

COMMISSIE VAN TOEZICHT
BETREFFENDE
DE INLICHTINGEN- EN VEILIGHEIDSDIENSTEN

JAARVERSLAG

2012 - 2013

JAARVERSLAG 2012 - 2013

VAN DE COMMISSIE VAN TOEZICHT BETREFFENDE
DE INLICHTINGEN- EN VEILIGHEIDSDIENSTEN

Het jaarverslag is afgesloten op 31 maart 2013

Inhoudsopgave

Inleiding	5
Hoofdstuk 1 Het verslagjaar op hoofdlijnen	7
- Algemeen	7
- Diepteonderzoeken	7
- Verkennend toezicht	9
- Klachten	9
- Adviesfunctie	12
- Medewerking AIVD en MIVD	12
- Reguliere contacten	12
Hoofdstuk 2 Tien jaar Wiv 2002	15
Hoofdstuk 3 (De)rubricering door de AIVD	17
Hoofdstuk 4 Internationale contacten	19
Bijlagen:	
I De Commissie (achtergrond)	21
II Overzicht toezichtsrapporten	29
In het verslagjaar uitgebrachte toezichtsrapporten:	
III Toezichtsrapport 30b: de eerdere aanbevelingen van de Commissie betreffende de AIVD	35
IV Toezichtsrapport 31: de inzet van de afluisterbevoegdheid en van de bevoegdheid tot de selectie van Sigint door de AIVD	91
V Toezichtsrapport 32: de door de MIVD uitgebrachte ambtsberichten in de periode van januari 2006 tot en met juni 2011	111
VI Toezichtsrapport 33: de rubricering van staatsgeheimen door de AIVD	161



Symposium van 18 april 2012.

Inleiding

De Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten (Wiv 2002) bestond in 2012 tien jaar. De Commissie van Toezicht betreffende de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (CTIVD, verder: de Commissie) heeft haar bestaan aan deze wet te danken. Voor buitenstaanders is het terrein waarop de inlichtingen- en veiligheidsdiensten zich bewegen moeilijk begaanbaar en in veel gevallen zelfs ontoegankelijk. Een reden te meer om hoge eisen te stellen aan de kwaliteit van het toezicht op deze diensten.

De Commissie heeft daarom in het tienjarig bestaan van de Wiv 2002 aanleiding gevonden om aan prof. em. dr. C.J.C.F. Fijnaut, een erkend deskundige op dit gebied, te vragen het door de Wiv 2002 gecreëerde systeem van toezicht, en in het bijzonder haar eigen rol binnen dat geheel, kritisch tegen het licht te houden. De arbeid van prof. Fijnaut heeft geleid tot de publicatie *Het toezicht op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten: de noodzaak van krachtiger samenspel*. Deze studie is niet alleen onderwerp van discussie geweest tijdens een door de Commissie georganiseerd drukbezocht symposium op 18 april 2012, maar zal ook de komende jaren ongetwijfeld nog vaak worden geraadpleegd.

In het verslagjaar zijn er door de departementen van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en van Defensie de nodige voorbereidingen getroffen om de Wiv 2002 te wijzigen. De ministers hebben, op verzoek van de Tweede Kamer, vervolgens toch besloten om eerst een evaluatie van de Wiv 2002 te laten uitvoeren. De evaluatiecommissie Wiv 2002 is in februari 2013 in het leven geroepen. De CTIVD zal, zowel voor de evaluatie als voor de op handen zijnde wijziging van de Wiv 2002, op gezette tijden vanuit haar kennis en ervaring de verantwoordelijke instanties van advies voorzien.

De Commissie heeft van meet af aan bij de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD) en de Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (MIVD) onderzoeken verricht waarbij zij in de diepte nagaat of de desbetreffende dienst zijn taken binnen het wettelijk kader heeft verricht. Zo is bijvoorbeeld de inzet van de af luisterbevoegdheid door de AIVD onderwerp van een jaarlijks terugkerend diepteonderzoek. Dit verslagjaar heeft de Commissie zich ook ingespannen om een beeld te krijgen van bepaalde, vaak actuele, activiteiten van de diensten om zo beter te kunnen bepalen waarop zij haar aandacht in toekomstige diepteonderzoeken zal moeten richten. Dit verkennend toezicht d.m.v. scans draagt bij aan de doelmatige inzet van de toezichtcapaciteit waarover de Commissie beschikt.

De Commissie is niet alleen geïnteresseerd in wat de diensten doen, maar ook in wat met haar rapporten en de daarin opgenomen aanbevelingen wordt gedaan. Zij heeft dit jaar een rapport uitgebracht waarin zij nagaat hoe haar aanbevelingen uit de laatste tien rapporten binnen de AIVD landen. De Commissie streeft ernaar om voortaan al na verloop van een jaar na het uitbrengen van een rapport in een vervolgonderzoek na te gaan in hoeverre aan haar aanbevelingen gevolg is gegeven.

Ook dit jaar heeft de Commissie op de volledige medewerking van de diensten kunnen rekenen. Bij de betrokken bewindslieden en hun ambtenaren heeft de Commissie altijd gehoor gevonden. Dat de Tweede Kamer zich bij monde van de vaste commissies voor Binnenlandse Zaken en Defensie, alsmede de commissie voor de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten regelmatig in een mondeling overleg over de bevindingen van de CTIVD op de hoogte wil doen stellen wordt gewaardeerd.

Hoofdstuk 1

Het verslagjaar op hoofdlijnen

Algemeen

De Commissie houdt toezicht op de rechtmatigheid van de taakuitvoering van de AIVD en de MIVD. In dit kader voert de Commissie diepteonderzoeken uit, die resulteren in openbare rapporten, waar nodig met geheime bijlagen, verkent zij de kernactiviteiten van en ontwikkelingen binnen de diensten en fungeert zij als klachtadviescommissie bij klachten over de diensten. De Commissie is een onafhankelijk overheidsorgaan.¹

De Commissie bestaat uit drie leden. Thans zijn dit:

- mr. A.H. van Delden, voorzitter
- E.T. van Hoorn, lid
- mr. S.J.E. Horstink-von Meyenfeldt, lid

De leden van de Commissie werken allen in deeltijd. Commissielid Van Hoorn heeft aangekondigd per 1 september 2013 te zullen terugtreden. De procedure voor de werving van een nieuw lid is reeds aangevangen.

De Commissie wordt ondersteund door haar staf, bestaande uit een secretaris, mr. H.T. Bos-Ollermann, vijf onderzoekers en een secretaresse.

Diepteonderzoeken

Het afgelopen verslagjaar heeft de Commissie een viertal diepteonderzoeken afgerond.

De Commissie onderzoekt periodiek in hoeverre de aanbevelingen die zij in haar toezichtsrapporten doet door de AIVD en de MIVD worden opgevolgd. Dit verslagjaar heeft zij hierover verslag uitgebracht ten aanzien van de AIVD (toezichtsrapport 30b, zie bijlage III).

In 2010 heeft de Commissie besloten een jaarlijks terugkerend diepteonderzoek te

¹ Voor een uitgebreide uitleg over de Commissie zie bijlage I.

verrichten naar de inzet van de af luisterbevoegdheid en de inzet van Sigint door de AIVD. Hiertoe bekijkt zij ieder kwartaal de inzet van deze bevoegdheden. Het verslag van het eerste jaar (september 2010 – augustus 2011) is uitgebracht (toezichtsrapport 31, zie bijlage IV).

De ambtsberichten die de MIVD aan overheidsorganen zoals het Openbaar Ministerie, de Immigratie- en Naturalisatiedienst en aan leidinggevenden binnen het ministerie van Defensie uitbrengt, waren voor het eerst onderwerp van onderzoek door de Commissie in 2006. Dit verslagjaar heeft de Commissie gerapporteerd over haar onderzoek naar de ambtsberichten die de MIVD sindsdien heeft uitgebracht (toezichtsrapport 32, zie bijlage V).

Op verzoek van de Tweede Kamer en de minister van BZK heeft de Commissie onderzoek verricht naar de rubricering van staatsgeheimen door de AIVD. Dit heeft geleid tot een toezichtsrapport waarin de rubricerings- en de derubriceringsprocedure, zowel in theorie als praktijk, worden beschreven (toezichtsrapport 33, zie paragraaf 3 en bijlage VI).

In het verslagjaar heeft de Commissie voorts gewerkt aan het omvangrijke onderzoek naar de samenwerking tussen de MIVD en buitenlandse inlichtingen- en veiligheidsdiensten en aan het onderzoek naar enkele langlopende agentenoperaties van de AIVD. Naar het zich laat aanzien worden deze onderzoeken afgerond in 2013. De inzet van de af luisterbevoegdheid en Sigint door de AIVD blijven voorwerp van een jaarlijks terugkerend diepteonderzoek door de Commissie. Het toezichtsrapport over de periode september 2011 – augustus 2012 zal in de loop van 2013 verschijnen. Het onderzoek naar de inzet van deze bevoegdheden vanaf september 2012 is lopend.

De Commissie vindt het van belang om zicht te houden op de naleving van haar eerdere aanbevelingen. Hiertoe stelt zij vervolgonderzoeken in. De toezichtsrapporten van een tweetal vervolgonderzoeken betreffende de AIVD zullen in de loop van 2013 verschijnen. Het betreft het vervolgonderzoek inzake de uitvoering van de notificatieverplichting van de AIVD en het vervolgonderzoek inzake door de AIVD uitgebrachte ambtsberichten betreffende (kandidaat) politieke ambtsdragers.

Verder heeft de Commissie dit verslagjaar de aanvang gemaakt met een onderzoek naar de inzet van enkele biologische forensische onderzoeksmethoden door de AIVD. Daarnaast heeft de Commissie aangekondigd een vervolgonderzoek te gaan verrichten naar de samenwerking met buitenlandse diensten door de AIVD.

Op 16 april 2012 ontving de Commissie van de griffier van de vaste Kamercommissie voor Defensie het verzoek te toetsen of de werkwijze van de MIVD in het afwegingsproces

tot mogelijke intrekking van een 78-tal verklaringen van geen bezwaar (VGB's) voldoet aan de wettelijke vereisten. In antwoord hierop heeft de Commissie aangegeven dat zij in enkele eerdere toezichtsrapporten het wettelijk kader voor deze materie reeds besproken heeft.² Ten aanzien van de genoemde 78 individuele gevallen geldt dat de toets van de rechtmatigheid van de intrekking van VGB's is voorbehouden aan de rechter, die in deze gevallen net als partijen volledig kennis zal kunnen nemen van de informatie die ten grondslag ligt aan het besluit tot intrekking van de VGB. De informatie betreffende de justitiële antecedenten betreft immers geen staatsgeheime informatie. Daarom ziet de Commissie voor zichzelf geen toegevoegde waarde weggelegd voor het toetsen van het afwegingsproces van de MIVD in deze individuele gevallen. Zij heeft dan ook aan de vaste Kamercommissie voor Defensie aangegeven dat zij op dat moment geen aanleiding zag om een nader diepteonderzoek naar de werkwijze van de MIVD inzake deze 78 dossiers te verrichten.

