie kan de Commissie niet afleiden of er een causaal verband bestaat tussen het contact dat de voormalige agent onderhield met de MID en hetgeen hem, naar zijn zeggen, later is overkomen (onder meer de gestelde mishandeling door een veiligheidsdienst uit de regio). In het kader van het onderzoek van de Commissie is de vraag relevant of de MID rechtmatig heeft gehandeld in het waarborgen van de veiligheid van de voormalige agent.

In de beginfase heeft de operateur van de MID gezocht naar een veilige manier van contact onderhouden met de voormalige agent. Er was in die tijd sprake van onervarenheid van de nieuwe afdeling binnen de MID, die te maken kreeg met operaties in een gevaarlijk gebied met een voor de MID nieuwe problematiek. Evenwel heeft de Commissie geen aanwijzing dat bij dit zoeken naar een veilige manier van opereren zich verwijtbare risico's hebben voorgedaan op het vlak van de veiligheid van de voormalige agent.

Op een zeker moment heeft de operateur van de MID in samenwerking met de MID-operateur die als achtervang fungeerde het veiligheidsplan kritisch tegen het licht gehouden en waar mogelijk verbeterd. De Commissie is onder de indruk van de uitgebreide veiligheidsmaatregelen die naar aanleiding hiervan zijn getroffen door de operateurs, temeer daar op dat moment nog geen standaard hiervoor aanwezig was.

Het is de Commissie opgevallen dat alle betrokken operateurs van de MID de voormalige agent steeds bewust hebben gewezen op de risico's -voor hemzelf- die met de operatie waren gemoeid. Tevens hebben zij niet nagelaten hem te wijzen op onveilig handelen van zijn kant wanneer daarvan sprake was.

Met de voormalige agent zijn afspraken gemaakt ten aanzien van de wijze van contact opnemen met de MID en het elkaar daadwerkelijk ontmoeten. Tevens is met hem afgesproken waar hij zich kon melden in geval van nood. De Commissie heeft geen aanwijzing dat de voormalige agent is beloofd dat hem bescherming zou worden geboden in het geval hij zou worden opgepakt door de autoriteiten in de regio. Een dergelijke garantie kan naar het oordeel van de Commissie ook niet worden gegeven, aangezien daartoe de mogelijkheden in het buitenland ontbreken.

De voormalige agent heeft gesteld dat hem op een zeker moment is toegezegd dat hij naar

Nederland kon gaan in het geval zijn veiligheid dat vereiste. De Commissie heeft geen aanwijzing gevonden dat de voormalige agent een dergelijke toezegging is gedaan door de MID. Uit het onderzoek maakt de Commissie juist op dat de voormalige agent op een zeker moment, nog voor de gestelde mishandeling, graag naar Nederland wilde om asiel aan te vragen en te studeren, maar dat de MID dit heeft afgeraden daar de dienst de mogelijkheden op dit vlak inschatte als zijnde beperkt.

Tot slot constateert de Commissie dat de MID ten tijde van de gestelde mishandeling van de voormalige agent door een veiligheidsdienst uit de regio zeer beperkt contact onderhield met de voormalige agent, daar de operatie reeds was beëindigd. De Commissie heeft geen aanwijzing gevonden dat de MID voorafgaande of tijdens het door de voormalige agent gestelde, te weten dat hij was opgepakt en mishandeld, hiervan weet had. Naar het oordeel van de Commissie kan de MID dan ook niet worden verweten dat de dienst de voormalige agent niet heeft beschermd tegen de gestelde mishandeling.

Uit het onderzoek komt naar voren dat de voormalige agent de MID op enig moment in deze periode wel heeft laten weten dat hij was opgepakt en verhoord door een veiligheidsdienst uit de regio. Opvallend is dat de voormalige agent gedetailleerd verslag heeft gedaan van deze ervaring, doch toentertijd niet heeft gesteld dat hij was mishandeld. De MID heeft geen reden gezien naar aanleiding van het bericht van de voormalige agent (extra) maatregelen te treffen. Gezien hetgeen de voormalige agent meldde omtrent het verhoor, werd de interesse van de veiligheidsdienst door de MID niet als bedreigend ingeschat.

De operators van de MID hebben aangegeven dat de voormalige agent met name tegen het einde van de operatie zelf zijn veiligheid in gevaar bracht door zich niet altijd te houden aan de veiligheidsinstructies. Bovendien, zo stellen zij, ontwikkelde hij activiteiten op eigen initiatief die hem konden doen opvallen in zijn omgeving. Met name in de periode voorafgaande aan de gestelde mishandeling van de voormalige agent heeft deze onder meer veelvuldig contact trachten te zoeken over onbeveiligde lijnen. De Commissie constateert dat het door de operators gestelde wordt bevestigd in de toentertijd opgemaakte verslagen.

De Commissie constateert dat de MID ten aanzien van het waarborgen van de (operationele) veiligheid van de voormalige agent heeft gehandeld in overeenstemming met de wettelijke vereisten. De dienst is voorts de afspraken die met de voormalige agent zijn gemaakt inzake diens veiligheid nagekomen.

4.1.2 Afbouw en zorgplicht

De Commissie is van oordeel dat de zorgplicht van artikel 14 WIV niet enkel de (operationele) veiligheid betreft. Deze zorgplicht heeft tevens betrekking op de opbouw en afbouw van de operatie, de aansturing van de agent en de waakzaamheid ten aanzien van signalen die de agent afgeeft, bijvoorbeeld ten aanzien van (psychische) problematiek verbonden aan de situatie waarin de agent zich bevindt. Kort gezegd dient zorgvuldig te worden omgegaan met agenten die voor de dienst werken.

De Commissie constateert dat de MID op het moment dat de dienst verantwoordelijkheid kreeg voor de operatie, kennis droeg van het feit dat de voormalige agent jong was, wegens tal van omstandigheden niet goed aardde in zijn omgeving en dat deze omgeving als zeer gewelddadig bekend stond. De bij de operatie direct betrokken MID-operateurs stellen allen dat van de voormalige agent niet kon worden verwacht dat hij de gevolgen kon overzien die het samenwerken met de MID voor hem zou kunnen hebben. De combinatie van de persoonlijke omstandigheden van de voormalige agent en de gewelddadigheid van de omgeving betekende dat de MID een zware verantwoordelijkheid op zich nam door te beslissen om een operatie op te starten met de voormalige agent.

De Commissie constateert dat de voormalige agent gedurende de operatie meermaals aan zijn operateurs heeft laten weten te vrezen voor zijn veiligheid. Uit het dossier blijkt dat de voormalige agent op deze momenten zeer ontdaan was. Hoewel de zaken die hij noemt tegenover zijn operateurs hoofdzakelijk niet concreet waren, vormden zij (ook voor de operateurs) de uitdrukking van een angst die klaarblijkelijk bestond bij de voormalige agent.

In een aantal stukken van de hand van de voormalige agent, in de tijd van de operatie geschreven en in die tijd ook bekend bij de MID, komt naar voren dat de voormalige agent zich beschermd voelde in de aanwezigheid van zijn operateurs, een sterke affectie voelde jegens hen en zich somber voelde ten aanzien van een komend afscheid. Dit komt overeen met de beschrijving van het gedrag van de voormalige agent in de verslagen van de ontmoetingen, waarin sprake was van bij tijd en wijle grote stemmingswisselingen bij de voormalige agent.

Op het moment dat de afbouw van de daadwerkelijke ontmoetingen was ingezet en de voormalige agent werd voorbereid op het feit dat deze ontmoetingen beëindigd zouden worden, verkeerde de voormalige agent in twijfel wat betreft zijn toekomst alsmede zijn veiligheid. Hij vroeg zijn operateurs naar de mogelijkheden om hem (financiële) ondersteuning te bieden bij een te volgen studie in het eigen land. De operateurs stellen deze vraag neergelegd te hebben bij de leiding van de afdeling van de MID in Den Haag, en daarbij tevens te hebben geadviseerd, mede met het oog op een hernieuwde relatie in

de toekomst, hierop positief te beslissen. De afdelingsleiding in Den Haag besliste echter negatief. Hierop zijn de contacten met de voormalige agent snel afgebouwd. De bovenstaande communicatie tussen operators en afdelingsleiding heeft mondeling plaatsgevonden en is niet vastgelegd in het dossier. Temeer daar het toenmalige afdelingshoofd zich het bovenstaande tien jaar na dato niet meer voor de geest kan halen, heeft de Commissie de motivering van de beslissing van destijds niet kunnen achterhalen. De beide operators die ten tijde van de afbouw contact onderhielden met de voormalige agent, noemen de afbouw achteraf gezien karig. Zij stellen begrip te hebben gehad voor de bovengenoemde beslissing van de afdelingsleiding in Den Haag, daar de voormalige agent op dat moment steeds moeilijker aanstuurbaar begon te worden. Evenwel geven zij aan dat gezien de zeer waardevolle werkzaamheden die de voormalige agent verrichtte voor de MID en de risico's die hij liep, de voormalige agent al met al onvoldoende is beloond voor zijn diensten.

De Commissie constateert dat de operators van de MID steeds zorgvuldig en serieus zijn omgegaan met hetgeen de voormalige agent naar voren bracht en hierboven is beschreven. Ook hebben zij de voormalige agent vanaf het begin zorgvuldig voorbereid op het feit dat de ontmoetingen met hen op een gegeven moment zouden stoppen.

Dit laat onverlet dat de MID zich naar het oordeel van de Commissie op het moment dat de dienst besliste de voormalige agent niet behulpzaam te willen zijn bij het ondersteunen van een verdere studie niet voldoende bewust is geweest van de verantwoordelijkheid die een dergelijke operatie met een dergelijke agent met zich meebracht. De Commissie neemt hierbij in overweging de eerder genoemde persoonlijke omstandigheden van de agent en de gewelddadigheid van de omgeving waarin hij opereerde.

De Commissie acht niet uitgesloten dat de latere onenigheid tussen de voormalige agent en de MID mede voort is gekomen uit dit zich destijds onvoldoende bewust zijn bij de MID van de verantwoordelijkheid die genomen dient te worden bij een dergelijke operatie. Door de voormalige agent enige hulp te bieden bij het vormgeven van een toekomstperspectief had wellicht voorkomen kunnen worden dat deze zich in de steek gelaten voelde.

De Commissie wil echter geenszins een verband leggen tussen de manier waarop de contacten met de voormalige agent destijds zijn afgebouwd en de door de voormalige agent gestelde mishandeling door een veiligheidsdienst in de regio. Voor een dergelijk verband bestaat naar het oordeel van de Commissie geen aanwijzing.

De Commissie is van oordeel dat de MID de voormalige agent op een zeker moment te gemakkelijk heeft losgelaten en dat in deze zin de relatie met de voormalige agent onvoldoende zorgvuldig is afgebouwd. Zij beveelt de Minister van Defensie aan de voormalige agent op dit vlak alsnog compensatie te bieden.

4.2 Betaling

De voormalige agent heeft gesteld dat hij niet conform de afspraken die zijn gemaakt is betaald voor zijn diensten. Naar zijn zeggen was afgesproken dat hij een vergoeding zou ontvangen en voorts dat zijn onkosten zouden worden vergoed. Hij stelt dat slechts een gedeelte van de onkosten zijn vergoed en dat hij geen vergoeding heeft ontvangen.

In de toenmalige wet werd niet gesproken over het al dan niet betalen van agenten.⁵ Uit de gesprekken met de betrokken medewerkers van de MID maakt de Commissie op dat het vaste praktijk was binnen de MID om agenten niet te betalen in de zin van een vast bedrag per maand. Wel was er ruimte om onkosten te vergoeden en te voorzien in beloning voor bewezen diensten.

De Commissie heeft geen aanwijzing dat met de voormalige agent afspraken zijn gemaakt over een beloning. De bij de operatie betrokken medewerkers van de MID ontkennen zulks en ook blijkt het niet uit het dossier. De Commissie constateert dat volgens de verslagen van de ontmoetingen de voormalige agent gedurende de operatie altijd heeft benadrukt vanuit ideologische motieven te willen samenwerken. Dit blijkt ook uit enkele stukken die de voormalige agent destijds zelf heeft geschreven en die door de MID zijn toegevoegd aan het dossier. De Commissie maakt hieruit op dat van het door de voormalige agent gestelde, te weten dat afgesproken was dat hij een vergoeding zou ontvangen, geen sprake is, hetgeen overigens in lijn is met de (toenmalige) praktijk binnen de MID.

In de beginfase van de operatie werd aan de voormalige agent incidenteel een onkostenvergoeding verstrekt. Na enige tijd, toen de operatie reeds vergevorderd was, heeft de voormalige agent de MID verzocht om een vaste *onkostenvergoeding* ten aanzien van de werkzaamheden in de toekomst. Afgesproken werd dat de MID een vast bedrag per maand zou sparen voor de voormalige agent. De voormalige agent zou het totaalbedrag pas aan het einde van de operatie ontvangen, waarbij hij instructies zou krijgen hoe hij het op een onopvallende manier kon uitgeven. De Commissie constateert dat de MID bij het einde van de operatie aan de voormalige agent het gespaarde bedrag plus een bonus heeft verstrekt. Uit het onderzoek van de Commissie is aannemelijk geworden dat de voormalige agent zich hierover destijds tevreden heeft getoond.

De Commissie concludeert dat de MID zich heeft gehouden aan de gemaakte afspraken ten aanzien van de betaling van geld aan de voormalige agent.

⁵ Overigens is dit in de huidige wet (de WIV 2002) niet anders.

4.3 Bedreiging door de MID

De voormalige agent heeft, naar de Commissie heeft kunnen vaststellen, aanvankelijk gesteld dat hij in een afsluitend gesprek dat plaatsvond lange tijd nadat de operatie feitelijk was beëindigd zou zijn bedreigd door een operateur van de MID. Later wordt dit door de voormalige agent niet langer gesteld.

De bij het afsluitend gesprek betrokken medewerkers van de MID ontkennen het bovenstaande met klem. De Commissie heeft in haar onderzoek geen aanwijzing gevonden dat de voormalige agent bij het bovengenoemd afsluitend gesprek is bedreigd door een operateur van de MID.

4.4 Slotopmerking

De Commissie wil benadrukken dat het voorgaande van toepassing is op de gang van zaken bij de MID aan het eind van de jaren negentig. Het is de Commissie ambtshalve bekend dat sindsdien het nodige is veranderd bij de MIVD en dat in het bijzonder de wijze waarop gestalte wordt gegeven aan een zorgvuldig afbouwtraject van menselijke bronnen onderhevig is geweest aan positief te duiden veranderingen. De in dit toezichtsrapport gemaakte opmerkingen zijn dan ook nadrukkelijk niet van toepassing op de huidige situatie bij de MIVD.

5. Conclusies en aanbevelingen

- 5.1 De Commissie constateert dat de MID ten aanzien van het waarborgen van de (operationele) veiligheid van de voormalige agent heeft gehandeld in overeenstemming met de wettelijke vereisten. De dienst is voorts de afspraken die met de voormalige agent zijn gemaakt inzake diens veiligheid nagekomen. (paragraaf 4.1.1)
- 5.2 De Commissie is van oordeel dat de MID de voormalige agent op een zeker moment te gemakkelijk heeft losgelaten en dat in deze zin de relatie met de voormalige agent onvoldoende zorgvuldig is afgebouwd. Zij beveelt de Minister van Defensie aan de voormalige agent op dit vlak alsnog compensatie te bieden. (paragraaf 4.1.2)
- 5.3 De Commissie concludeert dat de MID zich heeft gehouden aan de gemaakte afspraken ten aanzien van de betaling van geld aan de voormalige agent. (paragraaf 4.2)

5.4 De Commissie heeft in haar onderzoek geen aanwijzing gevonden dat de voormalige agent bij het afsluitend gesprek is bedreigd door een operateur van de MID. (paragraaf 4.3)

Aldus vastgesteld in de vergadering van de Commissie d.d. 27 januari 2010.

Toezihtsrapport 24

Inzake de rechtmatigheid van de uitvoering van de notificatieplicht door de AIVD

Inhoudsopgave

Samenvatting	187
1. Inleiding	189
1.1 De notificatieplicht	189
1.2 Onderzoek van de Commissie	190
1.3 Achtergrond van het ontstaan van de notificatieregeling	191
2 Theoretisch kader	192
2.1 De notificatieplicht in relatie tot het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens	192
2.2 De onderzoeksverplichting	195
2.2.1 De koppeling aan bepaalde bijzondere bevoegdheden	195
2.2.2 Mogelijke uitkomsten van het notificatieonderzoek	196
2.2.3 Redelijke termijn	196
2.2.4 De te notificeren persoon	197
2.2.5 Inzet van een bijzondere bevoegdheid jegens een organisatie	198
2.2.6 Het uitbrengen van een notificatieverslag	199
2.3 Verval van de notificatieplicht	199
2.3.1 Traceerbaarheid van de betrokken persoon	199
2.3.2 Redelijke inspanning	200
2.4 Uitstel van de notificatieplicht	202
2.4.1 Bescherming van het actuele kennisniveau	202
2.4.2 Aansluiting bij artikel 53 lid 1 WIV 2002	203
2.4.3 Lopend onderzoek	204
2.5 Afstel van de notificatieplicht	205
2.5.1 Algemene opmerkingen betreffende afstel	205
2.5.2 Bronbescherming	207
2.5.3 Het ernstig schaden van betrekkingen met andere landen en internationale organisaties	208
2.5.4 Onthullen van een specifieke toepassing van een methode van de dienst of de identiteit van “helpers”	209
2.6 Inpassing van de notificatieplicht in de organisatie	210

3	Bevindingen van de Commissie	211
3.1	Inleidende opmerkingen	211
3.2	De onderzoeksverplichting	211
3.2.1	Redelijke termijn	211
3.2.2	Inzet van een bijzondere bevoegdheid jegens een organisatie	212
3.3	Verval van de notificatieplicht	213
3.4	Uitstel van de notificatieplicht	214
3.5	Afstel van de notificatieplicht	217
3.5.1	Bronbescherming	217
3.5.2	Het ernstig schaden van betrekkingen met andere landen en internationale organisaties	219
3.5.3	Onthullen van een specifieke toepassing van een methode van de dienst of de identiteit van “helpers”	221
4	Slotbeschouwing	221
5	Conclusies en aanbevelingen	223

Toezihtsrapport

Samenvatting

Bij het toezichtsrapport inzake de rechtmatigheid van de uitvoering van de notificatieplicht door de AIVD

De inzet van bepaalde, limitatief in de wet opgesomde, bijzondere bevoegdheden door de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD) roept ingevolge artikel 34 van de Wet op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten 2002 (WIV 2002) een notificatieplicht in het leven. Bijzondere bevoegdheden die onderhevig zijn aan de notificatieplicht zijn bijvoorbeeld het aftappen van een telefoon en het binnendringen in een woning. De notificatieplicht houdt in dat de AIVD vijf jaar na de beëindiging van het toepassen van een bijzondere bevoegdheid moet onderzoeken of degene jegens wie deze is ingezet hiervan in kennis kan worden gesteld. De notificatieplicht beoogt de burger (beter) in staat te stellen de aan hem toekomende grondrechten te effectueren.

Het is niet in alle gevallen mogelijk de betrokken persoon te notificeren. Hierbij kan sprake zijn van verval, uitstel of afstel van de notificatieplicht. Het onderzoek dat voorafgaat aan de notificatie kan leiden tot de conclusie dat de betrokken persoon niet kan worden getraceerd of is overleden. In dergelijke gevallen vervalt de notificatieplicht. Indien uit het notificatieonderzoek blijkt dat de bijzondere bevoegdheid relevant is voor het actueel kennisniveau van de AIVD, wordt de notificatieplicht uitgesteld tot de relevantie is vervallen. Daarnaast kan het notificatieonderzoek leiden tot de conclusie dat (permanent) afstel van notificatie is voorgeschreven indien – kort gezegd – het notificeren naar redelijke verwachting leidt tot de onthulling van een bron van de AIVD, ernstige schade oplevert aan betrekkingen met andere landen dan wel inzicht biedt in een specifieke toepassing van een methode van de AIVD. Dit zijn de zogeheten afstelgronden.

In 43 procent van de gevallen leidde het notificatieonderzoek tot de conclusie dat de betrokken persoon niet kon worden getraceerd. In 25 procent van de notificatiebesluiten was sprake van uitstel van de notificatieverplichting en in 27 procent van de notificatiebesluiten werd geconcludeerd dat een afstelgrond van toepassing was. In de overige 5 procent van de gevallen was sprake van het overlijden van de betrokken persoon, het inzetten van een bijzondere bevoegdheid jegens een organisatie dan wel het uiteindelijk niet inzetten van de bijzondere bevoegdheid nadat hiertoe wel toestemming was verkregen.

Hoewel tot op heden nog niemand is genotificeerd, constateert de Commissie dat de AIVD in het algemeen de notificatieplicht overeenkomstig de wettelijke vereisten ten uitvoer heeft gelegd. Bij het verrichten van haar onderzoek is de Commissie gestuit op enkele uitzonderingsgevallen. De Commissie constateert dat de AIVD bij het traceren van de betrokken personen in een enkel geval niet heeft gehandeld overeenkomstig de wettelijke vereisten. De AIVD heeft naar het oordeel van de Commissie in een enkel geval ten onrechte besloten tot uitstel van de notificatieplicht. Daarnaast heeft de AIVD in twee gevallen naar het oordeel van de Commissie ten onrechte besloten tot een beroep op de afstelgrond bronbescherming. De Commissie beveelt aan de desbetreffende notificatiebesluiten te heroverwegen. Hiermee is evenwel niet gezegd dat deze heroverweging wel zou leiden tot notificatie, daar mogelijk andere gronden bestaan om hier niet toe over te gaan.

De Commissie is tevens van oordeel dat de AIVD op een tweetal punten een te stringent beleid hanteert. De AIVD beperkt zich bij het traceren van de betrokken personen tot een zoekslag in de eigen informatiesystemen en in de Gemeentelijke Basisadministratie (GBA), in die zin dat de zoekslag van de AIVD in de eigen informatiesystemen betrekking heeft op het verzamelen van identiteitsgegevens teneinde een succesvolle zoekslag te kunnen maken in de GBA. De Commissie is van oordeel dat de eigen informatiesystemen van de AIVD ook eigenstandig een rol kunnen vervullen en niet enkel behoren te dienen ter aanvulling op de GBA. De Commissie is van oordeel dat van de AIVD kan worden verwacht dat indien de AIVD op basis van het voorhanden zijnde dossier indicaties heeft dat dit tot enig resultaat zou kunnen leiden, bij de plaatselijke Regionale Inlichtingendienst (RID) dan wel bij een andere relevante instantie in de zin van artikel 60 WIV 2002 wordt nagevraagd of deze wellicht beschikt over eigen informatie omtrent de werkelijke verblijfplaats van betrokkene. De Commissie beveelt aan het traceringsbeleid op dit punt aan te passen. Zij heeft geen aanwijzing dat in de door haar onderzochte gevallen de betrokkenen wel getraceerd hadden kunnen worden indien de AIVD deze verdergaande zoekslag had gehanteerd, doch kan dit ook niet uitsluiten.

De Commissie constateert dat de AIVD een ruime invulling geeft aan het begrip 'lopend onderzoek', waarbij aansluiting wordt gezocht bij de dreiging die uitgaat van bepaalde maatschappelijke fenomenen. De Commissie beveelt aan om zoveel mogelijk aan te sluiten bij concrete onderzoeken in plaats van bij maatschappelijke fenomenen. De Commissie constateert overigens dat de AIVD in de praktijk wel aansluit bij concrete onderzoeken en, behoudens een enkel eerder genoemd geval, op goede gronden heeft besloten tot uitstel van notificatie.

Zie voor een uitgebreid overzicht van de conclusies en aanbevelingen van de Commissie paragraaf 5 van het toezichtsrapport.

Toezihtsrapport

1. Inleiding

1.1 De notificatieplicht

De inzet van bepaalde, limitatief in de wet opgesomde, bijzondere bevoegdheden door de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD) roept ingevolge artikel 34 van Wet op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten 2002 (WIV 2002) een notificatieplicht in het leven.¹ Bijzondere bevoegdheden die onderhevig zijn aan de notificatieplicht zijn bijvoorbeeld het aftappen van een telefoon en het binnendringen in een woning. De notificatieplicht houdt in dat de AIVD vijf jaar na de beëindiging van het toepassen van een bijzondere bevoegdheid moet onderzoeken of degene jegens wie deze is ingezet hiervan in kennis kan worden gesteld. De notificatieplicht beoogt de burger (beter) in staat te stellen de aan hem toekomende grondrechten te effectueren. Het is niet in alle gevallen mogelijk de betrokken persoon hiervan in kennis te stellen. Hierbij kan sprake zijn van verval, uitstel of afstel van de notificatieplicht. Het onderzoek dat voorafgaat aan de notificatie kan leiden tot de conclusie dat de betrokken persoon niet kan worden getraceerd of is overleden. -In dergelijke gevallen vervalt de notificatieplicht. Indien uit het notificatieonderzoek blijkt dat de bijzondere bevoegdheid relevant is voor het actueel kennisniveau van de AIVD, wordt de notificatieplicht uitgesteld tot gegevens niet meer relevant zijn. Daarnaast kan het notificatieonderzoek leiden tot de conclusie dat (permanent) afstel van notificatie is voorgeschreven indien - kort gezegd - het notificeren naar redelijke verwachting leidt tot de onthulling van een bron van de AIVD, ernstige schade oplevert aan betrekkingen met andere landen dan wel inzicht biedt in een specifieke toepassing van een methode van de AIVD.

De notificatieplicht ving feitelijk aan op 29 mei 2007, vijf jaar na de inwerkingtreding van de WIV 2002. In een brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (verder te noemen: de minister) van 4 december 2008 gericht aan de Tweede Kamer betreffende een evaluatie van de notificatieplicht, is vermeld dat op het debat over nut en noodzaak van de notificatieplicht geen taboe zou mogen rusten.² De minister achtte het

¹ De wet spreekt overigens over 'het uitbrengen van een verslag'. In de wetgeschiedenis wordt echter consequent de term notificeren gebruikt. In dit toezichtsrapport zal dan ook de terminologie van de wetgeschiedenis worden aangehouden.

² *Kamerstukken II* 2008/09, 30 977, nr. 18, p. 7.

evenwel nog te vroeg om dit debat destijds te voeren. De bevindingen van de Commissie van Toezicht betreffende de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (verder te noemen: de Commissie) zullen, zo stelt de minister, “in deze discussie meegenomen moeten worden”. Het is de Commissie gebleken dat binnen de Tweede Kamer verbazing bestaat over het feit dat tot op heden nog niemand is genotificeerd.³ Door middel van het onderhavige toezichtsrapport beoogt de Commissie de kaders en de uitvoering van de notificatieplicht helder in kaart te brengen. Zij wijst er daarbij op dat het onderhavige rapport, overeenkomstig de door de wetgever aan de Commissie toegekende bevoegdheid, slechts ingaat op de rechtmatigheid van de uitvoering van de notificatieplicht door de AIVD. Overwegingen van doelmatigheid komen in dit toezichtsrapport niet aan de orde.

1.2 Onderzoek van de Commissie

Op grond van haar toezichthoudende taak krachtens artikel 64 WIV 2002 heeft de Commissie een onderzoek verricht naar de rechtmatigheid van de uitvoering van de notificatieplicht door de AIVD. Van het voornemen tot het instellen van het onderhavige onderzoek is door de Commissie conform artikel 78 lid 3 WIV 2002 op 23 april 2009 mededeling gedaan aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en aan de Voorzitters van de Eerste en de Tweede Kamer van de Staten-Generaal. Het onderzoek van de Commissie bestond uit het bestuderen van de van 29 mei 2007 tot en met 11 november 2009 genomen notificatiebesluiten inclusief de achterliggende dossiers, het inzien van door de AIVD opgestelde (kaderstellende) documenten aangaande de notificatieplicht en het voeren van gesprekken met verschillende medewerkers van de AIVD die betrokken zijn bij de uitvoering van de notificatieplicht.

Een onderdeel van de taak van de Commissie is het toezicht op de rechtmatigheid van de tenuitvoerlegging van de notificatieplicht. Sinds de feitelijke inwerkingtreding van de notificatieplicht, monitoort de Commissie de uitvoering hiervan. Teneinde de Commissie beter in staat te stellen deze toezichtsfunctie te vervullen, voorziet artikel 34 lid 2 WIV 2002 in de plicht om de Commissie op de hoogte te stellen indien het uitbrengen van een verslag aan de betrokken persoon niet mogelijk is. Deze mededeling aan de Commissie dient vergezeld te gaan van de motivering waarom het verslag niet kan worden uitgebracht.

Hoewel het niet blijvend onmogelijk is te notificeren indien sprake is van een uitstelgrond, wordt het inlichten van de Commissie in een dergelijk geval door de wet echter niet uitgesloten. Met het oog op de controlerende taak van de Commissie werd het door de

³ Zie bijv.: *Kamerstukken II* 2008/09, 30 977 en 29 924, nr. 22, p. 6, 8 en 11.

Commissie wenselijk geacht de Commissie ook actief en periodiek op de hoogte te stellen van de gevallen waarin een uitstelgrond van toepassing is. Inmiddels wordt dit uitgangspunt door de AIVD ook in praktijk gebracht.⁴ De Commissie is van mening dat hiermee recht wordt gedaan aan de bedoeling van de wetgever om de controletaak van de Commissie te versterken.⁵

In paragraaf 2 wordt het theoretisch kader besproken dat grondslag ligt aan de notificatieplicht besproken. In paragraaf 3 zijn de bevindingen van de Commissie opgenomen. In paragraaf 4 volgt een slotbeschouwing. In paragraaf 5 zijn de conclusies en aanbevelingen van de Commissie weergegeven.

Dit toezichtsrapport bevat een geheime bijlage.

1.3 Achtergrond van het ontstaan van de notificatieregeling

De notificatieplicht ten aanzien van de inzet van bepaalde bijzondere bevoegdheden was aanvankelijk geen onderdeel van het wetsvoorstel voor een nieuwe wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten (de latere WIV 2002). De notificatieplicht werd nadrukkelijk gekoppeld aan de notificatieplicht voortvloeiende uit de artikelen 12 en 13 van de Grondwet (Gw).⁶ Ten tijde van de totstandkoming van de WIV 2002 speelde een wijzigingsvoorstel voor artikel 13 Gw, welke erin voorzag dat schending van het brief-, telefoon-, en telegraafgeheim een notificatieplicht met zich zou brengen. Artikel 12 Gw kent al een dergelijke notificatieplicht in het geval van het binnentreden in woning tegen de wil van de bewoner. De wetgever stelde zich op het standpunt dat enkel uit het bepaalde in artikel 12 en (het nieuwe) artikel 13 Gw een notificatieplicht voortvloeit en niet uit enige bepaling van het EVRM. Het idee was dan ook om de notificatieplicht in de WIV 2002 te koppelen aan de inwerkingtreding van het aanhangig zijnde gewijzigde artikel 13 Gw. De concrete uitwerking van de notificatieplicht in de nieuwe wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten zou dan pas na inwerkingtreding van het gewijzigde artikel 13 Gw geschieden. Gedurende het wetgevingsproces voor de nieuwe wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten is echter op aandringen van enkele fracties besloten om de notificatieplicht tegelijk met het oorspronkelijke wetsvoorstel in werking te doen treden.⁷

⁴ *Kamerstukken II* 2008/09, 30 977, nr. 18, p. 2.

⁵ *Kamerstukken II* 2000/01, 25 877, nr. 18.

⁶ Zie bijvoorbeeld: *Kamerstukken II* 2000/01, 25 877, nr. 59, p. 13.

⁷ *Kamerstukken II* 1998/99, 25 877 en 26 158, nr. 6, p. 1.