Verkennend toezicht

De Commissie stelt zich tot doel om breed zicht te krijgen op de kernactiviteiten van de AIVD en de MIVD. Zij laat zich door de diensten informeren over belangrijke gebeurtenissen en ontwikkelingen. Ook brengt de Commissie zelf activiteiten van de AIVD en de MIVD in kaart. In het verleden deed zij dit door vaste activiteiten periodiek te monitoren. Het afgelopen jaar heeft de Commissie diverse activiteiten van de diensten waar zij minder bekend mee is d.m.v. een scan nader geïnventariseerd. Door op de hoogte te blijven van de ontwikkelingen binnen de AIVD en de MIVD kan de Commissie een verantwoorde afweging maken bij de keuze van haar diepteonderzoeken. Daarbij betreft zij de relevantie van het onderwerp voor de taakuitvoering van de diensten en ook in hoeverre er met het onderwerp relevante juridische vragen en externe belangen gemoeid zijn. Het dit verslagjaar aangekondigde onderzoek naar enkele biologische forensische onderzoeksmethoden van de AIVD is voortgekomen uit dit verkennend toezicht.

Klachten

Wanneer iemand een klacht heeft over de AIVD of MIVD, dient deze klacht te worden ingediend bij de minister van BZK, respectievelijk Defensie. Als de klacht in behandeling

² Hiervoor zij verwezen naar Toezichtsrapport van de CTIVD nr. 11a inzake de rechtmatigheid van de uitvoering van de Wet veiligheidsonderzoeken door de MIVD, Kamerstukken II 2006/07, 29 924, nr. 15 (bijlage), paragraaf 5.4, en Toezichtsrapport van de CTIVD nr. 30a inzake eerdere aanbevelingen van de Commissie betreffende de MIVD, Kamerstukken II 2011/12, 29 924, nr. 77 (bijlage), paragraaf 3.3, beiden beschikbaar op www.ctivd.nl.

wordt genomen, dan schakelt de minister de Commissie in als onafhankelijke klachtadviescommissie. De Commissie neemt vervolgens de behandeling van de klacht ter hand. Zij hoort betrokkenen en verricht dossieronderzoek bij de desbetreffende dienst. De Commissie geeft de minister vervolgens advies, waarbij het de minister is die beslist. Wanneer de minister afwijkt van het advies van de Commissie, dient dit advies aan klager te worden toegezonden. Indien het advies van de Commissie ongerubriceerd is, dan wordt dit integraal door de minister aan de betrokken klager doorgezonden. Indien het advies gerubriceerd is, ligt dit anders. Er wordt dan door de minister per geval een afweging gemaakt wat aan klager kan worden verstrekt. Zo kan de minister besluiten informatie te derubriceren en de zienswijze schriftelijk zo volledig mogelijk toe te lichten. Onlangs heeft de Commissie met de AIVD afgesproken dat zij in dat geval de gelegenheid krijgt om na te gaan of haar advies juist is weergegeven. In andere gevallen ontvangt de klager naast het oordeel over de gegrondheid een uitnodiging voor een mondelinge toelichting op de zienswijze door de dienst.

In het afgelopen verslagjaar behandelde de Commissie acht klachten, alle betreffende de AIVD. Inzake twee van de acht klachten heeft de Commissie haar advies uitgebracht aan de minister van BZK maar heeft deze nog geen zienswijze gegeven. Daarnaast heeft de minister van BZK in dit verslagjaar zijn zienswijze gegeven over twee klachten betreffende de AIVD die de Commissie in het vorige verslagjaar had behandeld.

De betrokken minister heeft in alle gevallen in de zienswijze het advies van de Commissie overgenomen. Hieronder volgt een korte beschrijving van deze klachten.

Ten aanzien van vier klachten 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 klachten kennelijk ongegrond waren.

Ten aanzien van één klacht adviseerde de Commissie de klacht gedeeltelijk ongegrond en gedeeltelijk kennelijk ongegrond te verklaren. Klager stelde dat hij had samengewerkt met de AIVD en dat de AIVD de aan hem toegezegde beloningen niet had uitgekeerd. Ook stelde klager dat de AIVD probeerde hem van het leven te beroven en ervoor zorgde dat zijn uitkering werd stopgezet en zijn woning werd ontruimd. De Commissie concludeerde dat de klacht kennelijk ongegrond was voor wat betreft het klachtonderdeel waarin klager stelde dat de AIVD hem van het leven probeerde te beroven. Voor wat betreft de andere klachtonderdelen concludeerde de Commissie op basis van haar onderzoek tot ongegrondheid. Er was geen sprake van een onrechtmatige of anderszins onbehoorlijke gedraging van de AIVD.

Ten aanzien van twee klachten heeft de Commissie de minister van BZK geadviseerd de klacht ongegrond te verklaren.

In het eerste geval, ook benoemd in het jaarverslag 2011-2012, werd erover geklaagd dat een onderzoek dat de AIVD uitvoert niet binnen diens wettelijke bevoegdheden valt en dat in dit onderzoek ten onrechte is samengewerkt met een buitenlandse dienst. Klagers zouden hierdoor zijn benadeeld. De Commissie oordeelde dat de AIVD het betreffende onderzoek rechteens mocht verrichten en stelde vast dat er geen sprake was van samenwerking met de door klagers genoemde buitenlandse dienst.

In het tweede geval stelden klagers dat zij ten onrechte door de AIVD in de gaten werden gehouden. Uit het onderzoek van de Commissie bleek niet dat ten opzichte van klagers sprake was van enige onbehoorlijke gedraging door de AIVD. Klagers hebben niet aannemelijk kunnen maken dat de AIVD betrokken was bij de door hen omschreven activiteiten.

Ten aanzien van één klacht heeft de Commissie de minister van BZK geadviseerd deze gedeeltelijk gegrond en gedeeltelijk ongegrond te verklaren.

In dit geval, ook benoemd in het jaarverslag 2011-2012, stelden klagers dat de verstrekking van informatie over één van hen aan een buitenlandse dienst onrechtmatig en onzorgvuldig was. De Commissie concludeerde dat een deel van de verstrekking onrechtmatig was. Dit gedeelte van de klacht was gegrond. Een ander deel van de verstrekking was niet onrechtmatig en niet onzorgvuldig. Ten aanzien van dit deel van de klacht concludeerde de Commissie tot ongegrondheid.

Inzake twee klachten heeft de Commissie een advies uitgebracht aan de minister van BZK, maar heeft deze nog geen zienswijze gegeven. Het advies van de Commissie luidde om één klacht ongegrond te verklaren en één klacht gedeeltelijk gegrond en gedeeltelijk ongegrond. In haar volgende jaarverslag zal de Commissie nog terugkomen op deze klachten.

Adviesfunctie

Op basis van artikel 64 lid 2 sub b heeft de Commissie de mogelijkheid om de betrokken minister gevraagd en ongevraagd te adviseren. Op 1 oktober 2012 stelde het ministerie van BZK de consultatie open voor het conceptvoorstel tot wijziging van artikel 13 Grondwet, het recht op brief- en telecommunicatiegeheim. De wijze waarop dit recht in de Grondwet wordt vormgegeven is richtinggevend voor de inzet van bijzondere bevoegdheden door de AIVD en de MIVD. De Commissie zag in het conceptvoorstel aanleiding om de minister van advies te voorzien.

Medewerking AIVD en MIVD

De Commissie ontving in dit verslagjaar, evenals in de voorgaande jaren, de volle medewerking van de AIVD en de MIVD.

Bij haar dossieronderzoek bij de MIVD blijft de Commissie evenwel enige problemen en vertragingen ondervinden. Het digitale documentatiesysteem van de MIVD wordt door de Commissie als weinig gebruikersvriendelijk ervaren. Hierdoor blijft zij deels afhankelijk van de fysieke aanlevering van dossiers door de MIVD. In het onderzoek naar de samenwerking van de MIVD met buitenlandse diensten bleken deze aangeleverde dossiers niet altijd volledig. Dit werd later, op aangeven van de Commissie, alsnog hersteld.

Reguliere contacten

De Commissie spreekt op reguliere basis met de Tweede Kamer, de betrokken ministers en de dienstleidingen van de AIVD en de MIVD.

Op 20 juni 2012 nam de voorzitter van de Commissie deel aan een rondetafelgesprek met de vaste Kamercommissie voor Binnenlandse Zaken over de uitkomsten van de gespreksronde die professor Fijnaut ter gelegenheid van het tienjarig bestaan van de Wiv 2002 had geëntameerd (zie meer hierover in hoofdstuk 2 van het jaarverslag). Op 21 juni 2012 sprak de Commissie over de staatsgeheime aspecten van haar bevindingen met de parlementaire Commissie voor de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (Commissie IVD). In dit verslagjaar heeft de Commissie niet gesproken met de vaste Kamercommissie voor Defensie.

Op 8 mei 2012 sprak de Commissie met minister van BZK Spies en op 13 februari 2013 maakte de Commissie kennis met de nieuwe minister van BZK Plasterk. De Commissie sprak op 23 mei 2012 met minister van Defensie Hillen en op 19 juni 2012 met minister-president Rutte. Op 10 oktober 2012 sprak de voorzitter van de Commissie met de secretaris-generaal van het ministerie van Algemene Zaken over de rol van de coördinator van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten. Op 11 december 2012 vond het reguliere gesprek plaats tussen de Commissie en de secretaris-generaal van het ministerie van Algemene Zaken, mede in diens hoedanigheid van coördinator van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten.

Met de dienstleidingen van de AIVD en de MIVD is in het afgelopen verslagjaar tweemaal overleg gevoerd. Tijdens deze overleggen worden onder meer de uitgebrachte rapporten

en de lopende onderzoeken van de Commissie besproken, alsmede belangrijke ontwikkelingen en gebeurtenissen binnen de diensten. Over lopende aangelegenheden is incidenteel contact geweest tussen de leiding van de diensten en de voorzitter van de Commissie. Tussen de staf van de Commissie en medewerkers van de diensten bestaat goed overleg over de voortgang van de werkzaamheden.

Daarnaast sprak de Commissie op 22 mei 2012 met de president van de Algemene Rekenkamer Stuivering. De Algemene Rekenkamer oefent met name op financieel niveau toezicht uit op de AIVD en de MIVD. Tijdens het gesprek is aandacht besteed aan de werkwijze en de onderzoeksagenda van de Algemene Rekenkamer en de Commissie.