2. Theoretisch kader

2.1 De notificatieplicht in relatie tot het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens

In de wetsgeschiedenis van de WIV 2002 wordt door de regering verscheidene malen opgemerkt dat uit het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) en aanverwante rechtspraak geen notificatieplicht kan worden afgeleid.⁸ Ter onderbouwing van dit standpunt wordt het arrest *Klass v. Duitsland* van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) uit 1978 aangehaald.⁹ In dit arrest ging het EHRM onder meer in op de vraag hoe de notificatieplicht zich verhoudt tot de artikelen 8 en 13 van het EVRM. De Raad van State stelde zich in het advies naar aanleiding van het oorspronkelijke wetsvoorstel voor de latere WIV 2002, waarin de notificatieplicht niet was opgenomen, aanvankelijk expliciet op het standpunt dat uit het arrest *Klass v. Duitsland* wel degelijk een notificatieplicht kan worden afgeleid.¹⁰ In het advies naar aanleiding van het gewijzigde wetsvoorstel, waarin de notificatieplicht wel is opgenomen, beperkt de Raad van State zich tot de vaststelling dat artikel 12 Gw in ieder geval verplicht tot een notificatieplicht ten aanzien van het binnendringen in een woning en laat hij de rechtspraak van het EHRM verder onbesproken in deze context.¹¹

In het arrest stond het Duitse systeem van actieve notificatie ter discussie. De Duitse wet voorziet in de verplichting tot actieve notificatie. In het Duitse systeem vervalt de notificatieplicht evenwel indien het belang van de nationale veiligheid zich daartegen verzet. Het EHRM acht dit geen schending van artikel 8 juncto artikel 13 EVRM. Het recht om actief te worden genotificeerd wordt door het EHRM nadrukkelijk in het kader geplaatst van het geheel aan adequate en effectieve waarborgen tegen schendingen van aan de burger toekomende grondrechten. De notificatieplicht kan hieraan een bijdrage leveren.

Het *Klass* arrest is evenwel casuïstisch van aard en het EHRM gaat slechts in op de vraag of in voorkomende omstandigheden een reeds bestaande notificatieplicht kan worden ingeperkt vanwege het belang van de nationale veiligheid. In het arrest komt derhalve niet de situatie aan de orde waarbij de nationale wet in het geheel niet voorziet in een (actieve) notificatieplicht. Het EHRM merkt echter wel het volgende op met betrekking tot de mogelijkheid voor de burger om achteraf de rechtmatigheid van de inzet van een bepaalde bijzondere bevoegdheid aan toezicht te onderwerpen:

⁸ Zie bijv.: *Kamerstukken II* 1999/00, 25 877, nr. 9, p. 29 en *Kamerstukken II* 2000/01, 25 877, nr. 14, p. 52.

⁹ EHRM 6 september 1978, no. 5029/71 (*Klass v. Duitsland*).

¹⁰ *Kamerstukken II* 1997/98, 25 877, nr. A, p. 2-3.

¹¹ *Kamerstukken II* 1997/98, 25 877, nr. A, p. 7.

“As regards review a posteriori, it is necessary to determine whether judicial control, in particular with the individual’s participation, should continue to be excluded even after surveillance has ceased. Inextricably linked to this issue is the question of subsequent notification, since there is little scope for recourse to the courts by the individual concerned unless he is advised of the measures taken without his knowledge and thus able retrospectively to challenge their legality.”¹²

Het EHRM vervolgt dat notificatie niet in alle gevallen mogelijk is. Notificatie mag niet de lange termijndoelstellingen van het onderzoek in gevaar brengen die ten grondslag liggen aan de inzet van een geheime bijzondere bevoegdheid. Ook mag notificatie niet de rechtmatige belangen van de inlichtingendienst in gevaar brengen zoals daar zijn de geheimhouding van bronnen, werkwijze en het actuele kennisniveau. Het voorgaande wordt aangeduid als het zogeheten *jeopardise*-criterium.¹³ Het EHRM vervolgt dat actieve notificatie evenwel is voorgeschreven:

“[...] as soon as notification can be made without jeopardising the purpose of the restriction.”

In een recenter arrest aangaande de notificatieplicht (*Association for European Integration and Human rights en Ekimdzbiev v. Bulgarije*) neemt het EHRM het Bulgaarse rechtsstelsel, dat in het geheel geen actieve notificatieplicht kent, onder de loep.¹⁴ Het EHRM overweegt hieromtrent het volgende.

“Finally, the Court notes that under Bulgarian law the persons subjected to secret surveillance are not notified of this fact at any point in time and under any circumstances. According to the Court’s case-law, the fact that persons concerned by such measures are not apprised of them while the surveillance is in progress or even after it has ceased cannot by itself warrant the conclusion that the interference was not justified under the terms of paragraph 2 of Article 8, as it is the very unawareness of the surveillance which ensures its efficacy. However, as soon as notification can be made without jeopardising the purpose of the surveillance after its termination, information should be provided to the persons concerned. By contrast, the SSMA does not provide for notification of persons subjected to surreptitious monitoring under any circumstances and at any point in time. On the contrary, section 33 of the SSMA, as

¹² EHRM 6 september 1978, no. 5029/71, §57 (*Klass. v. Duitsland*). Het EHRM bevestigt dit standpunt nogmaals in EHRM 29 juni 2006, no. 54934/00, §135 (*Weber en Saravia v. Duitsland*).

¹³ Zie bijvoorbeeld: *Kamerstukken II* 1999/2000, 25 877, nr. 8, p. 86 en *Kamerstukken II* 2000/01, 25 877, nr. 14, p. 53.

¹⁴ EHRM 28 juni 2007, no. 62540/00, §90 (*Association for European Integration and Human rights en Ekimdzbiev v. Bulgarije*).

construed by the Supreme Administrative Court, [CTIVD: De terzake doende Bulgaarse wetgeving] expressly prohibits the disclosure of information whether a person has been subjected to surveillance, or even whether warrants have been issued for this purpose. Indeed, such information is considered classified [...]. The result of this is that unless they are subsequently prosecuted on the basis of the material gathered through covert surveillance, or unless there has been a leak of information, the persons concerned cannot learn whether they have ever been monitored and are accordingly unable to seek redress for unlawful interferences with their Article 8 rights. Bulgarian law thus eschews an important safeguard against the improper use of special means of surveillance.”¹⁵

In het desbetreffende arrest overweegt het EHRM voorts, onder de gegeven omstandigheden van het desbetreffende (Bulgaarse) rechtssysteem, dat het in dit geval achterwege blijven van notificatie in strijd is met artikel 13 EVRM:

“It thus appears, that, unless criminal proceedings have subsequently been instituted or unless there has been a leak of information, a person is never and under no circumstances apprised of the fact that his or her communications have been monitored. The result of this lack of information is that those concerned are unable to seek any redress in respect of the use of secret surveillance measures against them. Moreover, the Government have not provided any information on remedies – such as an application for a declaratory judgment or an action for damages – which could become available to the persons concerned if they find out about any measures against them [...]. In *Klass and Others* the existence of such remedies was not open to doubt.”¹⁶

Uit deze rechtspraak van het EHRM kunnen niet zonder meer algemene conclusies worden getrokken. Deze arresten van het EHRM zijn sterk geënt op de concrete omstandigheden van het geval. Het EVRM schrijft niet een vast systeem van rechtsbescherming voor maar vereist slechts dat het geheel van waarborgen adequaat en effectief is. Notificatie wordt door het EHRM gezien als één van de middelen die kunnen bijdragen aan dit geheel aan daadwerkelijke en effectieve waarborgen. Met betrekking tot het Nederlandse systeem is dan ook van belang te bezien op welke wijze het geheel aan waarborgen is ingericht. Feit is echter dat geen van de andere waarborgen voorziet in een actieve verplichting tot informatieverschaffing aan de burger teneinde hem op de hoogte te stellen van jegens hem ingezette bijzondere bevoegdheden.¹⁷ In *Association for European Integration and Human rights en Ekimdzhiev v. Bulgarije* stelt het EHRM expliciet dat het notificatie ziet

¹⁵ *Association for European Integration and Human rights en Ekimdzhiev v. Bulgarije*, §90-91.

¹⁶ *Association for European Integration and Human rights en Ekimdzhiev v. Bulgarije*, §101.

¹⁷ In deze context wordt bedoeld op rechtsbescherming bij wege van de rechter, de Commissie van Toezicht betreffende de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten, de parlementaire Commissie Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten, de klachtprocedure bij de Nationale Ombudsman en de regeling van de inzageverzoeken inclusief het toezicht hierop door de rechter en Commissie.

als een belangrijke waarborg tegen misbruik van bijzondere bevoegdheden. Uit de wetsgeschiedenis volgt dat de notificatieplicht het doel heeft de burger op de hoogte te stellen van jegens hem ingezette bijzondere bevoegdheden om hem zodoende in staat te stellen vermeend onrechtmatig optreden van de diensten aan de kaak te stellen.¹⁸ De Commissie kan uit de rechtspraak van het EHRM evenwel slechts afleiden dat het EHRM weliswaar waarde hecht aan een systeem van actieve notificatie en dat actieve notificatie een plaats wordt toebedacht binnen het geheel aan rechtswaarborgen. De notificatieplicht kan naar het oordeel van de Commissie echter niet zonder meer als een uit het EVRM voortvloeiende verplichting worden gezien.

2.2 De onderzoeksverplichting

2.2.1 De koppeling aan bepaalde bijzondere bevoegdheden

Zoals in het voorgaande al kort is aangestipt, is de notificatieplicht gekoppeld aan de inzet van een aantal, in artikel 34 lid 1 WIV 2002 limitatief opgesomde, bijzondere bevoegdheden. Het gaat in deze om het openen van brieven en andere geadresseerde zendingen ex artikel 23 lid 1 WIV 2002, het met een technisch hulpmiddel gericht aftappen, ontvangen, opnemen en afluisteren van elke vorm van gesprek, telecommunicatie of gegevensoverdracht door middel van een geautomatiseerd werk ongeacht waar dit plaatsvindt (bijvoorbeeld de telefoon- of e-mailtap) ex artikel 25 lid 1 WIV 2002, het toepassen van selectiecriteria op ongericht ontvangen niet-kabelgebonden telecommunicatie aan de hand van gegevens betreffende de identiteit dan wel enig technisch kenmerk (bijvoorbeeld het intercepteren en uitluisteren van satellietcommunicatie) ex artikel 27 lid 3 sub a en b, en het binnentreden in een woning zonder toestemming van de bewoner ex artikel 30 lid 1 WIV 2002. Uit het bovenstaande volgt dat ten aanzien van de inzet van bijzondere bevoegdheden die niet zijn opgenomen in artikel 34 lid 1 WIV 2002, geldt dat zij niet onderhevig zijn aan de notificatieverplichting.¹⁹ De notificatieplicht wordt in het leven geroepen door de daadwerkelijke inzet van een bijzondere bevoegdheid ongeacht of de inzet enige gegevens heeft opgeleverd.

¹⁸ *Kamerstukken I* 2001/02, 25 877, nr. 58a, p. 17.

¹⁹ Hierbij kan worden gedacht aan het binnentreden in plaatsen niet zijnde woningen (bedrijven) ex artikel 30 lid 1 WIV 2002, het observeren en volgen van personen ex artikel 20 lid 1 WIV 2002, het infiltreren in organisaties door een agent van de AIVD ex artikel 21 lid 1 sub a WIV 2002 en het opvragen van verkeersgegevens ex artikel 28 lid 1 WIV 2002.

2.2.2 Mogelijke uitkomsten van het notificatieonderzoek

Op de betrokken minister rust de verplichting om vijf jaar na de beëindiging van de uitoefening van de bijzondere bevoegdheid te onderzoeken of de betrokken persoon hierover kan worden genotificeerd. De onderzoeksverplichting van de minister is op grond van artikel 4.1 juncto artikel 4.11 van het Mandaatbesluit BZK 2008 gemandateerd aan het (plaatsvervangend) hoofd van de AIVD.²⁰ Dit onderzoek kan leiden tot een viertal mogelijke uitkomsten. Allereerst kan het onderzoek ex artikel 34 lid 5 WIV 2002 ertoe leiden dat niet kan worden overgegaan tot notificatie omdat dit redelijkerwijs niet mogelijk is. Blijkens de wetsgeschiedenis is dit het geval indien de betrokken persoon niet kan worden getraceerd dan wel indien de betrokken persoon is overleden (verval van de notificatieplicht).²¹ In de tweede plaats is het mogelijk dat het notificeren definitief achterwege dient te blijven op grond van één van de afstelgronden vermeld in artikel 34 lid 7 WIV 2002 (afstel van de notificatieplicht). Het van toepassing zijn van een dergelijke afstelgrond zorgt ervoor dat de onderzoeksverplichting komt te vervallen. Als derde mogelijke uitkomst kan worden gewezen op de mogelijkheid dat onderzoek heeft uitgewezen dat notificatie ertoe zou leiden dat inzicht wordt gegeven in het actuele kennisniveau van de dienst ex artikel 34 lid 6 jo. artikel 53 lid 1 WIV 2002 (uitstel van de notificatieplicht). In dit geval wordt notificatie uitgesteld voor telkens een periode van één jaar. De onderzoeksverplichting herleeft jaarlijks zolang naar het oordeel van de minister geldt dat nog niet kan worden overgegaan tot notificatie in verband met het bepaalde in artikel 34 lid 6 WIV 2002. Tot slot kan worden gewezen op de mogelijkheid dat er geen wettelijke belemmeringen zijn voor de notificatieplicht en dus zal moeten worden overgegaan tot het sturen van een notificatiebrief aan de betrokken persoon.

De Commissie stelt vast dat uit de wet of uit de wetsgeschiedenis geen voorgeschreven volgorde van onderzoek kan worden afgeleid. Bovendien behoeft de AIVD niet alle mogelijke gronden te onderzoeken op grond waarvan moet worden afgezien van notificatie. Indien de betrokken persoon bijvoorbeeld niet traceerbaar is, hoeft niet te worden onderzocht of niet tevens een afstelgrond van toepassing is.

2.2.3 Redelijke termijn

Indien het mogelijk is om over te gaan tot notificatie van de betrokken persoon, dient dit zo spoedig mogelijk te geschieden. Naar het oordeel van de Commissie betekent dit dat ook het onderzoeksproces voorafgaande aan het daadwerkelijk voldoen aan de notificatieplicht

²⁰ Besluit van 2 februari 2009, *Stcrt.* 2009, 20.

²¹ *Kamerstukken II* 2000/01, 25 877, nr. 14, p. 55.

met een zekere voortvarendheid gepaard dient te gaan. De AIVD dient naar het oordeel van de Commissie binnen een redelijke termijn het gehele traject te hebben doorlopen van het ontstaan van de onderzoeksverplichting tot het uiteindelijke uitbrengen van het notificatieverslag aan de betrokken persoon. Wat in deze kan worden gezien als een redelijke termijn, is afhankelijk van de concrete omstandigheden van het geval.

2.2.4 De te notificeren persoon

Eén van de meest elementaire vragen die moet worden beantwoord, is de vraag wie moet worden genotificeerd. De wet stelt hieromtrent dat de notificatieplicht geldt ten aanzien van wie één van de in artikel 34 lid 1 WIV 2002 opgesomde bijzondere bevoegdheden is uitgeoefend. De Commissie onderscheidt in deze een viertal categorieën.

In de eerste plaats gaat het om bijzondere bevoegdheden die zijn ingezet tegen personen die door de doelen die zij nastreven, dan wel door hun activiteiten aanleiding geven tot het ernstige vermoeden dat zij een gevaar vormen voor het voortbestaan van de democratische rechtsorde, dan wel voor de veiligheid of voor andere gewichtige belangen van de staat (artikel 6 lid 2 sub a jo artikel 13 lid 1 WIV 2002). Het betreft hier zogenaamde *targets*. De inzet van een bijzondere bevoegdheid uit artikel 34 lid 1 WIV 2002 tegen een target is onderhevig aan de notificatieplicht.

Het is bovendien mogelijk dat de dienst een bijzondere bevoegdheid inzet jegens een persoon die niet kan worden gezien als target maar waarbij de inzet van de bijzondere bevoegdheid ertoe kan leiden dat de informatiepositie ten aanzien van een target wordt verbeterd. In deze context kan worden gedacht aan de situatie dat een target zeer veiligheidsbewust is en het slechts mogelijk is om informatie te verkrijgen over dit target via een persoon in de omgeving van het target. De wet staat toe dat de dienst in dit uitzonderlijke geval een bijzondere bevoegdheid inzet tegen een zogenaamd *non-target*.²² De Commissie is het oordeel toegedaan dat de notificatieplicht evenzeer geldt jegens het non-target, daar ook in dit geval sprake is van een doelbewuste inbreuk op de persoonlijke levenssfeer. De notificatieplicht is er immers op gericht de rechten van de persoon te beschermen op wiens persoonlijke levenssfeer een inbreuk wordt gemaakt.