Op 28 november 2012 heeft de Commissie een werkbezoek gebracht aan het Korps Landelijke Politiediensten (KLPD), nu de Landelijke Eenheid, in Driebergen. De Commissie heeft tijdens dit bezoek kennisgenomen van de activiteiten en werkwijze van het KLPD, in het bijzonder waar deze de activiteiten van de AIVD raken. Op 6 maart 2013 is tijdens een vervolfbezoek dieper ingegaan op de werkzaamheden van de Inlichtingendienst van de Landelijke Eenheid. Deze dienst verricht op basis van artikel 60 Wiv 2002 werkzaamheden ten behoeve van de AIVD.

Hoofdstuk 2

Tien jaar Wiv 2002

Op 29 mei 2002 trad de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2002 (Wiv 2002) in werking. De Commissie heeft in het tienjarig bestaan van de Wiv 2002 aanleiding gezien om professor Fijnaut te vragen een onderzoek te verrichten naar de werking van het systeem van toezicht op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten. Fijnaut heeft hiertoe het systeem van toezicht in kaart gebracht en vraaggesprekken gevoerd met 26 personen die de afgelopen tien jaar ervaringen hebben opgedaan met dit toezicht. Zijn bevindingen heeft Fijnaut opgeschreven in een rapport getiteld *Het toezicht op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten: de noodzaak van krachtiger samenspel*.¹ Op 18 april 2012 heeft de Commissie in de Oude Zaal van de Tweede Kamer een symposium georganiseerd waarin het toezicht op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten centraal stond. In aanwezigheid van vele functionarissen die direct en indirect bij het toezicht betrokken zijn presenteerde Fijnaut zijn bevindingen. Onder leiding van de heer Van Schendel, vice-president van de Hoge Raad, vond een discussie plaats met een forum bestaande uit de heren Aalbersberg, korpschef politie Amsterdam-Amstelland, Bruning, algemeen secretaris van de Nederlandse Vereniging van Journalisten, Hoekstra, voormalig lid van de Raad van State en voormalig secretaris-generaal van het ministerie van Algemene Zaken, en Nooitgedagt, advocaat te Amsterdam. Ook met de aanwezigen werd een discussie gevoerd.

De Commissie kijkt terug op een vruchtbare uitwisseling van standpunten. De inzichten die voortvloeien uit de gespreksronde die Fijnaut heeft verricht, verdienen het om goed bestudeerd en kritisch tegen het licht gehouden te worden. Het is dan ook verheugend te noemen dat de regering na aandringen van de Tweede Kamer heeft besloten een evaluatie van de Wiv 2002 te laten uitvoeren. Op 1 februari 2013 is de commissie evaluatie Wiv 2002 benoemd. Deze onafhankelijke commissie onder leiding van mr. drs. C.W.M. Dessens adresseert de volgende vragen: (1) heeft de wet gebracht wat de wetgever daarmee voor ogen had (realisatie van de doelstellingen van de wet); (2) is de wet in de praktijk een werkbaar instrument gebleken voor de taakuitvoering van diensten; en (3) welke knel- en aandachtspunten zijn in de toepassingspraktijk te onderkennen.² Er wordt hierbij, ook op verzoek van de Tweede Kamer, in het bijzonder

¹ Het rapport is te vinden op www.ctivd.nl onder Overige publicaties.

² Artikel 2 regeling instelling Evaluatiecommissie Wiv 2002, Stcrt. 2013, 4096 en Kamerstukken II 2011/12, 29 924, nr. 91, p. 2.

aandacht besteed aan het systeem van toezicht en aan de technische toereikendheid van de aan de diensten toegekende bevoegdheden.

Nadat de Commissie in 2011 het toezichtsrapport nr. 28 inzake de inzet van Sigint door de MIVD uitbracht, kondigde de minister van Defensie aan de Wiv 2002 te willen wijzigen.³ In dit rapport had de Commissie geconstateerd dat de praktijk van de MIVD op verschillende terreinen op gespannen voet stond met de bepalingen in de Wiv 2002. Het voornemen van de minister was om de Wiv 2002 aan te passen aan nieuwe technologische ontwikkelingen. Ook zouden in het voorstel tot wijziging van de Wiv 2002 enkele andere onderwerpen worden behandeld, waaronder de niet-controversiële onderdelen uit een eerder voorstel de Wiv 2002 te wijzigen.⁴ Hoewel de wetswijziging ambtelijk in een vergevorderd stadium van voorbereiding is, heeft de minister op aandringen van de Tweede Kamer toch besloten het wijzigingsvoorstel pas in te dienen nadat de evaluatiecommissie haar rapport heeft gepresenteerd, dus na september 2013.⁵

³ *Kamerstukken II* 2011/12, 29 924, nr. 86, p. 3.

⁴ *Kamerstukken II* 2011/12, 29 924, nr. 79, p. 1-2.

⁵ Artikel 6 regeling instelling Evaluatiecommissie Wiv 2002, *Stert.* 2013, 4096.

Hoofdstuk 3

(De)rubricering door de AIVD

De AIVD en de MIVD stellen jaarlijks duizenden staatsgeheim gerubriceerde stukken vast. De diensten zijn alleen al in dit opzicht niet te vergelijken met andere overheidsorganen, die in veel mindere mate met staatsgeheimen werken. Dat leidt in de buitenwereld tot veel vragen en soms zelfs tot onbegrip. Is het wel terecht dat bepaalde informatie wordt gerubriceerd, d.w.z. als geheim wordt aangemerkt? Rubriceert de AIVD niet te veel en hoger dan noodzakelijk? En wanneer moet staatsgeheime informatie worden vernietigd of gederubriceerd en openbaar gemaakt? Op verzoek van de Tweede Kamer heeft de Commissie in kaart gebracht welke regels gelden voor rubricering en derubricering en heeft zij getoetst in hoeverre de AIVD zich hieraan houdt.

De regels voor het (de)rubriceren van informatie zijn neergelegd in het Voorschrift informatiebeveiliging rijksoverheid – bijzondere informatie (het Vir-bi), dat ook geldt voor de AIVD. De Commissie constateert dat de AIVD de algemene rubriceringsregeling in het Vir-bi niet of nauwelijks in interne regelgeving heeft uitgewerkt. Dit dient alsnog te gebeuren. Ondanks de afwezigheid van zo'n uitgewerkt kader concludeert de Commissie dat, hoewel er zeker verbeteringen mogelijk zijn, het rubriceren door de AIVD in den brede goed verloopt. Er is dus geen sprake van structureel onnodig of te hoog rubriceren, zoals wel eens gedacht. De AIVD doet er wel goed aan om bij het extern verstrekken van informatie aan andere instanties, bijvoorbeeld aan de Tweede Kamercommissie voor de Inlichtingen- en veiligheidsdiensten, per alinea aan te geven welke informatie staatsgeheim is. Zo is ook voor de ontvanger duidelijk op welk deel van de informatie de rubricering ziet.

De rubricering van informatie moet conform het Vir-bi na verloop van tijd worden herzien of beëindigd. Uit het onderzoek van de Commissie is gebleken dat de AIVD dit nalaat. Het risico bestaat dat daarmee staatsgeheime informatie te lang staatsgeheim blijft.

De artikelen 43 en 44 van de Wiv 2002 schrijven daarnaast voor dat informatie van de AIVD na verloop van tijd moet worden vernietigd of overgebracht naar het Nationaal Archief. Hiertoe dient een selectielijst te worden opgesteld waarin wordt vastgelegd welke gegevens voor vernietiging en welke voor overbrenging in aanmerking komen. Bij het opstellen van de selectielijst moet rekening worden gehouden met het bijzondere karakter van het werk van de AIVD, maar verder blijft het uitgangspunt dat de AIVD net

als andere overheidsinstanties zijn archief niet eindeloos onder zich kan houden. De Commissie constateert dat er nog geen selectielijst is vastgesteld en er dus ook nog geen informatie van de AIVD wordt vernietigd of overgebracht naar het Nationaal Archief. Er blijkt een langlopende discussie te zijn die dit hele proces heeft lamgelegd. Het ministerie van BZK, het ministerie van Defensie, de AIVD en de MIVD stellen zich op het standpunt dat het belang van de bronbescherming vereist dat de zogenaamde informanten- en agentendossiers moeten worden vernietigd en nooit voor overbrenging in aanmerking mogen komen. De algemene rijksarchivaris en het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap menen gelet op het historisch belang dat onder omstandigheden overbrenging van de informanten- en agentendossiers mogelijk moet zijn. De bewaring van deze dossiers wordt van belang geacht om te kunnen onderzoeken uit welke bevolkingsgroep de AIVD bronnen rekruteert, wat hun motivatie was en waarvoor de bronnen zijn ingezet. De Commissie is van oordeel dat een categorische weigering om informanten- en agentendossiers over te dragen zonder rechtsgrond is. Aan de hand van door het Nationaal Archief op te stellen criteria zou een inventarisatie van die dossiers kunnen plaatsvinden. De Commissie acht het aannemelijk dat een oplossing kan worden gevonden in de voorgestelde mogelijkheid van volledig geanonimiseerde overbrenging. De Commissie benadrukt dat de selectielijst in ieder geval met voorrang moet worden vastgesteld. Als het niet lukt om tijdig overeenstemming te bereiken inzake de kwestie van de overbrenging van de informanten- en agentendossiers, dan zou dit separaat geregeld kunnen worden.

In haar reactie op het toezichtsrapport geeft de minister aan de conclusies en aanbevelingen van de Commissie in beginsel te onderschrijven. Wel wil zij eerst in kaart brengen wat de consequenties zijn van het naleven van de aanbevelingen, met name op financieel en personeelsgebied. Er is hiertoe binnen de AIVD een project rubricering opgestart.

De Commissie is zich ervan bewust dat het schonen van het archief op vernietiging, derubricering en overbrenging een arbeidsintensieve operatie is en in een tijd van bezuinigingen wellicht niet de hoogste prioriteit zal krijgen. Dat ligt anders ten aanzien van de implementatie voor de toekomst, daar past wel prioriteit. Niet alleen omdat zich steeds meer werk opstapelt en daarmee de hoge bewaarkosten ook toenemen, maar met name omdat een efficiencyslag kan worden gemaakt bij de behandeling van onder meer de inzageverzoeken en daarmee samenhangende juridische procedures. Is immers het archief vanaf heden op orde, dan kunnen juridische procedures worden voorkomen en kan een bijdrage worden geleverd aan een zo groot mogelijke transparantie van de AIVD.

Hoofdstuk 4

Internationale contacten

Vanwege het zeer specifieke karakter van haar werkzaamheden, vindt de Commissie het van belang contacten te onderhouden met vergelijkbare instanties in het buitenland. Er is internationaal ook veel belangstelling voor de opzet van het Nederlandse toezichtssysteem en voor de door de Commissie uitgebrachte rapporten. Om deze reden worden sommige toezichtsrapporten van de Commissie ook in het Engels vertaald.

Het afgelopen verslagjaar heeft de voorzitter van de Commissie op 9 en 10 mei 2012 een bijdrage geleverd aan een studiebijeenkomst in Ljubljana, Slovenië. De studiebijeenkomst was georganiseerd door het Zwitserse instituut *Democratic Control of Armed Forces* (DCAF), ten behoeve van Kosovaarse parlementariërs en hun staf.

Eind mei bezocht de Commissie de *International Intelligence Review Agencies Conference* in Ottawa, georganiseerd door de Canadese *Security Intelligence Review Committee* en de *Communications Security Establishment Commissioner*. In aansluiting op de conferentie bezocht de Commissie Washington DC om onder meer te spreken met leden van de *House Intelligence Committee* en de *House Homeland Security Committee*. Bij de *Central Intelligence Agency* (CIA) in Langley sprak de Commissie met de *Inspector-General* en met medewerkers van de *Office of Congressional Affairs*.

Op 18 juli 2012 hebben de secretaris en een onderzoeker van de Commissie tijdens een door DCAF in Genève georganiseerd seminar over de evaluatie van toezicht presentaties gegeven over het Nederlands toezichtssysteem en de Nederlandse ervaringen met evaluaties.

Op 20 september 2012 heeft de Zuid-Afrikaanse *Inspector-General of Intelligence* Faith Radebe de Commissie bezocht. Tijdens het bezoek hebben beide toezichthouders werkwijzen en ervaringen uitgewisseld.

Op 5 december 2012 presenteerde DCAF in Ljubljana, Slovenië, een toolkit voor toezicht op inlichtingendiensten.¹ Deze toolkit heeft tot doel om handvatten te geven aan landen waar het toezicht op de inlichtingendiensten in ontwikkeling is. De toolkit is tot stand

¹ Zie hiervoor www.dcaf.ch/Programmes/Intelligence-Governance onder "Overseeing Intelligence Services: A Toolkit (2012)".

gekomen met behulp van financiering van het Nederlands ministerie van Buitenlandse Zaken. De voorzitter van de Commissie heeft het voorwoord geschreven en heeft de bijeenkomst van de presentatie van de toolkit voorgezeten. Bij deze bijeenkomst waren vertegenwoordigers uit landen in de Balkan, alsook uit landen in Noord-Europa en uit Zuid-Afrika aanwezig.

Op 25 maart 2013 ontving de Commissie de Estse plaatsvervangend secretaris-generaal voor binnenlands veiligheidsbeleid Erkki Koort. In het kader van diens oriëntatie op systemen van toezicht op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten heeft de Commissie een toelichting gegeven op 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).¹ Onder deze diensten begrijpt artikel 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 artikel 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 artikel 60 Wiv 2002).

In hoofdstuk 6 van de Wiv 2002 (de artikelen 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 artikelen 34 lid 2 en 55 lid 3 Wiv 2002.

De Commissie is krachtens de artikelen 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)² is gesteld;
- b. het gevraagd en ongevraagd inlichten en adviseren van de betrokken bewindspersonen aangaande de door de Commissie geconstateerde bevindingen;
- c. het adviseren van de betrokken bewindspersonen terzake van het onderzoeken en beoordelen van klachten;

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

² *Stb.* 1996, 525 (laatstelijk gewijzigd bij Wet van 11 oktober 2007, *Stb.* 2007, 508).

d. het ongevraagd adviseren van de betrokken bewindspersonen over de zogenoemde notificatieplicht, die in artikel 34 van de wet is opgenomen, en vijf jaar na de 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 artikelen 20-30 Wiv 2002) slechts toepassen, indien dat noodzakelijk is voor de goede uitvoering van de aan de diensten opgedragen taken (artikel 18 Wiv 2002). Verder mogen deze bijzondere bevoegdheden of inlichtingenmiddelen slechts worden uitgeoefend met inachtneming van de eisen van proportionaliteit en van subsidiariteit (artikelen 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 artikel 80 van de Wiv 2002 brengt de Commissie jaarlijks vóór 1 mei een (openbaar) verslag van haar werkzaamheden uit. Het verslag wordt aangeboden aan de beide Kamers der Staten-Generaal en aan de betrokken bewindspersonen: de minister-president, minister van Algemene Zaken, de minister van BZK en de minister van Defensie. In artikel 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 artikel 8 lid 3 en 4 Wiv 2002, dat volgens artikel 80 ook van toepassing is op de jaarverslagen van de Commissie, blijft in dit openbare verslag vermelding achterwege van gegevens die zicht geven op de door de diensten aangewende middelen in concrete aangelegenheden, op geheime bronnen en op het actuele kennisniveau van deze diensten, maar kan de betrokken minister daarvan vertrouwelijk mededeling doen aan de Staten-Generaal. 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 (artikel 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 artikel 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 artikelen 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 Koninkrijks-relaties/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 diensten³, 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 artikel 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 artikel 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

³ Artikel 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.

klager en medewerkers van de betrokken dienst. De Commissie bepaalt zelf aan de hand van de schriftelijke stukken en het horen van klager de inhoud en reikwijdte van de klacht, waarover zij advies zal uitbrengen.

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 (artikel 9:15 lid 3 Awb). Het horen geschiedt in de regel niet door de voltallige Commissie, maar wordt – conform het bepaalde in artikel 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.⁴ Vervolgens zendt de Commissie een rapport van bevindingen vergezeld van een advies en eventuele aanbevelingen aan de betrokken minister (artikel 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.⁵ Ook de Commissie is van oordeel dat de

⁴ De rechtmatigheid maakt wel deel uit van de behoorlijkheidsnormen waaraan bij de klachtbehandeling wordt getoetst. *Kamerstukken II 1997/98*, 25 837, B, p. 6.

⁵ *Kamerstukken II 1997/98*, 25 837, nr. 3, p. 7.

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. De Commissie heeft in haar hoedanigheid als klachtadviescommissie pas een adviserende taak in de zin van artikel 83 Wiv 2002, indien een formele klacht bij de minister ligt. Echter, niet bij alle formele klachten is er een verplichting de Commissie in te schakelen. Is een klacht niet-ontvankelijk op grond van artikel 9:4 Awb of wordt deze niet in behandeling genomen op grond van het bepaalde in artikel 9:8 Awb, dan hoeft geen advies te worden ingewonnen bij de Commissie. 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.⁶ De Commissie dient in beginsel over deze klachten wel advies uit te brengen. Artikel 9:10 van de Awb ontslaat de Commissie in zulke gevallen echter van de plicht tot het horen van klager (evenals in die gevallen waarin de klager heeft verklaard geen gebruik te willen maken van het recht te worden gehoord).⁷

⁶ In tegenstelling tot de Nationale ombudsman (vgl. artikel 9:23 aanhef en sub b Awb) is de minister onder het regime van de Awb verplicht kennelijk ongegronde klachten in behandeling te nemen.

⁷ *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)

Toezihtsrapport 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 artikel 25 Wiv 2002 (aftappen) en artikel 27 Wiv 2002 (selectie van ongericht ontvangen niet-kabelgebonden telecommunicatie) (CTIVD nr. 19, 2009)

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

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

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

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

Toezihtsrapport inzake de uitvoering van de notificatieplicht door de AIVD (CTIVD nr. 24, 2010)

Toezihtsrapport inzake het handelen van de MIVD jegens twee geschorste medewerkers (CTIVD nr. 25, 2010)

Toezihtsrapport inzake de uitvoering van de inlichtingentaak buitenland door de AIVD (CTIVD nr. 26, 2011)

Toezihtsrapport inzake de rol van de MIVD en de AIVD bij een evacuatiemissie in Libië (CTIVD nr. 27, 2011)

Toezihtsrapport inzake de inzet van Sigint door de MIVD (CTIVD nr. 28, 2011)

Toezihtsrapport inzake de door de AIVD uitgebrachte ambtsberichten in de periode van oktober 2005 tot en met mei 2010 (CTIVD nr. 29, 2011)

Toezihtsrapport inzake eerdere aanbevelingen van de Commissie betreffende de MIVD (CTIVD nr. 30a, 2012)

Toezihtsrapport inzake eerdere aanbevelingen van de Commissie betreffende de AIVD, (CTIVD nr. 30b, 2012)

Toezihtsrapport inzake de inzet van de afliufterbevoegdheid en van de bevoegdheid tot de selectie van Sigint door de AIVD (CTIVD nr. 31, 2012)

Toezihtsrapport van de CTIVD inzake de door de MIVD uitgebrachte ambtsberichten in de periode van januari 2006 tot en met juni 2011 (CTIVD nr. 32, 2012)

Toezihtsrapport van de CTIVD inzake de rubricering van staatsgeheimen door de AIVD (CTIVD nr. 33, 2012)

Bijlage III t/m VI

In het verslagjaar uitgebrachte toezichtsrapporten

Bijlage III Toezichtsrapport 30b inzake eerdere aanbevelingen van de Commissie betreffende de AIVD

Bijlage IV Toezichtsrapport 31 inzake de inzet van de afluisterbevoegdheid en van de bevoegdheid tot de selectie van Sigint door de AIVD

Bijlage V Toezichtsrapport 32 inzake de door de MIVD uitgebrachte ambtsberichten in de periode van januari 2006 tot en met juni 2011

Bijlage VI Toezichtsrapport 33 inzake de rubricering van staatsgeheimen door de AIVD

Toezihtsrapport 30b

Inzake eerdere aanbevelingen van de commissie betreffende de AIVD

Inhoudsopgave

1	Inleiding	37
2	Het onderzoek van de Commissie	37
3	Algemene indruk	39
3.1	Toezeggingen	39
3.2	Aanbevelingen die niet over zijn genomen door de minister	40
3.2.1	Observatie van personen met een bijzondere maatschappelijke functie	40
3.2.2	Stomme tap en sms-berichten	40
3.2.3	Bevriezingslijsten en exacte treffers	41
3.2.4	Onrechtmatige telefoontaps	42
4	Veiligheidsonderzoeken	43
4.1	Naslagen	44
4.2	Beleid ter beoordeling	45
4.3	Samenwerking met de MIVD	46
5	De CT Infobox	49
5.1	Wettelijk kader voor de CT Infobox	50
5.1.1	Achtergrond van de aanbeveling	50
5.1.2	Het vervolg	53
5.2	Opnemen en afvoeren van personen	54
6	Samenwerking tussen de AIVD en de Regionale inlichtingendiensten	56
7	Aanmerken nieuw inlichtingenmiddel als bijzondere bevoegdheid	60
8	Slotopmerking	61
9	Conclusies	61
	Bijlage: compilatie van aanbevelingen (d.d. 28 november 2011)	65

Toezichtsrapport

1 Inleiding

De Commissie van Toezicht betreffende de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (hierna: de Commissie) doet in haar toezichtsrapporten over de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD) aanbevelingen. Wanneer de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) het rapport van de Commissie doorzendt aan de Tweede Kamer, reageert deze op de aanbevelingen. In het overgrote deel van de gevallen neemt de minister de aanbeveling van de Commissie over. Dit is verheugend te noemen, doch doorslaggevend is in deze dat de aanbevelingen van de Commissie daadwerkelijk 'landen' in de organisatie op de werkvloer. Daarom gaat de Commissie in dit rapport na hoe de AIVD deze aanbevelingen uit de rapporten 11 t/m 20 (voor zover deze de AIVD betreffen) van de Commissie ter hand heeft genomen.