Daarnaast worden ook op basis van de inlichtingentaak buitenland bijzondere bevoegdheden ingezet tegen personen omtrent wie het verwerken van gegevens noodzakelijk is in

²² De wet spreekt in artikel 6 lid 2, sub a, WIV 2002 van "het verrichten van onderzoek met betrekking tot organisaties en personen [...]". Het is in deze ex artikel 13 lid 1, sub e WIV 2002 wel vereist dat de te verwerken gegevens "[...] noodzakelijk zijn ter ondersteuning van een goede taakuitvoering door de dienst".

het kader van het onderzoek betreffende andere landen (artikel 6 lid 2 sub d jo. artikel 13 lid 1 sub c WIV 2002).²³ Zodra er sprake is van een doelbewuste inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van deze personen, is de notificatieplicht ook op deze personen van toepassing.

Van het bovenstaande moeten worden onderscheiden de zogenaamde derden. Derden zijn alle personen die niet zijn te categoriseren als targets of non-targets. Hierbij kan worden gedacht aan één ieder met wie de persoon op wie de inzet van de bijzondere bevoegdheid is gericht, communiceert. Een ander voorbeeld is de persoon die sporadisch gebruik maakt van de telefoon van degene die onder de tap staat. De Commissie is, evenals de AIVD, van oordeel dat ten aanzien van derden geen notificatieplicht bestaat aangezien geen sprake is van een doelbewuste inbreuk op de persoonlijke levenssfeer. Dit is ook als zodanig aan de orde gekomen in de wetsgeschiedenis.²⁴

2.2.5 Inzet van een bijzondere bevoegdheid jegens een organisatie

In het voorgaande heeft de inzet van een bijzondere bevoegdheid jegens een natuurlijke persoon centraal gestaan. Het is evenwel ook mogelijk dat een bijzondere bevoegdheid wordt ingezet jegens een organisatie. De wet verplicht echter slechts tot notificatie van natuurlijke personen. Desalniettemin wordt bij de inzet van een bijzondere bevoegdheid jegens een organisatie vaak ook inbreuk gemaakt op de persoonlijke levenssfeer van natuurlijke personen. Het is relevant te bezien in welke gevallen de inzet van bijzondere bevoegdheden jegens een organisatie aanleiding kan vormen tot de notificatie van een natuurlijk persoon.

De AIVD neemt bij de beoordeling hiervan twee omstandigheden in overweging. De eerste omstandigheid ziet op de aard van de informatie die men wil vergaren. Hierbij is van belang of deze gericht is op de organisatie als geheel of ook gericht is op specifieke individuele leden van de organisatie. De tweede omstandigheid betreft het domein waarbinnen de bevoegdheid wordt uitgeoefend. Hierbij dient te worden bezien of de bevoegdheid meer gericht is op de communicatie in het kader van de werksfeer dan wel in het kader van de privésfeer van een individueel lid. De AIVD is van oordeel dat alleen als het onderzoek zich (tevens) richt op een individueel lid van de organisatie of de communicatie plaatsvindt in de persoonlijke levenssfeer van dit lid, deze persoon voor notificatie in aanmerking komt.

²³ Deze personen worden niet targets genoemd omdat het onderzoek zich niet in de eerste plaats op hen richt maar op de activiteiten van de landen die in het aanwijzingsbesluit inlichtingentaak buitenland genoemd zijn.

²⁴ *Kamerstukken I 2001/02, 25 877, nr. 58a, p. 22-23.*

De Commissie wijst erop dat blijkens rechtspraak van het EHRM de werksfeer ook binnen de persoonlijke levenssfeer in de zin van artikel 8 EVRM kan vallen.²⁵ Een persoon dient naar het oordeel van de Commissie dan ook in aanmerking te komen voor notificatie indien er jegens hem bijzondere bevoegdheden zijn ingezet bij een onderzoek waarin weliswaar een organisatie centraal stond maar er ook beoogd werd informatie afkomstig van de betrokkene te verzamelen. Of de afgeluisterde communicatie in de werk- of in de privé sfeer plaatsvond speelt hierbij aldus geen rol van betekenis.

2.2.6 Het uitbrengen van een notificatieverslag

Als uit het onderzoek volgt dat kan worden overgegaan tot het uitbrengen van een verslag, dient dit zo spoedig mogelijk te gebeuren. Artikel 34 lid 3 WIV 2002 geeft een limitatieve opsomming van hetgeen het verslag moet omvatten. Bovendien volgt hieruit dat het moet gaan om een schriftelijk verslag. Het gaat in deze inhoudelijk gezien om een beknopt verslag. Vermeld wordt slechts de identiteit van de betrokken persoon, het type bijzondere bevoegdheid dat is ingezet, de lastgever inclusief de datum waarop de last is verstrekt en de periode gedurende welke de bijzondere bevoegdheid is toegepast (artikel 34 lid 3, sub a tot en met e, WIV 2002).

Het onderzoek in welk kader de bijzondere bevoegdheid is ingezet of de redenen die ten grondslag hebben gelegen aan de inzet van de bijzondere bevoegdheid worden niet medegedeeld aan de betrokken persoon. Indien de betrokken persoon de bijzondere bevoegdheid in een bepaalde context wil plaatsen, kan hij zich richten tot de AIVD met een verzoek om kennisneming van de hem regarderende bij de dienst aanwezige persoonsgegevens ex artikel 47 lid 1 WIV 2002.

2.3 Verval van de notificatieplicht

2.3.1 Traceerbaarheid van de betrokken persoon

Ingevolge artikel 34 lid 5 WIV 2002 vervalt de verplichting tot het uitbrengen van een verslag (m.a.w. de notificatieplicht) op het moment dat is vastgesteld dat zulks redelijkerwijs niet mogelijk is. Notificatie van de betrokkene is redelijkerwijs niet mogelijk indien de betrokken persoon niet kan worden getraceerd dan wel indien de betrokken persoon is overleden.²⁶ Teneinde te kunnen voldoen aan de notificatieplicht, moet de AIVD

²⁵ Zie bijv.: EHRM 25 oktober 2007, no. 38258/03, §48 (*Vondel v. Nederland*).

²⁶ *Kamerstukken II* 2000/01, 25 877, nr. 14, p. 55.

redelijkerwijs in staat zijn de verblijfplaats van de betrokken persoon te achterhalen. De notificatieplicht ten aanzien van de betrokken persoon gaat niet over op een wettelijk nabestaande in het geval van het overlijden van de betrokken persoon.

2.3.2 Redelijke inspanning

Blijkens de wetsgeschiedenis mag van de AIVD een redelijke inspanning worden verwacht bij het trachten te traceren van de betrokken persoon.²⁷ Een redelijke inspanning bestaat naar het oordeel van de Commissie in ieder geval uit het naslaan van de eigen informatiesystemen van de AIVD en het verrichten van een zoekslag in de Gemeentelijke Basis Administratie (GBA).²⁸ Het feit dat betrokkene zich inmiddels niet meer in Nederland bevindt, zal er in de regel toe leiden dat betrokkene met een redelijke inspanning niet traceerbaar is. Het voert immers te ver om instanties in andere landen aan te spreken in het kader van een uitgebreide zoektocht. Indien de verblijfsplaats van betrokkene in het buitenland echter eenvoudig is te achterhalen, dient ook dan te worden genotificeerd.²⁹ Hierbij kan worden gedacht aan het voorbeeld van de persoon in het buitenland van wie de verblijfplaats algemeen bekend is.

De Commissie constateert dat de AIVD bij het traceren van de betrokken persoon zich in de regel beperkt tot een zoekslag in de eigen informatiesystemen en in de GBA, in die zin dat de zoekslag van de AIVD in de eigen informatiesystemen betrekking heeft op het verzamelen van identiteitsgegevens teneinde een succesvolle zoekslag te kunnen maken in de GBA. De Commissie is van oordeel dat de eigen informatiesystemen van de AIVD ook eigenstandig een rol kunnen vervullen en niet enkel behoren te dienen ter aanvulling op de GBA. Uit de wetsgeschiedenis blijkt dat ingeval deze zoekslag niets oplevert, de notificatieplicht evenwel slechts vervalt wanneer de betrokken persoon ook anderszins niet met een redelijke inspanning is te achterhalen.³⁰ De Commissie is van oordeel dat van de AIVD kan worden verwacht dat indien de AIVD op basis van het al voorhanden zijnde dossier indicaties heeft dat dit tot enig resultaat zou kunnen leiden, bij de plaatselijke Regionale Inlichtingendienst (RID) dan wel bij een andere relevante bron in de zin van artikel 60 WIV 2002 wordt nagevraagd of deze wellicht beschikt over eigen informatie omtrent de werkelijke verblijfplaats van betrokkene.³¹ Naar het oordeel van de Commissie behoort bij de inwerkingtreding van de post-Madridmaatregelen hier tevens toe het

²⁷ *Kamerstukken II 1999/2000*, 25 877, nr. 8, p. 92.

²⁸ De AIVD heeft rechtstreeks toegang tot de GBA ingevolge de Wet GBA.

²⁹ *Kamerstukken II 1999/2000*, 25 877, nr. 8, p. 92.

³⁰ *Kamerstukken II 2000/01*, 25 877, nr. 14, p. 55.

³¹ Bronnen in de zin van artikel 60 WIV 2002 zijn de korpschef van een politiekorps, de commandant van de Koninklijke Marechaussee en de directeur-generaal van de rijksbelastingdienst van het ministerie van Financiën.

raadplegen van de Immigratie en Naturalisatiedienst van het ministerie van Justitie.³² Met name met de RID bestaat een hecht samenwerkingsverband en inlichtingeninformatie waarover de RID kan beschikken, behoort op grond van artikel 60 WIV 2002 tot de eigen systemen van de AIVD.³³ Ook informatie waarover de RID kan beschikken in het kader van haar openbare orde taak, kan relevante gegevens voor de traceerbaarheid voor de betrokken persoon bevatten. Een indicatie dat een naslag bij de RID zinvol is, kan zijn de vermelding omtrent de werkelijke verblijfplaats in het dossier van betrokkene, bijvoorbeeld in een nadien uitgebracht ambtsbericht.

De AIVD is van mening dat het raadplegen van andere databanken dan de GBA geen toegevoegde waarde heeft. Indien een dergelijke databank een aanwijzing oplevert voor de verblijfplaats van de betrokken persoon, zal dit nog geen absolute zekerheid opleveren. De AIVD wijst erop dat de integriteit van deze databanken immers niet vaststaat.

De Commissie constateert dat gegevensverwerking in de GBA evenwel ook afhankelijk is van hetgeen de burger zelf aandraagt over zijn verblijfplaats. Het is niet uitgesloten dat een burger in werkelijkheid niet woonachtig op het aangegeven adres in de GBA. In dit opzicht constateert de Commissie dat absolute zekerheid omtrent de verblijfplaats van de betrokkene persoon ook niet door middel van een naslag in de GBA kan worden verkregen. Het per aangetekende brief versturen van de notificatiemededeling is naar het oordeel van de Commissie een voldoende waarborg tegen het uitreiken van de notificatiebrief aan de verkeerde persoon.

De Commissie en de AIVD zijn omtrent deze kwestie in overleg getreden maar tot op heden heeft de AIVD de aanbeveling van de Commissie niet overgenomen. De AIVD heeft wel, naar aanleiding van de aanbeveling van de Commissie, steekproefsgewijs gepoogd een aantal personen te traceren door middel van het naslaan van de politieregisters. Dit leverde geen bruikbare resultaten op die tot traceren van betrokkene hebben kunnen leiden. Indien enig resultaat werd verkregen, moest dit volgens de AIVD weer worden teruggekoppeld aan de GBA teneinde zekerheid te verkrijgen omtrent de verblijfplaats van de betrokken persoon. Hetzelfde gold voor het naslaan van gegevens die beschikbaar zijn bij de Belastingdienst, de Sociale Verzekeringsbank en de Rijksdienst voor het Wegverkeer. Het ontbreken van enige concrete resultaten heeft de AIVD gesterkt in zijn overtuiging dat het raadplegen van deze registers wenselijk noch zinvol is.

³² In de post-Madridmaatregelen wordt onder meer voorgesteld om ook de hoofddirecteur van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) van het ministerie van Justitie onder de werking van artikel 60, eerste lid, WIV 2002 te brengen. Zie: *Kamerstukken II* 2005/06, 30 553, nr. 2, p. 9 en 32.

³³ Zie hieromtrent Toezichtsrapport van de CTIVD nr. 16 inzake het onderzoek naar de samenwerking tussen de AIVD en de Regionale Inlichtingendiensten resp. de Koninklijke marechaussee, *Kamerstukken II* 2008/09, 29 924, nr. 22 (bijlage), beschikbaar op www.ctivd.nl.

De Commissie wijst er echter op dat het hier slechts een incidentele toets betrof waarbij sprake was van een gering aantal gevallen. De Commissie is van mening dat hieruit bezwaarlijk algemene conclusies kunnen worden afgeleid wat betreft de bruikbaarheid van dergelijke zoekslagen. Het is zeer wel mogelijk dat in voorkomende gevallen het naslaan van met name de politieregisters wel degelijk tot enige resultaten kan leiden, bijvoorbeeld indien in een verklaring ten overstaan van de politie de werkelijke verblijfplaats van de betrokken persoon is vermeld.

De Commissie heeft bovendien aangegeven dat het raadplegen van een instantie genoemd in de zin van artikel 60 WIV 2002 nadrukkelijk alleen dient te geschieden indien er *indicaties* zijn dat zulks van enig nut kan zijn. Dit uitgangspunt is niet meegenomen in de steekproef van de AIVD. De Commissie houdt dan ook vast aan haar aanbeveling het traceringsbeleid op dit punt aan te passen.

De Commissie heeft overigens, zoals nog zal worden beschreven in paragraaf 3.3, geen aanwijzing dat in de door haar onderzochte gevallen de betrokkenen wel getraceerd hadden kunnen worden indien de AIVD deze verdergaande zoekslag had gehanteerd, doch kan dit ook niet uitsluiten.

2.4 Uitstel van de notificatieplicht

2.4.1 Bescherming van het actuele kennisniveau

Ingevolge artikel 34 lid 6 WIV 2002 wordt de notificatieplicht uitgesteld indien het uitbrengen van een notificatieverslag inzicht zou geven in het actuele kennisniveau van de dienst.³⁴ Bij het bepalen wanneer uitstel van notificatie is aangewezen, wordt door de wetgever aangesloten bij de uitstelgrond vervat in artikel 53 lid 1 WIV 2002 die geldt in het kader van de regeling van de inzageverzoeken.³⁵ In artikel 53 lid 1 WIV 2002 is het navolgende bepaald.

- “1. Een aanvraag als bedoeld in artikel 47 wordt in ieder geval afgewezen, indien:
- a. betreffende de aanvrager in het kader van enig onderzoek gegevens zijn verwerkt, tenzij:
 - 1°. de desbetreffende gegevens meer dan 5 jaar geleden zijn verwerkt,
 - 2°. met betrekking tot de aanvrager sindsdien geen nieuwe gegevens zijn verwerkt in verband met het onderzoek in het kader waarvan de desbetreffende gegevens zijn verwerkt, en
 - 3°. de desbetreffende gegevens niet relevant zijn voor enig lopend onderzoek;
 - b. betreffende de aanvrager geen gegevens zijn verwerkt.”

³⁴ *Kamerstukken II* 2000/01, 25 877, nr. 58, p. 38.

³⁵ Dit zijn verzoeken in de zin van artikel 47 WIV 2002.

Indien een inzageverzoek moet worden afgewezen op grond van artikel 53 lid 1 WIV 2002, zal ook de plicht tot het uitbrengen van een notificatieverslag worden uitgesteld. Waar het gaat om het voorkomen van het geven van inzicht in het actuele kennisniveau, maakt het immers niet uit of dit gebeurt op eigen initiatief van de AIVD dan wel na een daartoe strekkend verzoek van de betrokken persoon. Bovendien geldt dat een notificatie in de praktijk zal kunnen leiden tot een inzageverzoek. Blijkens de wetsgeschiedenis zou het van inconsistentie getuigen indien beide regelingen ten aanzien van de termijn niet eenzelfde afwegingskader hanteren.³⁶

Artikel 34 lid 6 WIV 2002 dient te worden gelezen in samenhang met lid 1 van het desbetreffende artikel. Indien een uitstelgrond aanwezig is, geldt deze uitstelgrond telkens voor één jaar. Nadat een jaar is verstreken, dient de AIVD opnieuw te bezien of de uitstelgrond nog steeds valide is. In deze geldt dat uitstel nadrukkelijk niet tot afstel kan leiden.³⁷ Steeds wordt jaarlijks bezien of nog sprake is van actuele gegevens. Deze jaarlijkse toetsing loopt door totdat wel kan worden overgegaan tot notificatie.

2.4.2 Aansluiting bij artikel 53 lid 1 WIV 2002

Twee scenario's kunnen worden onderkend bij de beoordeling of een uitstelgrond van toepassing is. Enerzijds is het mogelijk dat met betrekking tot de betrokken persoon sinds het inzetten van de te notificeren bevoegdheid nog nieuwe gegevens zijn verwerkt in verband met het onderzoek in het kader waarvan de bijzondere bevoegdheid is ingezet (artikel 53 lid 1 onder a sub 2 WIV 2002). In dit geval kan worden gesteld dat sprake is van een nog actuele aandacht voor de desbetreffende persoon. Anderzijds is het mogelijk dat de desbetreffende gegevens nog relevant zijn voor enig lopend onderzoek (artikel 53 lid 1 onder a sub 3 WIV 2002). Indien bijvoorbeeld de resultaten van een bepaalde telefoontap nog relevant zijn voor enig lopend onderzoek, dient dit kennisniveau niet te worden prijsgegeven door het doen van een mededeling omtrent het inzetten van de desbetreffende telefoontap.

De uitstelgrond die zich specifiek richt op de actuele aandacht voor de betrokken persoon zal niet snel tot discussie kunnen leiden. Indien de betrokken persoon met betrekking tot het betreffende onderzoek nog steeds in beeld is bij de AIVD, zal het notificeren van deze persoon immers ertoe kunnen leiden dat de mogelijkheid om omtrent deze persoon informatie te vergaren verslechtert.

³⁶ *Kamerstukken II* 1999/2000, 25 877, nr. 8, p. 90.

³⁷ *Kamerstukken II* 2000/01, 25 877, nr. 14, p. 58.

2.4.3 Lopend onderzoek

Het bepaalde in artikel 53 lid 1 onder a sub 3 WIV 2002 is voor meerdere uitleg vatbaar, waarbij met name de invulling van het begrip 'lopend onderzoek' tot discussie kan leiden. De Commissie stelt vast dat AIVD terecht als uitgangspunt hanteert dat altijd van geval tot geval moet worden bepaald of sprake is van een nog lopend onderzoek.

Het is evenwel van belang om aan te geven hoe breed dit begrip mag worden gedefinieerd. De Commissie heeft geconstateerd dat de AIVD een tamelijk ruime definitie hanteert van het begrip 'lopend onderzoek'. Blijkens een interne beleidsnota van de AIVD wordt onder lopend onderzoek ten aanzien van de a-taak (in de zin van artikel 6 lid 2 onder a WIV 2002) verstaan "het samenstel van activiteiten van een dienst gericht op het zichtbaar maken van de dreiging die van maatschappelijke fenomenen uitgaat jegens één of meer van de in de wet genoemde gewichtige belangen van de staat". Lopend onderzoek in het kader van de d-taak (in de zin van artikel 6 lid 2 onder d WIV 2002) is "het samenstel van activiteiten dat wordt ontplooid op grond van de aanwijzing in de zin van het aanwijzingsbesluit van de minister-president, waarin hij op grond van artikel 6, tweede lid, onder d, WIV 2002, de onderwerpen aanwijst waarnaar de AIVD onderzoek doet."

De Commissie vestigt met name de aandacht op de ruime invulling van het begrip 'lopend onderzoek' ten aanzien van de a-taak. De AIVD kiest ervoor om aansluiting te zoeken bij de dreiging die uitgaat van bepaalde maatschappelijke fenomenen. Voorbeelden van dergelijke fenomenen zijn 'islamistisch terrorisme', 'radicalisering' en 'gewelddadig politiek activisme'. Deze beleidslijn kan ertoe leiden dat zolang onderzoek wordt gedaan naar islamistisch terrorisme, er ten aanzien van de personen jegens wie een bijzondere bevoegdheid is ingezet in het kader van dit onderzoek, niet kan worden overgegaan tot notificatie. Een spontane zelfontbrander en een internationaal jihadistisch netwerk kunnen beide worden onderzocht in het kader van het onderzoek naar islamistisch terrorisme zonder dat enig verband bestaat tussen de twee. Aansluiting bij een dergelijk breed onderzoeksgebied kan ertoe leiden dat notificatie niet zal plaatsvinden zolang het andere (deel)onderzoek nog loopt. Het ligt bovendien niet in de lijn der verwachting dat één van de hiervoor genoemde fenomenen zal vervallen als taakveld voor de AIVD. De uitstelgrond zal hiermee een permanent karakter kunnen krijgen hetgeen de Commissie niet in overeenstemming acht met de bedoeling van de wetgever, noch met de eis van relevantie uit artikel 53 lid 1 onder a sub 3 WIV 2002. De desbetreffende gegevens moeten relevant zijn voor enig lopend onderzoek. Een dergelijk brede beschrijving van onderzoeken doet geen recht aan het vereiste van relevantie. De Commissie beveelt aan om zoveel mogelijk aan te sluiten bij concrete onderzoeken in plaats van bij maatschappelijke fenomenen. Hierbij kan bijvoorbeeld worden aangesloten bij een concreet onderzoek naar een netwerk, een organisatie of in bepaalde gevallen zelfs een individu. Dit zou meer recht doen aan de bewoordingen van artikel 53 WIV 2002 en de bedoeling van de wetgever, die immers een duidelijk onderscheid heeft beoogd tussen uitstel en afstel.

De Commissie constateert overigens, zoals ook te lezen in paragraaf 3.4, dat de AIVD in de praktijk wel aansluit bij concrete onderzoeken en, behoudens een enkel in die paragraaf genoemd geval, op goede gronden heeft besloten tot uitstel van notificatie.

De AIVD wijst op de mogelijkheid van het bestaan van dwarsverbanden. Dwarsverbanden zijn meer dan oppervlakkige contacten tussen verschillende netwerken waarbij één van deze netwerken nog in onderzoek is bij de AIVD.

De Commissie is van oordeel dat indien er aanwijzingen bestaan van relevante dwarsverbanden tussen bepaalde netwerken en één van deze netwerken nog wordt onderzocht door de AIVD, dit in de weg kan staan aan het notificeren van personen uit het niet (meer) in onderzoek zijnde netwerk. Notificatie mag immers niet leiden tot het schaden van de operationele positie van de dienst. Dat deze dwarsverbanden nog niet in alle gevallen zijn onderkend door de AIVD, betekent niet dat de uitstelgrond niet van toepassing is. De AIVD zal alsdan wel moeten motiveren waarom naar het inzicht van de dienst de door notificatie vrij te geven gegevens relevant zijn voor enig lopend onderzoek. Het is aan de AIVD om aannemelijk te maken dat in het onderhavige taakveld het risico van niet onderkende dwarsverbanden significant is.

Hierbij tekent de Commissie aan dat niet ieder contact tussen twee netwerken of organisaties zonder meer kan leiden tot uitstel van notificatie. Vanuit het oogpunt van het risico van verstoring van lopend onderzoek moet sprake zijn van relevant contact. Hier zijn geen algemene regels voor te geven en bij de afweging dienen alle omstandigheden van het geval mee te wegen.

De Commissie onderschrijft het uitgangspunt van de AIVD dat het vaststellen of de te notificeren gegevens relevant zijn voor enig lopend onderzoek van geval tot geval moet worden gezien.

Het antwoord op de vraag of sprake is van lopend onderzoek is niet afhankelijk van de inzet van bijzondere bevoegdheden. Het monitoren van een bepaald onderzoekthema door middel van open bronnen onderzoek kan ervoor zorgen dat sprake is van lopend onderzoek.

2.5 Afstel van de notificatieplicht

2.5.1 Algemene opmerkingen betreffende afstel

De wet voorziet in artikel 34 lid 7 WIV 2002 in de mogelijkheid dat de onderzoeksverplichting zoals bedoeld in het eerste lid van het desbetreffende artikel in het geheel vervalt indien één van de in het zevende lid vermelde gronden van toepassing is. Ingevolge het desbetreffende lid vervalt de onderzoeksverplichting indien het uitbrengen van het verslag naar redelijke verwachting ertoe leidt dat bronnen van de dienst (waaronder

begrepen inlichtingen- en veiligheidsdiensten van andere landen) worden onthuld, betrekkingen met andere landen en internationale organisaties ernstig worden geschaad of een specifieke toepassing van een methode van de dienst dan wel de identiteit van degene die de dienst behulpzaam is geweest bij de toepassing van deze methode worden onthuld. Het voorgaande is een uitwerking van het in paragraaf 1.3 besproken *jeopardise*-criterium van het EHRM. De AIVD kan zijn wettelijke taak slechts binnen een zekere mate van geheimhouding uitvoeren wat erop neerkomt dat de AIVD zijn bronnen, werkwijze en actuele kennisniveau geheim moet kunnen houden.³⁸ Hoewel de wet spreekt van het verval van de onderzoeksverplichting wordt in deze context ook wel gesproken van afstel van notificatie.³⁹ Alvorens in te gaan op de afzonderlijke afstelgronden, zal de afstel-regeling in het algemeen worden behandeld.

De voornoemde onderzoeksverplichting refereert aan het bepaalde in het eerste lid van het onderhavige artikel. Deze onderzoeksverplichting ziet op de bepaling van het eventueel van toepassing zijn van de uitstelgrond ex artikel 34 lid 6 WIV 2002. Het van toepassing zijn van een afstelgrond leidt ertoe dat de dienst niet behoeft te onderzoeken of het uitbrengen van een verslag relevant is voor enig lopend onderzoek noch dat deze onderzoeksverplichting jaarlijks herleeft.

De vaststelling dat één van de afstelgronden van toepassing is, is een definitief besluit. De afstelgronden zijn in het algemeen van dien aard dat zij blijven gelden zodra zij eenmaal zijn vastgesteld. Een jaarlijkse herziening, zoals in het geval van de uitstelgrond, ligt dan ook niet in de rede. Het definitieve karakter van de afstelgronden heeft ertoe geleid dat de AIVD om redenen van efficiëntie reeds bij aanvang van de inzet van de bijzondere bevoegdheid beziet of een afstelgrond van toepassing is; een handelwijze die wordt ondersteund door de wetsgeschiedenis.⁴⁰ Op instigatie van de Commissie is deze initiële vaststelling van de van toepassing zijnde afstelgrond bij aanvang van de bijzondere bevoegdheid omgevormd tot een voorlopige vaststelling, welke na vijf jaar wordt getoetst om te bezien of de oorspronkelijke motivering nog valide is.⁴¹ In geval van twijfel kan dit leiden tot nader onderzoek in het achterliggende dossier. In deze context kan onder meer worden gewezen op een voorlopig beroep op de afstelgrond “onthulling van een specifieke werkwijze van de dienst”. Het feit dat AIVD de beschikking heeft over een bepaalde geavanceerde techniek kan op het moment van de inzet van de bevoegdheid nog als geheim worden gezien, vijf jaar nadien kan het bestaan van deze techniek evenwel een feit van algemene bekendheid zijn. Door na vijf jaar deze afweging te maken, wordt voorkomen dat de vaststelling van een afstelgrond wordt beïnvloed door de waan van de dag.

³⁸ *Kamerstukken II* 1999/2000, 25 877, nr. 8, p. 86.

³⁹ *Kamerstukken II* 2008/09, 30 977, nr. 18, p. 4.

⁴⁰ *Kamerstukken II* 1999/2000, 25 877, nr. 8, p. 91 en *Kamerstukken II* 2000/01, 25 877, nr. 14, p. 55.

⁴¹ *Kamerstukken II* 2008/09, 30 977, nr. 18, p. 5.

De onderzoeksverplichting vervalt slechts dan indien het uitbrengen van een verslag naar redelijke verwachting ertoe leidt dat één van de onder a tot en met c van artikel 34 lid 7 WIV 2002 gestelde situaties zich voordoet. Het criterium van de redelijke verwachting impliceert enerzijds dat niet wordt vereist dat één van de in de afstelgronden genoemde situaties zich daadwerkelijk zal voordoen. De redelijke verwachting dat zulks zich zal kunnen voordoen is hiervoor voldoende. Anderzijds impliceert de eis van de redelijkheid van de verwachting naar het oordeel van de Commissie dat de verwachting gegrond is op bepaalde feiten of ervaringsregels en moet kunnen worden geobjectiveerd. Aan de stellingname dat notificatie naar redelijke verwachting zal leiden tot één van de genoemde situaties, zal dan ook een deugdelijke motivering ten grondslag moeten liggen welke toetsbaar is voor de Commissie.

2.5.2 Bronbescherming

Uit artikel 34 lid 7 onder a WIV 2002 volgt dat de onderzoeksverplichting vervalt indien notificatie naar redelijke verwachting ertoe leidt dat bronnen van de dienst, daaronder begrepen inlichtingen- en veiligheidsdiensten van andere landen, worden onthuld. Het beschermen van bronnen van de dienst is één van de basisbeginselen van de WIV 2002 en is onder meer vervat in de zorgplicht voor de dienst ex artikel 15 WIV 2002 ten aanzien van zijn bronnen.⁴² Het is van groot belang voor het effectief functioneren van de dienst en voor de veiligheid van bronnen dat bronnen ervan verzekerd zijn dat hun identiteit geheim blijft. Bovendien zal de bereidheid van buitenlandse diensten om aan de AIVD gegevens te verstrekken aanzienlijk afnemen, indien de herkomst van deze gegevens niet geheim kan worden gehouden.⁴³

De afstelgrond bronbescherming wordt door de dienst zeer strikt geïnterpreteerd. Blijkens een recente brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties moet steeds worden bezien of het uitbrengen van een notificatieverslag met zekerheid niet leidt tot onthulling van de identiteit van een bron.⁴⁴ In geval van twijfel zal worden afgezien van notificatie. De Commissie wijst erop dat het slechts notificeren indien met zekerheid geen bronnen van de dienst worden onthuld, afwijkt van het in de wet genoemde criterium. Hoewel de Commissie het grote belang van bronbescherming inziet, is zekerheid in deze bijkans een praktische onmogelijkheid. De Commissie acht de hieruit voortvloeiende strikte beperking van de notificatie niet in overeenstemming met de oorspronkelijke bedoeling van de wetgever. Het criterium van de redelijke verwachting impliceert dat het

⁴² Onder meer: *Kamerstukken II* 1997/98, 25 877, nr. 3, p. 68; *Kamerstukken II* 1999/2000, 25 877, nr. 8, p. 42.

⁴³ *Kamerstukken I* 1997/98, 25 442, nr. 231b, p. 8.

⁴⁴ *Kamerstukken II* 2008/09, 30 977, nr. 18, p. 5.

moet gaan om een meer dan zuiver theoretische mogelijkheid dat een bron van de dienst zal worden onthuld. Zoals uit paragraaf 3.5.1 zal blijken, heeft dit in de praktijk niet geleid tot situaties waarin de Commissie en de AIVD tot een verschillende uitkomst komen.

De afstelgrond bronbescherming moet bovendien niet te makkelijk worden gehanteerd. Naar de mening van de Commissie ziet deze afstelgrond primair op de bescherming van menselijke bronnen en niet op de inzet van een bepaald technisch hulpmiddel (bijvoorbeeld een telefoontap) als zijnde een bron van de dienst. De achtergrond van bronbescherming is immers met name gelegen in de zorgplicht die ten aanzien van bronnen op de dienst rust wat betreft de veiligheid van bronnen en daarnaast op het vermijden van de afname van de bereidheid van bronnen om gegevens te verstrekken aan de dienst.⁴⁵ Dergelijke aspecten spelen geen rol bij de inzet van technische bronnen. Wat betreft inlichtingen- en veiligheidsdiensten van andere landen geldt dat de afstelgrond ziet op zowel bronnen van deze buitenlandse diensten als op informatie aangeleverd door deze diensten in het algemeen. Een afnemende bereidheid tot het delen van informatie kan leiden tot een verslechtering van de informatiepositie van de AIVD ten aanzien van het vergaren van informatie en is zodoende van invloed op de nationale veiligheid.