2 Het onderzoek van de Commissie

De Commissie heeft dit onderzoek op 20 april 2010 aangekondigd bij de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en de voorzitters van de Eerste en Tweede Kamer der Staten-Generaal. Hierop heeft zij het hoofd van de AIVD gevraagd een eerste inventarisatie te maken van de wijze waarop de dienst de aanbevelingen uit de genoemde rapporten ter hand heeft genomen. Deze inventarisatie is voor de Commissie het uitgangspunt geweest voor verder onderzoek. Bij sommige aanbevelingen bestond dit louter uit het nagaan of een bepaalde werkinstructie was aangepast. Bij een aantal aanbevelingen volstond dit niet en kon pas aan de hand van gesprekken en dossieronderzoek een helder beeld worden verkregen van de uitvoeringspraktijk. Waar het de uitvoering van operationele processen betreft, heeft de Commissie zich een beeld gevormd van de praktijk aan de hand van steekproeven. Zij heeft tevens gesprekken gevoerd met medewerkers van de AIVD en het hoofd en enkele medewerkers van een Regionale Inlichtingendienst (RID).

De AIVD heeft de Commissie een update van de inventarisatie doen toekomen op 28 november 2011. Deze is als bijlage bij het rapport opgenomen.

In dit rapport worden de aanbevelingen uit de volgende rapporten behandeld:

- de uitvoering van de Wet veiligheidsonderzoeken door de AIVD (2007);¹
- de Contra Terrorisme Infobox (2007);²
- de uitwisseling van gegevens tussen de AIVD en de IND (2007);³
- het onderzoek naar de ongewenste inmenging van vreemde mogendheden (2007);⁴
- de samenwerking met de RID'en resp. de KMar (2007);⁵
- de afwegingsprocessen met betrekking tot Mohammed B. (2008);⁶
- de inzet van de af luisterbevoegdheid en de signaalinterceptie (2009);⁷
- de financieel-economische onderzoeken (2009).⁸

Het betreft in totaal 35 aanbevelingen.

In het rapport inzake de afwegingsprocessen van de AIVD met betrekking tot Mohammed B. heeft de Commissie geen aanbevelingen opgenomen.

Onderwerp van het onderzoek vormen de aanbevelingen die door de minister van BZK zijn overgenomen. De (enkele) aanbevelingen van de Commissie waarbij dit niet het geval is, zijn door de Commissie niet verder onderzocht. Zij worden kort toegelicht in paragraaf 3.

Het onderzoek is afgerond op 16 januari 2012. De Commissie heeft het rapport opgesteld op 8 februari 2012. De minister van BZK heeft hierop gereageerd bij brief d.d. 15 maart 2012, bij de Commissie binnengekomen op 20 maart 2012. Dit heeft niet geleid tot wijzigingen. Op 11 april 2012 heeft de Commissie het rapport vastgesteld.

¹ Toezichtsrapport van de CTIVD nr. 11b inzake de rechtmatigheid van de uitvoering van de Wet veiligheidsonderzoeken door de AIVD, *Kamerstukken II* 2006/07, 29 876, nr. 21 (bijlage).

² Toezichtsrapport van de CTIVD nr. 12 inzake de Contra Terrorisme Infobox, *Kamerstukken II* 2006/07, 29 924, nr. 16 (bijlage).

³ Toezichtsrapport van de CTIVD nr. 13 inzake de uitwisseling van gegevens tussen de AIVD en de IND, *Kamerstukken II* 2006/07, 29 924, nr. 19 (bijlage).

⁴ 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).

⁵ Toezichtsrapport van de CTIVD nr. 16 inzake de samenwerking tussen de AIVD en de Regionale Inlichtingendiensten resp. de Koninklijke marechaussee, *Kamerstukken II* 2009/08, 29 924, nr. 22 (bijlage).

⁶ Toezichtsrapport van de CTIVD nr. 17 inzake de afwegingsprocessen met betrekking tot Mohammed B., *Kamerstukken II* 2007/08, 29 854, nr. 22 (bijlage).

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

⁸ Toezichtsrapport van de CTIVD nr. 20 inzake de financieel-economische onderzoeken door de AIVD, *Kamerstukken II* 2008/09, 29 924, nr. 35 (bijlage).

Vanuit het oogpunt van leesbaarheid heeft de Commissie ervoor gekozen niet iedere aanbeveling te bespreken in het rapport. Gekozen is voor een weergave van de algemene indruk in paragraaf 3. Enkele belangrijke onderwerpen worden besproken in de navolgende paragrafen: veiligheidsonderzoeken (paragraaf 4), de Contra Terrorisme Infobox (CT Infobox) (paragraaf 5) en de samenwerking met de Regionale Inlichtingendiensten (paragraaf 6). In paragraaf 7 wordt kort aandacht besteed aan een aanbeveling over een nieuw inlichtingenmiddel. In paragraaf 8 zijn de conclusies van het rapport weergegeven. Wat de aanbevelingen betreft die niet specifiek in de paragrafen 3 tot en met 7 worden besproken kan worden volstaan met hetgeen de minister en de AIVD hebben gesteld in de inventarisatie, die als bijlage bij dit rapport is opgenomen.

Het rapport bevat geen geheime bijlage.

3 Algemene indruk

In het algemeen kan worden onderscheiden in aanbevelingen van de Commissie die resulteren in een toezegging van de minister en aanbevelingen die niet door de minister zijn overgenomen.

Ook kan sprake zijn van geheime aanbevelingen, hoewel de Commissie hier terughoudend gebruik van maakt. Van de 35 aanbevelingen die de Commissie heeft gedaan in de rapporten 11 t/m 20 (voor zover zij de AIVD betreffen) zijn er twee geheim. De geheime aanbevelingen betreffen beide een oproep aan de dienst om zorgvuldigheid te betrachten in de juridische omlijsting van een bepaalde praktijk. Ten aanzien van beide onderwerpen heeft de AIVD uiteengezet hoe de dienst hieraan wil voldoen. Daar beide onderwerpen uitgebreid aan bod zijn gekomen in de geheime bijlagen van het recent gepubliceerde rapport over de uitvoering van de inlichtingentaak buitenland en het binnenkort te publiceren rapport over de inzet van de afluisterbevoegdheid en Sigint in de periode van september 2010 t/m augustus 2011, heeft de Commissie ervoor gekozen deze niet opnieuw te bespreken in dit rapport.

3.1 Toezeggingen

De Commissie heeft in het algemeen de indruk dat de toezeggingen van de minister van BZK door de AIVD goed worden uitgevoerd. Tegelijk constateert zij dat de implementatie van enkele beleidsprocessen traag verloopt, te weten de processen beschreven in de paragrafen 4.2, 4.3, 5.1 en 7. In de paragrafen 4 tot en met 7 zal de Commissie ten aanzien van enkele (grote) onderwerpen ingaan op de uitvoering van de aanbevelingen.

Ten aanzien van de overige onderwerpen heeft de Commissie gemeend dat kan worden volstaan met hetgeen door de minister van BZK en de AIVD hierover wordt gesteld in de bijlage bij dit rapport.

3.2 Aanbevelingen die niet over zijn genomen door de minister

Ten aanzien van vier (openbare) aanbevelingen heeft de minister van BZK aangegeven deze niet over te willen nemen. Zoals hieronder is uiteengezet, zijn de kwesties als zodanig voor het merendeel inmiddels opgelost.

3.2.1 Observatie van personen met een bijzondere maatschappelijke functie

In het rapport over het onderzoek naar de ongewenste inmenging van vreemde mogelijkheden heeft de Commissie aanbevolen het toestemmingsniveau voor de observatie van personen met een bijzondere maatschappelijke functie te verhogen.⁹ De minister stelde in reactie op deze aanbeveling dat dit de slagvaardigheid van de AIVD zou schaden en nodeloos beslag zou leggen op de tijd van de minister en die van het hoofd van de AIVD. De minister gaf aan wel het hoofd van de AIVD te hebben geïnstrueerd waakzaam te zijn ten aanzien van gevallen die desondanks toestemming van een hoger niveau behoeven. De Commissie heeft inmiddels vastgesteld dat de AIVD ten behoeve van dit laatste een aanpassing in het handboek heeft opgenomen. Hiermee beschouwt de Commissie de kwestie als afgedaan.

3.2.2 Stomme tap en sms-berichten

Een andere aanbeveling van de Commissie die de minister van BZK niet wenste over te nemen betreft het meezenden van sms-berichten door providers wanneer door de AIVD een zogenaamde stomme tap is geplaatst.¹⁰ In het rapport over de inzet van artikel 25 en 27 Wiv 2002 constateerde de Commissie dat dit gebeurde terwijl de toestemming ex artikel 28 Wiv 2002 die nodig is voor een stomme tap niet het kennisnemen van de inhoud van communicatie omvat. Derhalve heeft de Commissie de AIVD dringend

⁹ Toezichtsrapport van de CTIVD nr. 14 inzake het onderzoek van de AIVD naar de ongewenste inmenging van vreemde mogelijkheden (waaronder spionage), *Kamerstukken II* 2006/07, 29 924, nr. 18 (bijlage), p. 8-9.

¹⁰ Met behulp van een stomme tap verkrijgt de AIVD gegevens over onder meer de data en tijdstippen waarop iemand heeft gebeld en met welke telefoonnummers het contact heeft plaatsgevonden. Van de inhoud van de communicatie wordt niet kennis genomen.

aanbevolen om bij een stomme tap de minister van BZK om toestemming te vragen op de wijze die in artikel 25 Wiv 2002 is voorgeschreven, en die wel ziet op de inhoud van communicatie.¹¹ De minister gaf in de reactie aan deze opvatting van de Commissie niet te volgen, daar het de AIVD niet kon worden verweten dat providers meer verstrekken dan gevraagd. Desalniettemin zou met de providers in contact worden getreden om de bovengenoemde handelwijze te voorkomen, aldus de minister. De Commissie constateert dat dit is gebeurd. Uit een door de Commissie uitgevoerde steekproef komt naar voren dat sms-berichten niet meer worden meegezonden in het geval van een stomme tap. Hiermee is voor de Commissie de zaak afgedaan.