De Commissie stelt vast dat de AIVD stelt zich op het standpunt dat de wet geen causaal verband eist tussen de informatie die de bron verstrekt en de toegepaste bevoegdheid. Indien tevens een bron van de dienst aanwezig is in de omgeving van de te notificeren persoon, zal zelden worden overgegaan tot notificatie ongeacht of de bron van de dienst van invloed is geweest op de inzet van de bijzondere bevoegdheid. De Commissie is van oordeel dat dit, behoudens een enkele uitzondering, niet conform de bedoeling van de wetgever is. De Commissie beveelt aan hieromtrent terughoudendheid te betrachten. De wet stelt immers als criterium dat naar redelijke verwachting een bron van de dienst zal worden onthuld. Dit impliceert naar het oordeel van de Commissie dat er in beginsel een aannemelijke relatie moet bestaan tussen de informatie welke is aangeleverd door de bron en de inzet van de bijzondere bevoegdheid. Zoals uit paragraaf 3.5.1. volgt, is het de Commissie overigens gebleken dat in de praktijkgevallen de aanwezigheid van een causaal verband wel degelijk door de AIVD tot richtsnoer wordt genomen.

2.5.3 Het ernstig schaden van betrekkingen met andere landen en internationale organisaties

De onderzoeksverplichting vervalt indien notificatie naar redelijke verwachting ertoe leidt dat betrekkingen met andere landen en met internationale organisaties ernstig worden

⁴⁵ *Kamerstukken II 1997/98, 25 877, nr. 3, p. 68.*

geschaad (artikel 34 lid 7 sub b WIV 2002). Deze afstelgrond is erop gebaseerd dat notificatie van betrokkene niet mag leiden tot een verslechtering van de diplomatieke relaties van Nederland met andere landen. De onderhavige afstelgrond wordt eveneens ruim opgevat door de AIVD en beperkt zich niet slechts tot het ernstig schaden van diplomatieke betrekkingen. De AIVD stelt dat van ernstige schade kan worden gesproken als de internationale contacten stroever zullen verlopen of wanneer het notificeren ertoe leidt dat de bereidheid tot het verstrekken van bepaalde gegevens afneemt. Daarnaast kan de plaats waar de bijzondere bevoegdheid is ingezet relevant zijn. Hierbij kan worden gedacht aan het inzetten van een bijzondere bevoegdheid op het territorium van een ander land.

De Commissie wijst in deze met name op het criterium dat sprake moet zijn van ernstige schade. Naar het oordeel van de Commissie impliceert dit, dat niet iedere vorm van contact met een ander land dan wel een internationale organisatie ertoe leidt dat de afstelgrond van toepassing is. Hoewel het criterium is dat sprake moet zijn van *ernstige* schade, onderkent de Commissie dat dit al snel zal kunnen worden aangenomen. Internationale relaties zijn immers naar hun aard gevoelig; goede relaties komen te voet en gaan te paard. De Commissie is evenwel van oordeel dat de AIVD ook in deze van geval tot geval moet beoordelen of sprake is van de afstelgrond en stelt vast dat het beleid van de AIVD hierin ook voorziet.

2.5.4 Onthullen van een specifieke toepassing van een methode van de dienst of de identiteit van “helpers”

Blijkens artikel 34 lid 7 onder c WIV 2002 vervalt de onderzoeksverplichting indien notificatie zal leiden tot het onthullen van de specifieke toepassing van een methode van de dienst dan wel tot onthulling van de identiteit van degene die de dienst behulpzaam is geweest bij de toepassing van deze methode. Het betreft in deze de toepassing van een methode die past binnen één van de in de wet beschreven bijzondere bevoegdheden. De gegeven afstelgrond is blijkens de wetsgeschiedenis primair van toepassing op het verhinderen dat inzicht wordt gegeven in het technische kennisniveau van de AIVD.⁴⁶ Hierbij kan worden gewezen op een specifieke manier van binnentreden en eventueel de hulp van een derde die hierbij nodig is geweest. Indien de kennis van de technische mogelijkheden openbaar wordt, kunnen *targets* van de dienst in het vervolg hierop hun gedrag aanpassen hetgeen ten koste kan gaan van de effectieve taakuitvoering door de dienst. Ook kan worden gedacht aan het in gevaar komen van de fysieke veiligheid van degene die de AIVD behulpzaam is geweest bij de toepassing van deze methode.

De Commissie wijst erop dat de afstelgrond slechts van toepassing is indien zij ziet op een

⁴⁶ *Kamerstukken II 1999/2000, 25 877, nr. 8, p. 93.*

methode van de dienst die niet algemeen bekend is. Het enkele feit dat de dienst bijvoorbeeld een richtmicrofoon heeft ingezet, kan niet standaard tot afstel leiden. Het vloeit immers uit de wet voort dat de AIVD deze bevoegdheid heeft en bovendien wordt de uitoefening van de bijzondere bevoegdheid in de notificatiebrief enkel in algemene bewoordingen omschreven. De Commissie is het oordeel toegedaan dat slechts indien de specifieke eigenschappen van de uitvoering van de bijzondere bevoegdheid daartoe aanleiding geven, afstel geboden zal zijn.

2.6 Inpassing van de notificatieplicht in de organisatie

De AIVD kiest ervoor om de uitvoering van de notificatieplicht centraal uit te voeren. De juridische afdeling van de AIVD is met deze taak belast. Het notificatieonderzoek wordt toegewezen aan een bewerker van deze afdeling. Deze bewerker wint zo nodig informatie in aangaande specifieke notificatievoorstellen bij de directies op wiens instigatie de bijzondere bevoegdheid is ingezet. De aanvrager van een bijzondere bevoegdheid geeft in het voorstel tot inzet van een bijzondere bevoegdheid reeds aan of er aanleiding is om af te zien van notificatie. Hetgeen in het voorstel hieromtrent is vermeld, geldt als voorlopige indicatie voor de definitieve vaststelling nadien.

Bij de tenuitvoerlegging van de notificatieplicht maakt de AIVD gebruik van de zogenaamde Bevoegdhedenkaart, een hiervoor ontwikkelde applicatie. De Bevoegdhedenkaart voorziet in een grotendeels geautomatiseerd systeem waarin alle toestemmingen voor de inzet van bijzondere bevoegdheden worden bijgehouden. Daarnaast wordt in dit systeem bijgehouden of en wanneer een bepaalde bevoegdheid daadwerkelijk is toegepast. Met behulp van de Bevoegdhedenkaart wordt inzichtelijk gemaakt wanneer naar aanleiding van de inzet van de te notificeren bevoegdheid een onderzoeksverplichting in het leven wordt geroepen. De Bevoegdhedenkaart stelt de onderzoeksverplichting automatisch uit tot het moment dat de termijn van vijf jaar van de laatste toepassing van de laatste bijzondere bevoegdheid op de betrokken persoon is verlopen. Op het moment van het verlopen van deze termijn geeft het systeem van Bevoegdhedenkaart een melding dat een onderzoeksverplichting is ontstaan.

Na deze aanvankelijke periode van automatisch uitstel, dient van geval tot geval te worden beoordeeld of er indicaties zijn voor het verlengen van de uitstelperiode met nogmaals een jaar. Dit kan worden verwerkt in de Bevoegdhedenkaart, welke vervolgens een jaar later een nieuwe onderzoeksverplichting in het leven roept. Bovendien wordt bij het ontstaan van de onderzoeksverplichting een definitief voorstel geformuleerd met betrekking tot het van toepassing zijn van een afstelgrond. Het systeem van de Bevoegdhedenkaart voorziet aldus in een herbeoordeling van de validiteit van een afstelgrond vijf jaar na het aanvankelijke voorstel hiertoe.

Onderdeel van het notificatieonderzoek is de tracering van de betrokken persoon. Deze tracering gebeurt in samenwerking met de afdeling van de AIVD die zich bezighoudt met open bronnen onderzoek, die rechtstreeks toegang heeft tot de landelijk raadpleegbare deelverzameling van de GBA. De bewerker voorziet de desbetreffende afdeling van zoveel mogelijk identificeerbare gegevens uit het dossier van de betrokken persoon. Eventueel kan een nadere zoekslag in de eigen systemen van de AIVD plaatsvinden indien de GBA-naslag geen eenduidige resultaten heeft opgeleverd. Daarnaast beoordeelt de bewerker of de verwerkte gegevens relevant zijn voor enig lopend onderzoek en of een afstelgrond van toepassing is. Het notificatieonderzoek zal uiteindelijk leiden tot het formuleren van een notificatievoorstel, dat kan inhouden het doen uitgaan van een notificatiebrief, het uitstellen van de notificatie voor een jaar, het verval van de notificatieplicht wegens de niet-traceerbaarheid dan wel het overlijden van de betrokken persoon alsmede het verval van de onderzoeksplicht wegens het van toepassing zijn van een afstelgrond. Aan het eind van de keten worden de notificatievoorstellen ter ondertekening voorgelegd aan het (plaatsvervangend) hoofd van de AIVD.

3. Bevindingen van de Commissie

3.1 Inleidende opmerkingen

Het onderzoek van de Commissie besloeg alle notificatiebesluiten sinds de feitelijke inwerkingtreding van de notificatieplicht op 29 mei 2007 tot en met 11 november 2009. De Commissie constateert dat AIVD in de onderhavige periode in geen enkel geval heeft besloten tot het daadwerkelijk uitbrengen van een notificatieverslag. In 43 procent van de gevallen leidde het notificatieonderzoek tot de conclusie dat de betrokken persoon niet kon worden getraceerd. In 25 procent van de notificatiebesluiten was sprake van uitstel van de notificatieverplichting en in 27 procent van de notificatiebesluiten werd geconcludeerd dat een afstelgrond van toepassing was. In de overige gevallen was sprake van het overlijden van de betrokken persoon, het inzetten van een bijzondere bevoegdheid jegens een organisatie dan wel het uiteindelijk niet inzetten van de bijzondere bevoegdheid nadat hiertoe wel toestemming was verkregen.

3.2 De onderzoeksverplichting

3.2.1 Redelijke termijn

De Commissie constateert dat in een aantal gevallen geruime tijd verloopt tussen het ontstaan van de notificatieplicht en het nemen van een besluit ten aanzien van het al dan niet notificeren van de betrokken persoon. Vier maal per jaar wordt een reeks

notificatievoorstellen ter ondertekening voorgelegd aan het (plaatsvervangend) hoofd van de AIVD. Dit betekent dat het besluitvormingsproces ervoor zorgt dat notificatieonderzoeken die zijn afgerond in het begin van een dergelijke periode in ieder geval tot het eerstvolgende moment waarop een reeks notificatiebesluiten wordt ondertekend, blijven liggen. Deze periode dient naar het oordeel van de Commissie te worden betrokken bij de beoordeling of sprake is van de wettelijk vereiste redelijke termijn. Hoewel tot op heden nog niemand is genotificeerd, stelt de Commissie vast dat het besluitvormingsproces niet anders is in de gevallen dat wel zou zijn besloten tot het uitbrengen van een notificatieverslag.

De Commissie kan begrip opbrengen voor het clusteren van notificatievoorstellen zodat aangaande deze voorstellen periodiek en groepsgewijs een besluit wordt genomen. De Commissie constateert dat het uitvoeren van het notificatieonderzoek, dat leidt tot het opstellen van een notificatievoorstel, binnen een redelijke termijn wordt verricht.

Het is naar het oordeel van de Commissie evenwel in beginsel in strijd met de vereiste redelijke termijn indien er geruime tijd zit tussen het opstellen van het notificatievoorstel en de hierop volgende notificatiebeslissing. De Commissie merkt hierbij op dat het mogelijk is dat een notificatievoorstel naar aanleiding van nadien gebleken feiten of omstandigheden nader tegen het licht wordt gehouden. Bij afwezigheid van dergelijke feiten of omstandigheden dient een notificatievoorstel in beginsel bij de eerstvolgende ronde beslissingen te worden behandeld. De Commissie constateert dat hier niet in alle gevallen sprake van is geweest.

De Commissie constateert dat het notificatiebesluit in het algemeen binnen een redelijke termijn wordt genomen. In enkele gevallen constateert de Commissie dat er een lange periode zit tussen het notificatieonderzoek en het hierop volgende notificatievoorstel, en het definitieve notificatiebesluit. De Commissie beveelt aan dat de AIVD zorg betracht dat deze laatste fase spoedig wordt doorlopen.

3.2.2 Inzet van een bijzondere bevoegdheid jegens een organisatie

De Commissie constateert dat de AIVD in een aantal gevallen een bijzondere bevoegdheid heeft ingezet met als doel informatie te vergaren omtrent een organisatie. Uit de wet volgt dat de inzet van een bijzondere bevoegdheid jegens een organisatie niet onderhevig is aan de notificatieplicht. De Commissie constateert dat AIVD in de desbetreffende gevallen zorgvuldig, en op terechte gronden, heeft besloten dat de bijzondere bevoegdheid was ingezet jegens een organisatie en niet jegens een natuurlijk persoon.

3.3 Verval van de notificatieplicht

De Commissie constateert dat de AIVD bij het traceren van de betrokken persoon zich in de regel beperkt tot een zoekslag in de eigen informatiesystemen en in de Gemeentelijke Basisadministratie (GBA), in die zin dat de zoekslag van de AIVD in de eigen informatiesystemen betrekking heeft op het verzamelen van identiteitsgegevens teneinde een succesvolle zoekslag te kunnen maken in de GBA. De eigen informatiesystemen worden geraadpleegd om te achterhalen welke mogelijke identificatiegegevens omtrent de betrokken persoon bij de AIVD bekend zijn. Hierbij kan worden gedacht aan de geboortedatum, het adres, de naam en eventuele aliases. Het resultaat van deze zoekslag wordt verstrekt aan de afdeling binnen de AIVD die onder meer is belast met het verrichten van naslagen in de GBA. Indien de zoekslag in de GBA leidt tot onduidelijkheden, vindt een terugkoppeling plaats waarbij om aanvullende informatie wordt gevraagd. Dit leidt ertoe dat nogmaals in de eigen informatiesystemen een naslag wordt verricht teneinde de ontbrekende gegevens boven tafel te krijgen.

De Commissie constateert dat in een aantal gevallen de zoekslag in de GBA wel de woonplaats van betrokkene opleverde maar geen bijbehorende nadere adresgegevens. Navraag bij de AIVD heeft geleerd dat in een dergelijk geval enerzijds sprake kan zijn van de situatie dat betrokkene naar het buitenland is vertrokken. De laatste gemeente van inschrijving is verplicht de betrokken persoon bij de desbetreffende gemeente ingeschreven te houden zodat in geval van een eventuele terugkeer naar Nederland de persoonsgegevens van betrokkene inzichtelijk blijven. Anderzijds is het mogelijk dat bij een gemeentelijke controle is gebleken dat betrokkene niet daadwerkelijk woonachtig was op het opgegeven adres. Indien dit het geval is, zal dit adres worden verwijderd uit de registratie. Ter conservering van de persoonsgegevens blijft evenwel ook in dit geval betrokkene ingeschreven staan in de desbetreffende woonplaats.

In een enkel geval is uit de opbrengst van een tap gebleken dat het getapte nummer niet toebehoorde aan de persoon jegens wie de telefoontap was ingezet maar aan een, naar later bleek, ongerelateerde derde. De Commissie is het oordeel toegedaan dat in de onderhavige zaak een notificatieonderzoek had moeten worden ingesteld naar deze persoon. De Commissie stelt vast dat de AIVD een doelbewuste inbreuk op de persoonlijke levenssfeer heeft gemaakt van de betrokken persoon. De AIVD heeft de tap immers enige tijd doelbewust in stand gehouden om te onderzoeken of de betrokken persoon behoorde tot het netwerk van het eigenlijke target. Hierdoor is er naar het oordeel van de Commissie geen sprake geweest van een derde in de zin van paragraaf 2.2.4 van dit toezichtsrapport. Dat de betrokken persoon naar later bleek niet gerelateerd was aan dit target doet hier niet aan af. De Commissie constateert dat de AIVD wel heeft getracht het eigenlijke target te traceren. De AIVD heeft een naslag verricht op de naam van het eigenlijke target in combinatie met

het adres van de ongerelateerde derde. De Commissie acht het evenwel duidelijk dat dit niet heeft kunnen leiden tot het traceren van het eigenlijke target. De gehanteerde zoektermen gingen immers uit van een adres waarvan door de AIVD zelf was aangetoond dat het eigenlijke target hier niet woonachtig was.

Het is de Commissie gebleken dat in één geval de AIVD niet in staat is geweest een persoon te traceren waarvan bekend moest zijn dat deze op dat moment verbleef in een penitentiaire inrichting. De Commissie stelt vast dat in het eigen informatiesysteem van de AIVD de verblijfsgegevens van de betrokken persoon aanwezig waren maar dat de AIVD deze gegevens niet heeft betrokken bij het traceren van de betrokken persoon. In de geheime bijlage bij het onderhavige toezichtsrapport wordt nader op deze kwestie ingegaan. De Commissie beveelt aan het desbetreffende notificatiebesluit te heroverwegen met inachtneming van het voorgaande.