3.2.3 Bevriezingslijsten en exacte treffers

De Commissie heeft in het rapport over financieel-economische onderzoeken aangegeven het wenselijk te vinden dat ten aanzien van de bevriezingslijsten zowel bij mogelijke als bij exacte treffers het advies van de AIVD gevraagd wordt.¹² De Commissie constateerde dat bij exacte treffers de dienst niet werd geconsulteerd. Dit lijkt echter wel aangewezen vanuit het oogpunt van de zorgvuldigheid die past bij het uitvoeren van een ingrijpende maatregel als bevriezing, en wel in het bijzonder vanwege het geregeld geconstateerde gebrek aan voldoende identificerende criteria in de bevriezingslijsten, zo gaf de Commissie aan.¹³ De minister heeft aangegeven de aanbeveling niet op te volgen, daar op de financiële instellingen de verplichting rust om bij een exacte treffer direct over te gaan tot bevriezing van de tegoeden en dat niet het risico mag worden genomen dat in de tussentijd tegoeden aan de rekening worden onttrokken. Bovendien, zo stelt de minister, komen uiteindelijk ook de exacte treffers bij de AIVD terecht. Indien de dienst erachter komt dat geen sprake is van een exacte treffer, dan wordt dit via een ambtsbericht aan het ministerie van Financiën gemeld.

De Commissie stelt voorop dat met de genoemde aanbeveling niet de verplichting van banken om direct te bevroren wordt doorkruist. In die zin wordt de aanbeveling door de minister niet juist opgevat. De Commissie constateerde in haar onderzoek dat bij exacte treffers geen advies werd ingewonnen bij de AIVD, doch dat de dienst enkel op

¹¹ Toezichtsrapport van de CTIVD nr. 19 inzake de toepassing door de AIVD van artikel 25 Wiv 2002 (aftappen) en artikel 27 Wiv 2002 (selectie van ongericht ontvangen niet-kabelgebonden telecommunicatie), *Kamerstukken II* 2008/09, 29 924, nr. 29 (bijlage), p. 8-10.

¹² De Verenigde Naties en de Europese Unie onderhouden lijsten met daarop personen en organisaties wiens tegoeden dienen te worden bevroren. De AIVD speelt een rol in het leveren van informatie aan de Nederlandse regering om personen te kunnen aanbrengen dan wel te laten verwijderen van de lijsten.

¹³ Toezichtsrapport van de CTIVD nr. 20 inzake de financieel-economische onderzoeken door de AIVD, *Kamerstukken II* 2008/09, 29 924, nr. 35 (bijlage), p. 23-25.

de hoogte werd gesteld zonder dat een advies werd gevraagd. De Commissie achtte dit vanuit het oogpunt van zorgvuldigheid onwenselijk. De AIVD heeft aangegeven dat in de huidige opzet alle treffers, dus ook exacte, worden nagegaan door de AIVD. De Commissie stelt vast dat het interne beleid dit inderdaad aangeeft. Hiermee is voor de Commissie ook deze zaak afgedaan.

3.2.4 Onrechtmatige telefoontaps

De Commissie heeft op verschillende plekken in haar rapport betreffende het aftappen en de signaalinterceptie geconstateerd dat taps niet conform de wettelijke vereisten zijn ingezet.¹⁴ Hierbij zijn gegevens naar het oordeel van de Commissie ten onrechte verwerkt. De Commissie heeft de AIVD aanbevolen om de gegevens van deze vijf operaties conform artikel 43 lid 2 Wiv 2002 te verwijderen en te vernietigen.

In de reactie heeft de minister toegezegd de gegevens uit één operatie te verwijderen en te vernietigen. De minister deelde de conclusie van de Commissie dat in dit geval ten onrechte door de AIVD niet tussentijds toestemming was gevraagd voor het invoegen van een nieuw nummer van een *non-target* in een bestaande operatie. De minister heeft in de reactie aangegeven de conclusies van de Commissie over de overige door de Commissie genoemde vier operaties niet te delen.

De Commissie heeft in het rapport gesteld dat de inzet van een bijzondere bevoegdheid tegen een *non-target* een zeer zwaar middel is.¹⁵ De AIVD dient zeer terughoudend te zijn met het gebruik van dit middel. In twee operaties was de inzet van artikel 25 Wiv 2002 tegen *non-targets* naar het oordeel van de Commissie niet proportioneel. De minister heeft aangegeven het algemene uitgangspunt van grote terughoudendheid te onderschrijven, doch van oordeel te zijn dat deze twee operaties wel proportioneel waren.

In één van beide operaties ging het om een tap op een verschoningsgerechtigd *non-target*.¹⁶ De Commissie had hieromtrent in het algemeen gesteld dat het vrijwel nooit te rechtvaardigen is om een tap in te zetten op een verschoningsgerechtigd *non-target*, aangezien het een exceptioneel zware inbreuk is. Als uitzondering hierop kon de

¹⁴ Toezichtsrapport van de CTIVD nr. 19 inzake de toepassing door de AIVD van artikel 25 Wiv 2002 (aftappen) en artikel 27 Wiv 2002 (selectie van ongericht ontvangen niet-kabelgebonden telecommunicatie), *Kamerstukken II* 2008/09, 29 924, nr. 29 (bijlage), p. 25, 28-29 en 30.

¹⁵ *Non-targets* zijn personen uit de omgeving van een *target*, doch zijn zelf geen *target* van de AIVD. Onder omstandigheden is het mogelijk tegen *non-targets* bijzondere bevoegdheden in te zetten.

¹⁶ Verschoningsgerechtigden genieten bijzondere rechten vanwege de geheimhouding die hun beroep met zich meebrengt. Te denken valt aan artsen en advocaten.

Commissie zich vooralsnog slechts de situatie indenken waarin er aanwijzingen zijn dat een dreiging voor de nationale veiligheid op korte termijn wordt geconcretiseerd door (een) gewelddadige actie(s) en de informatie die nodig is voor onderzoek uitsluitend kan worden verkregen via de inzet van een bijzondere bevoegdheid tegen een verschoningsgerechtigde. De minister was van oordeel dat dit standpunt te ver ging. Hiermee zou een dergelijke bijzondere bevoegdheid in het kader van de veiligheidstaak vrijwel nooit en in het kader van de inlichtingentaak buitenland nimmer mogen worden ingezet. De minister achtte dit een onaanvaardbare beperking in het effectief functioneren van de AIVD, hetgeen (uiteindelijk) de nationale veiligheid ernstig zou kunnen schaden. De AIVD diende volgens de minister wel alertheid en terughoudendheid te betrachten bij de inzet van bijzondere bevoegdheden jegens verschoningsgerechtigde *non-targets*. In de onderhavige operatie was deze afweging volgens de minister op de juiste wijze gemaakt.

De Commissie oordeelde dat in twee operaties de inzet van artikel 25 Wiv 2002 in het kader van de inlichtingentaak buitenland niet proportioneel was.¹⁷ De minister gaf in haar brief aan dit oordeel niet te delen en de parlementaire Commissie voor de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (Commissie IVD) hieromtrent nader te informeren. Eén van deze twee operaties was op het moment dat het rapport werd gepubliceerd al beëindigd, een andere operatie liep nog door en bleef doorlopen. De Commissie heeft in haar rapport over de inlichtingentaak buitenland van de AIVD opnieuw gesteld dat deze operatie niet proportioneel en daarmee onrechtmatig was.¹⁸ De minister gaf in reactie hierop aan dit oordeel niet te onderschrijven. Niettemin heeft de AIVD na een evaluatie, om andere redenen, alsnog besloten deze operatie te beëindigen.

De minister heeft gesteld de aanbeveling van de Commissie voor wat betreft de verwijdering en vernietiging van gegevens verwerkt in het kader van deze vier genoemde operaties niet na te zullen leven. De Commissie betreurt het dat de minister ten aanzien van deze operaties een andere afweging maakt en blijft van oordeel dat tot het verwijderen en vernietigen van de in dit kader verwerkte gegevens moet worden overgegaan.

4 Veiligheidsonderzoeken

Volgens de Wet veiligheidsonderzoeken kan iemand pas een vertrouwensfunctie bekleden indien een veiligheidsonderzoek positief is afgerond en een Verklaring van

¹⁷ Toezichtsrapport van de CTIVD nr. 19 inzake de toepassing door de AIVD van artikel 25 Wiv 2002 (aftappen) en artikel 27 Wiv 2002 (selectie van ongericht ontvangen niet-kabelgebonden telecommunicatie), *Kamerstukken II* 2008/09, 29 924, nr. 29 (bijlage), p. 29-30.

¹⁸ Toezichtsrapport van de CTIVD nr. 26 inzake de uitvoering van de inlichtingentaak buitenland door de AIVD, *Kamerstukken II* 2010/11, 29 924, nr. 67 (bijlage), p. 27.

Geen Bezwaar (VGB) is verstrekt. In het civiele domein worden deze veiligheidsonderzoeken uitgevoerd door de AIVD en wordt door de minister van BZK (in bepaalde gevallen gemandateerd aan de AIVD) de beslissing genomen een VGB al dan niet te verstrekken. Een veiligheidsonderzoek bestaat uit een aantal naslagen in (geautomatiseerde) gegevensbestanden en in bepaalde gevallen ook uit gesprekken met de betrokkene en personen uit diens omgeving.

In het rapport over de uitvoering van de Wet veiligheidsonderzoeken door de AIVD uit mei 2007 deed de Commissie een aantal aanbevelingen. Deze hadden betrekking op de naslagen in gegevensbestanden, het voorzien in een beleidsregeling voor de beoordeling van justitiële gegevens en het komen tot meer samenwerking en afstemming met de MIVD.

4.1 Naslagen

Wat betreft de naslagen kwam de Commissie toentertijd tot de conclusie dat de naslagen die door de politie onder mandaat van de AIVD worden verricht verder gingen dan de interne regels van de AIVD toelieten. Aanbevolen werd om dit recht te trekken.¹⁹ De Commissie constateert dat de AIVD dit heeft gedaan. De politie is door de AIVD in eerste instantie mondeling en later schriftelijk gewezen op de regels omtrent naslagen. De AIVD controleert of de gemandateerde politiefunctionarissen de juiste naslagen uitvoeren tijdens de periodieke evaluatiebezoeken die de dienst brengt aan de uitvoerende onderdelen. Het is de Commissie opgevallen dat bij een aantal van deze bezoeken door de AIVD in 2010 is geconstateerd dat de naslagen door de politie nog steeds niet conform de regels van de dienst worden uitgevoerd. Deze tekortkomingen worden door de AIVD met de verantwoordelijke politiefunctionarissen besproken, waarbij afspraken worden gemaakt over verbeteringen. De Commissie wijst op het belang van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer dat ten grondslag ligt aan een zorgvuldige uitvoering van de naslagen.

De aanbeveling om de procedure bij veiligheidsonderzoeken naar medewerkers van het Koninklijk Huis op te nemen in de interne regelgeving van de AIVD is door de AIVD kort na het verschijnen van het rapport uitgevoerd.²⁰ Inmiddels zijn voor de naslagen zogenoemde procesbeschrijvingen opgesteld waarmee in de praktijk wordt gewerkt.

¹⁹ Toezichtsrapport van de CTIVD nr. 11b inzake de rechtmatigheid van de uitvoering van de Wet veiligheidsonderzoeken door de AIVD, *Kamerstukken II* 2006/07, 29 876, nr. 21 (bijlage), p. 12-13.

²⁰ Toezichtsrapport van de CTIVD nr. 11b inzake de rechtmatigheid van de uitvoering van de Wet veiligheidsonderzoeken door de AIVD, *Kamerstukken II* 2006/07, 29 876, nr. 21 (bijlage), p. 13.

4.2 Beleid ter beoordeling

Een veiligheidsonderzoek mondt uit in het al dan niet afgeven van een VGB. De VGB kan onder meer worden geweigerd op grond van justitiële, strafvorderlijke of politiegegevens, op grond van persoonlijke omstandigheden en gedragingen en vanwege het feit dat er onvoldoende gegevens te verkrijgen zijn met betrekking tot de betrokkene. De Commissie heeft in 2007 aanbevolen dat de AIVD voorziet in een beleidsregeling waarin inzichtelijk wordt gemaakt hoe justitiële gegevens worden beoordeeld in het licht van het al dan niet afgeven van de VGB, zowel omdat op deze manier jegens belanghebbenden kan worden aangegeven op welke wijze justitiële gegevens worden beoordeeld als wel om een vaste lijn aan te brengen in de uitoefening van de bestuursbevoegdheid. In dit kader werd tevens aanbevolen afstemming te zoeken met de MIVD.²¹ De minister van BZK heeft in reactie op het rapport aangegeven dat de totstandkoming van nadere regelgeving ter hand was genomen en spoedig zou worden voltooid.

De regelingen voor publiek bekend te stellen beleid wat betreft de beoordeling van justitiële gegevens en voor het beleid inzake de beoordelingsperiodes²² en onvoldoende gegevens²³ zijn onlangs door de minister van BZK vastgesteld en gepubliceerd in de Staatscourant.²⁴ Zij zijn vanaf 1 februari 2012 van kracht. De Commissie constateert dat de AIVD op het moment van afronding van het onderzoek van de Commissie nog niet was gekomen tot interne implementatie van dit beleid. Dit betekent dat de justitiële gegevens (en de beoordelingsperiodes en onvoldoende gegevens) in de onderzoeksperiode nog zijn beoordeeld op grond van intern bekend beleid.²⁵ De Commissie stelt vast dat ook de MIVD momenteel werkt aan nieuw beleid en dat de diensten in dit kader regelmatig overleg hebben gevoerd om te komen tot een consistente beoordeling.

²¹ Toezichtsrappport van de CTIVD nr. 11b inzake de rechtmatigheid van de uitvoering van de Wet veiligheidsonderzoeken door de AIVD, *Kamerstukken II* 2006/07, 29 876, nr. 21 (bijlage), p. 15-17.

²² De beoordelingsperiode geeft aan tot hoever terug gegevens relevant worden bevonden voor de beoordeling inzake het veiligheidsonderzoek.

²³ Wanneer het veiligheidsonderzoek onvoldoende gegevens oplevert, zijn er onvoldoende waarborgen aanwezig dat de betrokkene onder alle omstandigheden de uit de vertrouwensfunctie voortvloeiende plichten getrouwelijk zal volbrengen. De VGB wordt dan niet verstrekt. Een voorbeeld is het geval dat de betrokkene of diens partner enige tijd in een land hebben gewoond waarmee in het kader van veiligheidsonderzoeken geen gegevens worden uitgewisseld.

²⁴ Beleidsregel beoordelingsperiodes en onvoldoende gegevens veiligheidsonderzoeken, 5 januari 2012, *Stcrt.* 2012, nr. 809 en Beleidsregel justitiële gegevens veiligheidsonderzoeken, 5 januari 2012, *Stcrt.* 2012, nr. 810.

²⁵ Uitzondering hierop vormen de B-onderzoeken inzake de burgerluchtvaart en de A- en P-onderzoeken inzake de politie, waarvoor wel openbare beleidsregels zijn opgesteld.

Meer dan vier jaren zijn inmiddels verstreken sinds de publicatie van het rapport van de Commissie waarin de aanbeveling is gedaan. Uit het onderzoek in de achterliggende documentatie en uit gesprekken met medewerkers van beide diensten kan worden opgemaakt dat beide diensten na het uitkomen van de rapporten – ten aanzien van de uitvoering van veiligheidsonderzoeken bij de MIVD verscheen in maart 2007 een rapport – besloten ten aanzien van het formuleren van beleid betreffende justitiële antecedenten samen op te trekken, conform de aanbeveling van de Commissie. Dit betekende dat de AIVD niet meteen aan de slag kon, daar het ministerie van Defensie besloot een onderzoek uit te voeren naar de opvattingen van de commandanten in het veld ten aanzien van de beoordeling van justitiële antecedenten. Dit onderzoek is in augustus 2008 afgerond. Vervolgens hebben juristen van de AIVD gewerkt aan een concept beleidsregeling. De afstemming met de MIVD heeft medio 2009 plaatsgevonden, waarbij geconstateerd is dat de diensten op enkele punten verschillen van inzicht. Deels heeft dit te maken met het specifieke beleid van Defensie in bepaalde opzichten, deels met een verschil in weging van de strafoplegging door de rechter. In maart 2010 heeft de AIVD – in afstemming met de MIVD – zijn concept-beleidsregeling ter advies voorgelegd aan de Commissie. Het advies van de Commissie van april 2010 heeft geleid tot enkele aanpassingen. Sindsdien is door beide diensten gewerkt aan de afronding van de regelingen en deze zijn, zoals aangegeven, in februari 2012 gepubliceerd in de Staatscourant.

De Commissie concludeert dat de trage voortgang in het proces met name gelegen is in de – terecht – plaatsgevonden afstemming met de MIVD en anderen. Daarbij heeft ook meegespeeld dat wat betreft de beoordeling van justitiële gegevens het interne beleid nog steeds voldeed. Dit neemt echter niet weg dat goede, actuele regelgeving veel onduidelijkheid kan wegnemen. De Commissie betreurt daarom de al met al trage implementatie in deze.²⁶ Zij juicht toe dat de nieuwe regelingen inzake justitiële gegevens alsmede beoordelingsperiodes en onvoldoende gegevens inmiddels zijn gepubliceerd.

4.3 Samenwerking met de MIVD

De Commissie heeft in haar rapport uit mei 2007 stilgestaan bij het belang van uitwisselbaarheid van de VGB's tussen beide diensten alsmede harmonisatie in de

²⁶ De Commissie heeft een soortgelijke conclusie getrokken ten aanzien van de MIVD in haar recent gepubliceerde rapport inzake eerdere aanbevelingen van de Commissie betreffende die dienst. Toezichtsrapport van de CTIVD nr. 30a inzake eerdere aanbevelingen van de Commissie betreffende de MIVD, *Kamerstukken II* 2011/12, 29 924, nr. 77 (bijlage), beschikbaar op www.ctivd.nl.

uitvoering van de veiligheidsonderzoeken. In dit kader zou het goed zijn de gronden voor differentiatie in onderzoeken opnieuw nauwkeurig te bezien en te omschrijven, aldus de Commissie.²⁷ Deze aanbevelingen zijn gericht op een betere samenwerking en afstemming tussen AIVD en MIVD op het vlak van de veiligheidsonderzoeken. De minister van BZK heeft ten aanzien van deze aanbevelingen instemmend gereageerd, met de kanttekening dat reële verschillen bestaan tussen enerzijds Defensie en de krijgsmacht en anderzijds civiele sectoren.

De Commissie stelt vast dat regulier overleg plaatsvindt tussen de verantwoordelijkheden voor de veiligheidsonderzoeken bij beide diensten.

Het is de Commissie tevens gebleken dat door de AIVD en de MIVD wordt gewerkt aan het zoveel als mogelijk komen tot wederzijdse erkenning van de door de diensten afgegeven VGB's. Het bestaan van een tweetal gezamenlijke teams met medewerkers van de AIVD en de MIVD heeft het belang om te komen tot een betere samenwerking dan wel afstemming doen toenemen. Eind 2008 werd het eerste gezamenlijke team opgericht, ten aanzien van het aandachtsgebied proliferatie van massavernietigingswapens. De Commissie constateert dat in de aanloop werd vastgesteld dat verschillen bestonden in de uitvoering van de veiligheidsonderzoeken naar eigen medewerkers door beide diensten. Na enige discussie zijn de beide diensten desondanks overeengekomen om ten aanzien van het gezamenlijke team elkaars VGB's te erkennen. In januari 2009 is gestart met het verkennen van de mogelijkheden om in algemeenheid te komen tot wederzijdse erkenning van de VGB's. Vastgesteld werd dat dit bij B- en C-onderzoeken in beginsel standaard mogelijk zou zijn, doch dat bij de uitgebreidere A-onderzoeken verschillen in de uitvoering bestonden, die een obstakel konden vormen voor uitwisselbaarheid.²⁸ Toen in juli 2009 voor de AIVD duidelijk werd dat medewerkers van de MIVD die behoorden tot het gezamenlijke team toegang zouden krijgen tot systemen van de AIVD, ontstond tussen de diensten opnieuw discussie over de gewenste uitvoering van de veiligheidsonderzoeken naar deze medewerkers. In diezelfde periode werd een tweede gezamenlijke team op poten gezet, ten aanzien waarvan dezelfde problematiek speelde. Uiteindelijk is in januari 2010 een overeenkomst tussen beide diensten gesloten betreffende de veiligheidsonderzoeken naar de medewerkers bij de beide gemeenschappelijke teams. Hierbij is geen sprake van volledige uitwisselbaarheid, doch

²⁷ Toezichtsrapport van de CTIVD nr. 11b inzake de rechtmatigheid van de uitvoering van de Wet veiligheidsonderzoeken door de AIVD, *Kamerstukken II* 2006/07, 29 876, nr. 21 (bijlage), p. 20-21.

²⁸ Vertrouwensfuncties worden afhankelijk van de mate waarin ze de mogelijkheid bieden de veiligheid of andere gewichtige belangen van de staat te schaden, in beginsel onderscheiden in A-, B- en C-functies. Daarmee samenhangend worden veiligheidsonderzoeken naar omvang en diepgang onderverdeeld in A-, B- en C-onderzoeken. Hierbij geldt het A-onderzoek als het zwaarste onderzoek en het C-onderzoek als het lichtste.

wordt getracht op een zo doelmatig mogelijke manier aanvullend onderzoek te doen dat aan beider veiligheidseisen tegemoetkomt. Met inachtneming van dit laatste kunnen de VGB's dan onderling worden erkend.