De Commissie constateert dat de AIVD bij het traceren van de betrokken personen heeft gehandeld overeenkomstig de wettelijke vereisten, behoudens het hierboven genoemde geval waarbij sprake was van een persoon die verbleef in een penitentiaire inrichting. De Commissie beveelt aan dit notificatiebesluit te heroverwegen. Hiermee is evenwel niet gezegd dat deze heroverweging wel zou leiden tot notificatie, daar mogelijk andere gronden bestaan om hier niet toe over te gaan.

De Commissie roept in herinnering de door haar in paragraaf 2.3.2 gedane aanbeveling in voorkomende gevallen om ook andere bronnen dan de GBA te betrekken bij het traceren van de betrokken persoon. Zij heeft overigens geen aanwijzing dat in de door haar onderzochte gevallen de betrokkenen wel getraceerd hadden kunnen worden indien de AIVD deze verdergaande zoekslag had gehanteerd, doch kan dit ook niet uitsluiten.

3.4 Uitstel van de notificatieplicht

Uitstel van notificatie is voorgeschreven indien de bijzondere bevoegdheid jegens de betrokken persoon minder dan vijf jaar geleden is ingezet dan wel indien in deze periode gegevens zijn verwerkt omtrent deze persoon in het kader van het desbetreffende onderzoek. De gegevens dienen tevens niet relevant te zijn voor enig lopend onderzoek. De Commissie constateert dat de grote meerderheid van de notificatiegevallen waarbij een uistelgrond van toepassing is, is gegrond op het feit dat in de afgelopen vijf jaar omtrent de betrokken persoon nieuwe gegevens zijn verwerkt. Dit kan bijvoorbeeld inhouden dat betrokkene is waargenomen bij een observatieactie, dat betrokkene wordt genoemd in een rapportage van een menselijke bron of dat uit tapverslagen blijkt dat betrokkene nog immer contacten onderhoudt met personen naar wie recent onderzoek is verricht door de

AIVD. In een enkel geval wordt besloten tot uitstel van notificatie op de grond dat de desbetreffende gegevens relevant zijn voor enig lopend onderzoek zonder dat de betrokken persoon onderdeel is van dit onderzoek. De Commissie constateert dat de AIVD bij de bepaling of een uitstelgrond van toepassing is, in het algemeen zorgvuldig te werk gaat. De conclusie dat uitstel van notificatie is aangewezen wordt naar het oordeel van de Commissie steeds gedragen door de achterliggende stukken. De Commissie stelt vast dat de AIVD zoveel mogelijk aansluit bij concrete onderzoeken. De Commissie is van oordeel dat hiermee recht wordt gedaan aan de casuïstische benadering die eigen behoort te zijn aan een dergelijke beoordeling. De Commissie wenst niettemin in het navolgende een enkel geval te bespreken waarbij naar haar oordeel niet op goede gronden is besloten tot uitstel van notificatie.

De Commissie constateert dat in een specifiek notificatieonderzoek is vastgesteld dat meer dan vijf jaar geleden door de AIVD is besloten naar een bepaalde groepering, waartoe de betrokken persoon behoorde, geen onderzoek meer te verrichten. In het kader van het desbetreffende onderzoek zijn destijds bijzondere bevoegdheden ingezet jegens betrokkene. Minder dan vijf jaar geleden bevestigde de AIVD, in reactie op een informatieverzoek hieromtrent van een collega-dienst, het stopzetten van het onderzoek naar de betreffende groepering. De Commissie is van oordeel dat in deze niet op goede gronden een beroep is gedaan op een uitstelgrond in de zin van artikel 53 lid 1 sub a WIV 2002. Een bevestiging van een eerdere beslissing geen onderzoek meer te verrichten naar een bepaalde groepering kan naar het oordeel van de Commissie niet worden gezien als een nieuw gegeven in de zin van artikel 53 lid 1 sub a onder 2 WIV 2002. De AIVD stelde bovendien, in de marge van het onderzoeksrapport horende bij desbetreffende notificatiebesluit, dat het altijd mogelijk moet zijn om indien hier aanleiding toe is ad hoc zaken weer op te pakken. Wat hier ook van moge zijn, de Commissie is het oordeel toegedaan dat hiermee een onderzoek niet als lopend onderzoek kan worden gekwalificeerd. De Commissie beveelt aan om het desbetreffende notificatiebesluit te heroverwegen.

De Commissie constateert dat in een aantal gevallen enige tijd verloopt tussen de initiële verwerking van de opbrengst van een bijzondere bevoegdheid en het verder exploiteren van de opbrengst in nadere inlichtingenproducten. Het is met betrekking tot het aanvangen van de uitsteltermijn relevant om te bezien onder welke omstandigheden sprake is van de verwerking van nieuwe gegevens. De Commissie is het oordeel toegedaan dat sprake kan zijn van de verwerking van nieuwe gegevens indien reeds verwerkte gegevens in een andere context worden bezien, bijvoorbeeld door de beschikking over later verkregen inlichtingen. Zo kunnen de opbrengsten van de inzet van een bijzondere bevoegdheid in een ander licht komen te staan na vergelijking met later beschikbare inlichtingen. Indien dit geval is, dient de vijfjaarstermijn eerst vanaf de latere datum aan te

vangen. Indien de initiële onderzoeksresultaten evenwel nadien slechts worden aangehaald en niet tot nieuwe inzichten (kunnen) leiden, dient de datum van de initiële verwerking de aanvang te markeren van de vijfjaarstermijn. De Commissie is geen gevallen tegengekomen waarbij op grond van later gebruikte reeds beschikbare inlichtingen ten onrechte is besloten tot uitstel van de notificatieplicht.

De Commissie constateert dat de AIVD oordeelt dat uitstel van notificatie voorgeschreven is indien de betrokken persoon in de afgelopen vijf jaar contact heeft gehad dan wel nog steeds heeft met iemand naar wie nog steeds onderzoek wordt verricht. De Commissie constateert dat de AIVD kon oordelen dat het in deze gevallen relevant en meer dan slechts oppervlakkig contact betrof.

In een aantal notificatieonderzoeken heeft de AIVD geconstateerd dat betrokkene deel uitmaakt van een relatief klein netwerk. In dergelijk geval stelde de AIVD dat pas zal worden overgegaan tot notificatie zodra ten aanzien van geen enkel van de personen uit het netwerk meer een uitstelgrond van toepassing is. Indien bepaalde personen uit het netwerk wel worden genotificeerd en andere niet, zal dit kunnen leiden tot de conclusie dat bepaalde personen (recentelijk) nog in onderzoek bij de AIVD. Dit kan leiden tot inzicht in het actuele kennisniveau van de AIVD. De Commissie kan begrip opbrengen voor dit standpunt van de AIVD.

De Commissie constateert dat bij de meeste notificatieonderzoeken sprake is van de inzet van een bijzondere bevoegdheid op grond van de a-taak van de AIVD. In een aantal gevallen is evenwel sprake van een bijzondere bevoegdheid op basis van de d-taak. Bij dergelijke notificatieonderzoeken oordeelde de AIVD dat uitstel van notificatie is aangewezen indien de bijzondere bevoegdheden zijn ingezet in het kader van een onderzoek naar een land dat in het kader van het huidige Aanwijzingsbesluit is aangewezen als land van aandacht. De Commissie acht dit in overeenstemming met de wet.

De Commissie constateert dat de AIVD bij de beoordeling op sprake is van een uitstelgrond heeft gehandeld overeenkomstig de wettelijke vereisten, behoudens één enkel in het voorgaande besproken geval. De Commissie beveelt aan dit geval te heroverwegen. Hiermee is evenwel niet gezegd dat deze heroverweging wel zou leiden tot notificatie, daar mogelijk andere gronden bestaan om hier niet toe over te gaan.

3.5 Afstel van de notificatieplicht

3.5.1 Bronbescherming

Indien het notificeren van de betrokken persoon naar redelijke verwachting ertoe leidt dat bronnen van de AIVD, daaronder begrepen inlichtingen- en veiligheidsdiensten van andere landen, worden onthuld sprake is van afstel op grond van bronbescherming. De Commissie heeft zich in paragraaf 2.4.2 op het standpunt gesteld dat een technische bron, zoals een telefoontap, geen bron is in de zin van artikel 34 lid 7 sub a WIV 2002. De Commissie constateert dat de AIVD in een recent onderzoeksrapport horende bij een notificatiebesluit ook dit standpunt is toegedaan. De Commissie stelt evenwel vast dat ten aanzien van een eerder genomen notificatiebesluit de AIVD is gekomen tot afstel van notificatie op grond van bronbescherming wegens de verkrijging van het telefoonnummer via een telefoontap. De Commissie acht dit niet in overeenstemming met de bedoeling van de wet. De Commissie beveelt aan het desbetreffende besluit met inachtneming van het standpunt van de Commissie opnieuw te beoordelen.

De Commissie constateert dat de AIVD de onderhavige afstelgrond van toepassing acht indien de inzet van een bijzondere bevoegdheid herleidbaar is tot van een bron van de AIVD verkregen informatie omtrent de betrokken persoon. Het enkele feit dat de desbetreffende informatie is verkregen van een bron is evenwel onvoldoende voor het van toepassing zijn van de afstelgrond. Hiervoor is immers vereist dat de notificatie naar redelijke verwachting ertoe leidt dat de identiteit van de bron zal worden onthuld. De Commissie stelt vast dat de AIVD hieraan invulling geeft door in het notificatierapport tot uiting te brengen dat de informatie door de betrokken persoon in vertrouwen is medegedeeld aan de bron van de AIVD.

De Commissie stelt vast dat in een enkele gevallen omtrent de betrokken persoon een ambtsbericht is verstuurd aan de Landelijk Officier van Justitie voor Terrorismebestrijding (LOvJ). De Commissie constateert dat in één van deze ambtsberichten het telefoonnummer van de betrokken persoon is opgenomen. Hiermee heeft de AIVD kennis omtrent de wetenschap van dit telefoonnummer in de openbaarheid is gebracht. Het ambtsbericht kan immers nadien worden gevoegd in het procesdossier en inzichtelijk zijn voor de betrokken persoon. Naar het oordeel van de Commissie kan de AIVD in een dergelijk geval niet langer besluiten tot afstel van notificatie enkel op grond van de vertrouwelijke verstrekking van het desbetreffende telefoonnummer aan een bron van de AIVD. Dit is slechts anders indien de notificatie van betrokkene aanvullende gegevens oplevert voor betrokkene op grond waarvan de bron van de AIVD wordt onthuld. De Commissie denkt hierbij aan de situatie dat uit de aanvangsdatum van de telefoontap het voor de betrokken persoon duidelijk is dat er een verband is met het verstrekken van het telefoonnummer aan de bron van de AIVD.

In een aantal gevallen blijkt uit het achterliggende dossier dat jegens de betrokken persoon meerdere telefoontaps zijn ingezet. De Commissie constateert dat indien bij één van de desbetreffende telefoonnummers sprake is van een vertrouwelijk aan bron verstrekt telefoonnummer, door de AIVD ook ten aanzien van de overige getapte telefoonnummers een beroep wordt gedaan op de afstelgrond bronbescherming. De AIVD geeft hiervoor als reden dat uit de eventuele notificatiebrief niet blijkt welk telefoonnummer is getapt en de betrokken persoon zodoende ervan uit zou kunnen gaan dat zijn geheime nummer is getapt.⁴⁷ De AIVD stelt dat de ervaring leert dat de betrokken persoon in een dergelijk geval in zijn naaste omgeving zal zoeken naar de persoon die heeft gelekt. De Commissie ondersteunt dit standpunt van de AIVD maar is evenwel het oordeel toegedaan dat wel sprake moet zijn van de daadwerkelijke inzet van een bijzondere bevoegdheid op een niet algemeen bekend telefoonnummer. De Commissie is met andere woorden het oordeel toegedaan dat de bron in de omgeving van de betrokken persoon daadwerkelijk informatie omtrent de betrokken persoon moet hebben aangeleverd op grond waarvan een bijzondere bevoegdheid is ingezet. Het enkele feit dat een bron actief is in de omgeving van de betrokken persoon leidt op zichzelf niet tot het van toepassing zijn van de afstelgrond bronbescherming.

In een specifiek geval wordt door de AIVD besloten tot afstel op grond van bronbescherming omdat een telefoonnummer zowel is verkregen van een menselijke bron als door middel van de inzet van een technisch middel bij de AIVD bekend is geraakt. Aangezien de betrokken persoon niet op de hoogte is van de inzet van het technische middel, en de betrokken persoon hiernaar slechts kan gissen, kan de Commissie zich vinden in het standpunt van de AIVD dat in dit geval de afstelgrond bronbescherming van toepassing is.

De Commissie constateert dat in een aantal gevallen omtrent de betrokken persoon is gecommuniceerd met collega-diensten. In deze context maakt de Commissie een onderscheid tussen een tweetal situaties.

Eenzijds onderkent de Commissie de situatie waarin er een direct verband bestaat tussen verkregen informatie van de collega-dienst en de inzet van de bijzondere bevoegdheid. De Commissie constateert in een aantal gevallen dat de gegevensverstrekking door de collega-dienst rechtstreeks heeft geleid tot de inzet van bijzondere bevoegdheden ten aanzien van een specifiek persoon. Het is in deze mogelijk dat de desbetreffende informatie heeft geleid tot onderzoek naar een voorheen voor de AIVD onbekend persoon. Het is evenwel ook mogelijk dat de verkregen informatie heeft geleid tot de inzet van een specifieke

⁴⁷ Artikel 34 lid 3 aanhef en onder b WIV 2002 stelt hieromtrent: "Het verslag is schriftelijk en omvat uitsluitend: [...] een aanduiding van de bijzondere bevoegdheid als bedoeld in het eerste lid die ten aanzien van de betrokken persoon is uitgeoefend."

bijzondere bevoegdheid ten aanzien van een reeds bij de AIVD bekend persoon. In dit geval kan worden gedacht aan de verkrijging van een collega-dienst van een tot dusver onbekend gebleven telefoonnummer toebehorend aan de betrokken persoon, hetgeen heeft geleid tot de inzet van een telefoontap op dit telefoonnummer. De Commissie constateert dat in een aantal gevallen de collega-dienst de informatieverstrekking vergezeld heeft doen gaan van een mededeling dat de informatie afkomstig is uit gevoelige (menselijke) bron.

Anderzijds onderkent de Commissie de situatie waarin ten aanzien van een voor notificatie in aanmerking komend persoon in het algemeen is gecommuniceerd met een collega-dienst, bijvoorbeeld in het kader van een onderzoek naar een bepaalde organisatie waartoe de desbetreffende persoon behoort. De informatie van de collega-dienst heeft evenwel niet geleid tot een persoonsgerichte onderzoeksintensivering ten aanzien van betrokkene. In deze context kan bijvoorbeeld worden gedacht aan algemene informatie omtrent de desbetreffende organisatie.

De Commissie constateert dat de AIVD slechts in de eerstgenoemde situatie komt tot afstel van notificatie op grond van artikel 34 lid 7 onder a WIV 2002, hetgeen de Commissie in overeenstemming acht met het doel van de wet.

De Commissie constateert dat de AIVD bij de bepaling of sprake is van de afstelgrond bronbescherming heeft gehandeld overeenkomstig de wettelijke vereisten, behoudens twee gevallen die in het voorgaande zijn besproken. De gevallen betreffen het ten onrechte aanmerken van een technische bron als bron in de zin van artikel 34 lid 7 sub a WIV 2002 en het geval waarin in een ambtsbericht reeds het vertrouwelijk verstrekte telefoonnummer openbaar is gemaakt. De Commissie beveelt aan deze notificatiebesluiten te heroverwegen. Hiermee is evenwel niet gezegd dat deze heroverweging wel zou leiden tot notificatie, daar mogelijk andere gronden bestaan om hier niet toe over te gaan.

3.5.2 Het ernstig schaden van betrekkingen met andere landen en internationale organisaties

De Commissie constateert dat de AIVD in een aantal gevallen heeft besloten tot afstel van notificatie omdat het notificeren van de betrokken persoon er naar redelijke verwachting toe zou leiden dat de betrekkingen met andere landen en met internationale organisaties ernstig worden geschaad (artikel 34 lid 7 sub b WIV 2002).

De Commissie constateert dat de inzet van de bevoegdheid tot het selecteren van gegevens die zijn verkregen door het met een technisch middel ongericht ontvangen en opnemen van niet-kabelgebonden telecommunicatie ex artikel 27 lid 3 sub a en b WIV 2002 (“Sigint”), zonder uitzondering leidt tot afstel op grond van het ernstig schaden van

betrekkingen met andere landen en internationale organisaties. De Commissie stelt vast dat de inzet van Sigint in de regel gepaard gaat met het af luisteren van niet-kabelgebonden telecommunicatie afkomstig uit een ander land. Hiermee wordt een inbreuk gemaakt op de soevereiniteit van het desbetreffende land en onthulling van het feit dat de AIVD deze bevoegdheid inzet, zal ernstige schade aan de betrekkingen met andere landen kunnen veroorzaken.

De Commissie constateert dat de AIVD in het kader van de a-taak onder meer onderzoek verricht naar spionage-activiteiten van vreemde mogendheden. Dit onderzoek kan gepaard gaan met de inzet van bijzonderheden die onderhevig zijn aan de notificatieplicht. De Commissie stelt vast dat de AIVD in dergelijke gevallen de onderhavige afstelgrond van toepassing acht. Gezien het buitengewoon gevoelige karakter van dit onderzoek en de vergaande implicaties die het kan hebben op de betrekkingen met andere landen, acht de Commissie in deze gevallen een beroep op deze afstelgrond in overeenstemming met de wet. De Commissie stelt vast dat de AIVD steeds meer openheid betracht ten aanzien van inlichtingenactiviteiten van andere landen in Nederland, zoals onder meer blijkt uit recente jaarverslagen van de AIVD. De mededelingen hieromtrent van de AIVD zijn evenwel niet te herleiden tot individuele gevallen noch wordt hierin expliciet gesteld dat het hiernaar verrichte onderzoek in concrete gevallen bestond uit het inzetten van bijzondere bevoegdheden.

Uit het achterliggende dossier bij een aantal notificatiebesluiten blijkt dat sprake was van het opstarten van een onderzoek naar de betrokken persoon op basis van informatie verkregen van collega-diensten. In deze gevallen werd de onderhavige afstelgrond (mede) van toepassing geacht. De Commissie is met de AIVD van oordeel dat notificatie zou kunnen leiden tot ernstige schade aan de betrekkingen met andere landen dan wel internationale organisaties. De Commissie verwijst naar de in de voorgaande paragraaf aangedragen criteria in het kader van de afstelgrond bronbescherming. Naar het oordeel van de Commissie is voor de toepasselijkheid van de onderhavige afstelgrond aldus bepalend dat het notificeren van de betrokken persoon naar redelijke verwachting herleidbaar is tot de informatie die door de collega-dienst is verstrekt.

De Commissie constateert dat de AIVD bij de bepaling of sprake is van de afstelgrond ernstige schade aan de betrekkingen met andere landen of internationale organisaties heeft gehandeld overeenkomstig de wettelijke vereisten.

3.5.3 Onthullen van een specifieke toepassing van een methode van de dienst of de identiteit van “helpers”

De Commissie constateert dat de AIVD in enkele gevallen heeft besloten tot afstel van notificatie op grond van de afstelgrond onthulling van een specifieke toepassing van een methode van de AIVD dan wel van de identiteit van degene die de AIVD behulpzaam is geweest bij de toepassing van de methode (artikel 34 lid 7 sub c WIV 2002). De Commissie constateert dat de desbetreffende besluiten in overeenstemming met de wet zijn.

De Commissie is zich ervan bewust dat de vaststelling van de onderhavige afstelgrond een definitieve vaststelling is. Zij wijst er evenwel op dat naar de mening van de Commissie deze afstelgrond niet hetzelfde permanente karakter kent als de andere twee gronden tot afstel. De Commissie roept in herinnering dat een specifieke toepassing van een methode van de AIVD in beginsel ziet op de specifieke technische mogelijkheden die aanwezig zijn bij de AIVD.⁴⁸ De Commissie constateert dat huidige (technische) stand van zaken hierbij een grote rol speelt. Zo heeft de Commissie in een enkel geval geconstateerd dat een bepaalde - voorheen niet bekende - technische capaciteit van de AIVD vijf jaar na de inzet hiervan inmiddels algemeen bekend was geraakt. De AIVD heeft bij herbeoordeling van de afstelgrond naar het oordeel van de Commissie terecht besloten dat de afstelgrond niet van toepassing is, ondanks het feit dat deze destijds op goede gronden was voorgesteld.

De Commissie constateert dat de AIVD bij de bepaling of sprake is van de afstelgrond onthulling van een specifieke toepassing van een methode van de AIVD heeft gehandeld overeenkomstig de wettelijke vereisten.

4. Slotbeschouwing

De Commissie constateert dat de AIVD, enkele uitzonderingen daargelaten, de notificatieplicht overeenkomstig de wettelijke vereisten ten uitvoer heeft gelegd. Wellicht dat enkele van de in het voorgaande gemaakte opmerkingen zullen leiden tot het alsnog doen uitgaan van een notificatiebrief aan de betrokken persoon. In het merendeel van de onderzochte notificatiebesluiten is op terecht gronden besloten tot uitstel dan wel verval van de notificatieplicht. De Commissie acht het bovendien waarschijnlijk dat ook de besluiten die worden heroverwogen vervolgens op andere gronden niet tot notificatie zullen leiden. De Commissie stelt dat dit de conclusie rechtvaardigt dat de notificatieplicht tot dusver geen feitelijke bijdrage heeft geleverd aan de mogelijkheden voor de burger te

⁴⁸ Voor een nadere duiding van het begrip “specifieke toepassing van een methode” wordt terugverwezen naar paragraaf 2.5.4.

ageren tegen het vermeend onrechtmatig inzetten van bijzondere bevoegdheden door de AIVD. Het antwoord op de vraag of dit in de (nabije) toekomst anders zal zijn, is evenwel niet eenvoudig te geven.

De notificatieplicht vertoont een sterke overeenkomst met de regeling van de inzageverzoeken. De afstel- en uitstelgronden zijn zelfs grotendeels identiek aan elkaar. De Commissie constateert dat uit de praktijk van de inzageverzoeken blijkt dat in betrekkelijk ruime mate gegevens worden vrijgegeven terwijl tot dusver nog geen enkele notificatiebrief is uitgegaan. De voornaamste reden hiervoor is het feit dat de inzageverzoeken betrekking kunnen hebben op alle bij de AIVD aanwezige gegevens. Enerzijds betekent dit dat het om gegevens uit een verder afgelegen periode kan gaan. Zo betreft een substantieel deel van de inzageverzoeken verstrekte gegevens die zijn vergaard gedurende de Koude Oorlog. Anderzijds is een inzageverzoek niet gelimiteerd tot bij de AIVD aanwezige gegevens die zijn verkregen door middel van de inzet van een select aantal bijzondere bevoegdheden. Bovendien ondervindt de praktijk van de inzageverzoeken geen problemen aangaande het traceren van de betrokken persoon, daar deze persoon zelf aangeeft waar hij of zij woonachtig is. In bijna de helft van de gevallen stuit het notificatietraject op het niet kunnen traceren van de betrokken persoon.

Naar het oordeel van de Commissie kan niet worden gesteld dat de afstelgronden als zodanig te ruim zijn geformuleerd. De afstelgronden doen recht aan de rechtmatige belangen waarvoor de AIVD heeft op te komen. Het is nu eenmaal een feit dat de bijzondere bevoegdheden die onderhevig zijn aan de notificatieplicht van dien aard zijn dat zij dikwijls gepaard gaan met het van toepassing zijn van een afstelgrond. Te denken valt aan de inzet van Sigint en de bijna noodzakelijke samenhang met de afstelgrond ernstige schade aan de betrekkingen met andere landen.

Ten aanzien van de traceerbaarheid bestaat weliswaar enig verschil van mening tussen de Commissie en de AIVD omtrent hetgeen onder een redelijke inspanning kan worden verstaan. De Commissie stelt evenwel vast dat als geen verregaande, buitenproportionele traceringsinspanningen worden verricht een substantieel deel van de betrokkenen niet zal kunnen worden getraceerd. Het enkele tijdsverloop tussen het stopzetten van het onderzoek naar betrokkene en de aanvang van het notificatieonderzoek is hier voor een deel debet aan.

De Commissie constateert dat slechts weinig van de sinds 2002 geëntameerde operationele onderzoeken als afgerond (kunnen) worden beschouwd. Onderzoeken van de AIVD zijn in de regel langlopend. Hierbij kan worden gedacht aan het onderzoek naar terroristische dan wel jihadistische netwerken. Deze netwerken worden gekenmerkt door een zekere fluiditeit. Ten aanzien van personen die op een zeker moment in dit kader in

onderzoek waren, wordt door de AIVD langdurig een vinger aan de pols gehouden. De inzet van bijzondere bevoegdheden vormt bovendien niet het sluitstuk van een onderzoek maar veelal juist de aanleiding tot het verrichten van nadere onderzoekshandelingen. Dit neemt niet weg dat onderzoeken eindig zijn en dat hiermee op termijn de nu van toepassing zijnde uitstelgronden zullen komen te vervallen. Dit betekent dat over een langere periode bezien meer notificaties zullen plaatsvinden. Het is niet ondenkbaar dat de waarde van de notificatie voor de betrokken persoon met het tijdsverloop zal afnemen.

De Commissie stelt vast dat de tenuitvoerlegging van de notificatieplicht een aanzienlijk beslag legt op de capaciteit van de AIVD en dat dit in toekomst zeer waarschijnlijk alleen maar zal toenemen. De Commissie stelt tevens vast dat hoewel de AIVD in het algemeen de notificatieplicht op rechtmatige wijze ten uitvoer legt, tot dusver nog geen notificatiemededeling is uitgegaan. De Commissie is van oordeel dat uit het EVRM en de relevante rechtspraak van het EHRM hieromtrent niet expliciet een actieve notificatieplicht kan worden afgeleid en dat het gewicht van zo'n plicht moet worden afgezet tegen het geheel van overigens aanwezige rechtswaarborgen. De Commissie wijst in dit kader op de voor de burger reeds openstaande rechtsmiddelen zoals het indienen van een klacht naar aanleiding van vermeend onbehoorlijk optreden door de AIVD en de mogelijkheid tot het indienen van een verzoek tot kennisneming van door de AIVD verwerkte persoonsgegevens. De Commissie tekent hierbij aan dat bij de behandeling van een dergelijk verzoek om kennisneming dezelfde uitgangspunten dienen te gelden als die ten grondslag liggen aan de notificatieplicht. Het gaat hierbij dus om de meerwaarde van de notificatieplicht voor het Nederlandse systeem van rechtsbescherming. In dit verband kan ook de vraag worden gesteld of de kosten van de tenuitvoerlegging van de notificatieplicht opwegen tegen de baten. Het gaat hierbij echter om het maken van afwegingen waartoe niet de Commissie, maar de wetgever geroepen is.

5. Conclusies en aanbevelingen

- 5.1 De Commissie constateert dat de AIVD, enkele uitzonderingen daargelaten, de notificatieplicht overeenkomstig de wettelijke vereisten ten uitvoer heeft gelegd (paragraaf 4).
- 5.2 De Commissie constateert dat de AIVD bij het traceren van de betrokken persoon zich in de regel beperkt tot een zoekslag in de eigen informatiesystemen en in de Gemeentelijke Basisadministratie (GBA), in die zin dat de zoekslag van de AIVD in de eigen informatiesystemen betrekking heeft op het verzamelen van identiteitsgegevens teneinde een succesvolle zoekslag te kunnen maken in de GBA. De Commissie is van oordeel dat de eigen informatiesystemen van de AIVD ook eigen-

standig een rol kunnen vervullen en niet enkel behoren te dienen ter aanvulling op de GBA. De Commissie is van oordeel dat van de AIVD kan worden verwacht dat indien de AIVD op basis van het voorhanden zijnde dossier indicaties heeft dat dit tot enig resultaat zou kunnen leiden, navraag wordt gedaan bij de plaatselijke Regionale Inlichtingendienst (RID) dan wel bij een andere relevante instantie in de zin van artikel 60 WIV 2002 of deze wellicht beschikt over eigen informatie omtrent de werkelijke verblijfplaats van betrokkene. De Commissie beveelt aan het traceeringsbeleid op dit punt aan te passen. Zij heeft geen aanwijzing dat in de door haar onderzochte gevallen de betrokkenen wel getraceerd hadden kunnen worden indien de AIVD deze verdergaande zoekslag had gehanteerd, doch kan dit ook niet uitsluiten. (paragraaf 2.3.2).

- 5.3 De Commissie constateert dat de AIVD een ruime invulling geeft aan het begrip ‘lopend onderzoek’, waarbij aansluiting wordt gezocht bij de dreiging die uitgaat van bepaalde maatschappelijke fenomenen. Aansluiting bij een dergelijk breed onderzoeksgebied kan ertoe leiden dat notificatie van de één niet zal plaatsvinden zolang een ook maar enigszins verwant (deel)onderzoek nog loopt. Het ligt bovendien niet in de lijn der verwachting dat één van de hiervoor genoemde fenomenen zal vervallen als taakveld voor de AIVD. De uitstelgrond zal hiermee een permanent karakter kunnen krijgen hetgeen de Commissie niet in overeenstemming acht met de bedoeling van de wetgever, noch met de eis van relevantie uit artikel 53 lid 1 onder a sub 3 WIV 2002. De Commissie beveelt aan om zoveel mogelijk aan te sluiten bij concrete onderzoeken in plaats van bij maatschappelijke fenomenen. De Commissie constateert overigens dat de AIVD in de praktijk wel aansluit bij concrete onderzoeken en, behoudens het geval genoemd in conclusie 5.5, op goede gronden heeft besloten tot uitstel van notificatie. (paragraaf 2.4.3).
- 5.4 De Commissie constateert dat de AIVD bij het traceren van de voor notificatie in aanmerking komende persoon behoudens een enkel geval heeft gehandeld overeenkomstig de wettelijke vereisten. De Commissie beveelt aan in dit geval het notificatiebesluit te heroverwegen. Hiermee is evenwel niet gezegd dat deze heroverweging wel zou leiden tot notificatie, daar mogelijk andere gronden bestaan om hier niet toe over te gaan. (paragraaf 3.3).
- 5.5 De Commissie constateert dat de AIVD bij de beoordeling of sprake is van een uitstelgrond behoudens een enkel geval heeft gehandeld overeenkomstig de wettelijke vereisten. De Commissie beveelt aan het notificatiebesluit in dit geval te heroverwegen. Hiermee is evenwel niet gezegd dat deze heroverweging wel zou leiden tot notificatie, daar mogelijk andere gronden bestaan om hier niet toe over te gaan. (paragraaf 3.4).

- 5.6 De Commissie constateert dat de AIVD bij de bepaling of sprake is van de afstelgrond bronbescherming behoudens twee gevallen heeft gehandeld overeenkomstig de wettelijke vereisten. Deze twee gevallen betreffen het ten onrechte aanmerken van een technische bron als bron in de zin van artikel 34 lid 7 sub a WIV 2002 en het geval waarin in een ambtsbericht reeds het vertrouwelijk verstrekte telefoonnummer openbaar is gemaakt. De Commissie beveelt aan deze notificatiebesluiten te heroverwegen. Hiermee is evenwel niet gezegd dat deze heroverweging wel zou leiden tot notificatie, daar mogelijk andere gronden bestaan om hier niet toe over te gaan. (paragraaf 3.5.1).
- 5.7 De Commissie constateert dat de AIVD bij de bepaling of sprake is van de afstelgrond ernstige schade aan de betrekkingen met andere landen of internationale organisaties heeft gehandeld overeenkomstig de wettelijke vereisten (paragraaf 3.5.2).
- 5.8 De Commissie constateert dat de AIVD bij de bepaling of sprake is van de afstelgrond onthulling van een specifieke toepassing van een methode van de AIVD heeft gehandeld overeenkomstig de wettelijke vereisten (paragraaf 3.5.3).

Aldus vastgesteld in de vergadering van de Commissie d.d. 24 februari 2010.

**Commissie van Toezicht
betreffende de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten**

Anna van Saksenlaan 50

2593 HT Den Haag

Internet: www.ctivd.nl

E-mail: info@ctivd.nl