De Commissie ziet in het bovenstaande, alsmede de nadere afstemming die heeft plaatsgevonden ten aanzien van de beoordeling van justitiële gegevens en onvoldoende gegevens, een goede aanzet om te komen tot harmonisatie en uitwisselbaarheid in den brede.²⁹ Wel heeft zij de indruk dat meer samenwerking mogelijk is dan nu plaatsvindt, gezien het feit dat een groot deel van de uitvoering van veiligheidsonderzoeken bij beide diensten gelijk is. De Commissie wijst in dit kader onder meer op de administratieve naslagen en het bijbehorende automatiseringsproces. Historisch gegroeide verschillen tussen de diensten, bijvoorbeeld in de gebruikte informatietechnologie en verschillende opvattingen over de kwaliteit van de veiligheidsonderzoeken, spelen een belemmerende rol. Uit het onderzoek van de Commissie komt ten aanzien van de samenwerking en afstemming op dit punt een beeld naar voren van een moeizaam proces. Recent is op het niveau van het management van de diensten de intentie uitgesproken om hierin verandering te brengen.

Ingevolge artikel 58 van de Wiv 2002 dienen de diensten elkaar zoveel mogelijk medewerking te verlenen. In het convenant tussen de diensten³⁰ is daarenboven als uitgangspunt opgenomen dat de AIVD en MIVD onder meer vanuit doelmatigheidsoverwegingen bij de uitvoering van hun wettelijke taken belang hebben bij zowel wederzijdse gegevensverstrekking als wederzijdse technische of andere vormen van ondersteuning bij de uitoefening van de bevoegdheden als bedoeld in de Wiv 2002.³¹ Artikel 5.2 van dit convenant stelt bovendien dat de AIVD en de MIVD in het kader van veiligheidsonderzoeken met elkaar persoonsgegevens uitwisselen voor zover dat noodzakelijk is voor een goede taakuitvoering. In dit kader hebben de diensten afgesproken te werken aan een kwalitatieve verbetering van de veiligheidsonderzoeken, onder meer door het, daar waar mogelijk, bezien en eventueel overnemen van elkaars protocollen en systemen.

²⁹ Uitwisselbaarheid speelt niet enkel een rol bij de veiligheidsonderzoeken naar eigen medewerkers, doch in het algemeen bij vertrouwensfunctionarissen die het civiele domein verruilen voor het militaire of andersom.

³⁰ *Stcrt.* 2006, nr. 213.

³¹ In het kader van een veiligheidsonderzoek mogen geen bijzondere bevoegdheden worden ingezet; de basis voor de administratieve naslagen en gesprekken is de algemene bevoegdheid tot vergaring van gegevens neergelegd in artikel 17 Wiv 2002.

De Commissie roept de AIVD (en de MIVD) nogmaals op om de mogelijkheden die er zijn om te komen tot meer afstemming en samenwerking beter te benutten.³²

5 De CT Infobox

In 2007 werd een rapport van de Commissie over de Contra Terrorisme Infobox (CT Infobox) gepubliceerd.³³ De CT Infobox is een bijzonder samenwerkingsverband tussen een aantal organisaties dat tot doel heeft een bijdrage te leveren aan de bestrijding van terrorisme en radicalisme.³⁴ Dit doet de CT Infobox door middel van het bij elkaar brengen en vergelijken van informatie van de deelnemende diensten over netwerken en personen die betrokken zijn bij terrorisme en radicalisme. Door op een centraal punt alle relevante informatie die er over een bepaalde persoon bij de deelnemende diensten aanwezig is bij elkaar te brengen, wordt een snelle analyse en beoordeling van de beschikbare informatie vanuit verschillende invalshoeken mogelijk. De meerwaarde van de CT Infobox schuilt in zowel de bundeling van informatie als in de bundeling van de expertise die ieder van de deelnemende diensten inbrengt. De CT Infobox kan op grond van de analyse van de beschikbare informatie de deelnemende diensten adviseren. Ten behoeve van de coördinatie en aansturing (op strategisch niveau) van de CT Infobox is een Coördinerend Beraad opgericht waaraan vertegenwoordigers van (in beginsel) alle participerende diensten deelnemen.

De CT Infobox is in maart 2005 opgericht door middel van een convenant. De CT Infobox is gehuisvest in het kantoor van de AIVD, de activiteiten die de verschillende deelnemers uitvoeren in het kader van het samenwerkingsverband worden bestreken door de Wiv 2002. Vanwege dit laatste is de Commissie de aangewezen instantie om toezicht te houden op deze activiteiten.³⁵

De aanbevelingen van de Commissie in het rapport uit 2007 zijn ruwweg te verdelen in aanbevelingen om te voorzien in een wettelijk kader voor de CT Infobox en aanbevelingen om het opnemen en afvoeren van personen in het kader van de CT Infobox beter vorm te geven.

³² De Commissie heeft een soortgelijke conclusie getrokken ten aanzien van de MIVD in haar recent gepubliceerde rapport inzake eerdere aanbevelingen van de Commissie betreffende die dienst. Toezichtsrapport van de CTIVD nr. 30a inzake eerdere aanbevelingen van de Commissie betreffende de MIVD, *Kamerstukken II* 2011/12, 29 924, nr. 77 (bijlage), beschikbaar op www.ctivd.nl.

³³ Toezichtsrapport van de CTIVD nr. 12 inzake de Contra Terrorisme Infobox, *Kamerstukken II* 2006/07, 29 924, nr. 16 (bijlage), zie ook www.ctivd.nl.

³⁴ Op het moment zijn dit de AIVD, het Korps Landelijke Politiediensten (KLPD), de MIVD, het Openbaar Ministerie (OM), de Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (FIOD), de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), de Koninklijke Marechaussee (KMar) en de Financial Intelligence Unit – Nederland (FIU-NL).

³⁵ Dit is destijds door de minister van BZK toegelicht. *Kamerstukken II* 2004/05, 29 754, nr. 29 en 27 925, nr. 21.

5.1 Wettelijk kader voor de CT Infobox

De Commissie heeft in 2007 aanbevolen om voortvarend te voorzien in een expliciet wettelijke grondslag voor de CT Infobox.³⁶ Een wettelijke grondslag zou volgens de Commissie een aantal hieronder beschreven zaken kunnen verduidelijken.

5.1.1 Achtergrond van de aanbeveling

De betrokkenheid van de deelnemende organisaties in de CT Infobox is op verschillende grondslagen gebaseerd. Dit levert naar het oordeel van de Commissie op sommige punten een onduidelijke positie op ten aanzien van ieders taken en verantwoordelijkheden. In dit kader hebben zich in het verleden ook daadwerkelijk fricties voorgedaan.

De Commissie constateerde in het rapport uit 2007 dat een aantal deelnemende diensten van oordeel is dat, mede door de gekozen juridische constructie van de CT Infobox, de AIVD in de beginfase van de CT Infobox te zeer een leidende positie in het samenwerkingsverband heeft ingenomen. Deze diensten wijzen erop dat de samenwerking, conform de gemaakte afspraken, op basis van gelijkwaardigheid zou dienen plaats te vinden. De Commissie constateerde in 2007 dat deze discussie had geleid tot enkele problemen in de samenwerking tussen de diensten, die op het managementniveau speelden.

De Commissie heeft begrip voor het feit dat de CT Infobox is ondergebracht bij de AIVD en aldus onder de Wiv 2002 ressorteert. De ervaring met de voorganger van de CT Infobox, de Analytische Cel, toonde immers aan dat een dergelijke vorm van samenwerking voor de AIVD gecompliceerd is vanwege de geldende (wettelijke) beperkingen bij het verstrekken van informatie. Vandaar dat het samenwerkingsverband vanuit het oogpunt van de AIVD een intern karakter moest krijgen. De Commissie constateerde dat deze juridische constructie een leidende positie van de AIVD ten aanzien van het samenwerkingsverband in de hand werkt. De Commissie ziet een dergelijke constructie echter (formeel) als de enige mogelijkheid voor de AIVD om op een effectieve manier aan het samenwerkingsverband deel te nemen.

Om de CT Infobox een gedegen juridische basis te geven was het aldus noodzakelijk deze te laten ressorteren onder de Wiv 2002. Gebleken is dat de AIVD in de beginfase van de CT Infobox er al te gemakkelijk vanuit is gegaan dat de juridische werkelijkheid

³⁶ Toezichtsrapport van de CTIVD nr. 12 inzake de Contra Terrorisme Infobox, *Kamerstukken II* 2006/07, 29 924, nr. 16 (bijlage), p. 22-24 en 29-30.

(de CT Infobox valt onder de zeggenschap van de AIVD) samenvalt met de feitelijke werkelijkheid (de CT Infobox is een samenwerkingsverband), zo werd in 2007 geconstateerd. Hierdoor heeft de AIVD in het verleden te zeer een leidende positie binnen het samenwerkingsverband ingenomen. De AIVD nam de noodzakelijke voorwaarden voor een goede samenwerking onvoldoende in acht.

Naar het oordeel van de Commissie diende binnen de CT Infobox en het Coördinerend Beraad zoveel als mogelijk consensus te worden nagestreefd om er mede voor te zorgen dat besluiten breed gedragen worden en op die manier conflicten tussen de deelnemende organisaties worden voorkomen. In de praktijk gebeurt dat momenteel ook, zo constateerde de Commissie in 2007.

In een nadere wettelijke regeling zou de CT Infobox moeten worden omschreven als een samenwerkingsverband van gelijkwaardige partners. Als basis van deze samenwerking is een adequate onderlinge informatieverstrekking cruciaal.

Uiteraard wordt een goede samenwerking en onderlinge gegevensverstrekking niet enkel bepaald door een adequate wettelijke regeling. Ook de cultuur van de diensten en het vertrouwen dat de diensten onderling in elkaar hebben bepalen het succes van de samenwerking in de CT Infobox.

De Commissie heeft tevens gesteld het wenselijk te achten dat het Coördinerend Beraad van de CT Infobox vanwege het belang van dit Beraad voor de CT Infobox en vanwege de zaken die in dit Beraad worden besproken, van een wettelijke basis wordt voorzien. Dat biedt de gelegenheid tot een duidelijke, wettelijke beschrijving van de taak en de bevoegdheden van het Coördinerend Beraad. Ook constateerde de Commissie dat de rol van de Nationaal Coördinator Terrorisbestrijding (NCTb)³⁷ bij dit Beraad verduidelijking behoeft en ook dient te worden voorzien van een wettelijke grondslag.

Het Coördinerend Beraad is boven de CT Infobox geplaatst. Formeel juridisch is echter de AIVD de instantie die de zeggenschap over de CT Infobox heeft. Ook hier verhouden de juridische en de feitelijke werkelijkheid zich niet met elkaar. De Commissie heeft dan ook in 2007 aanbevolen om in een nadere wettelijke regeling het Coördinerend Beraad een duidelijker positie te geven.

Tevens constateerde de Commissie dat de adviesprocedure van de CT Infobox gecompliceerd is en kan leiden tot een verkeerde beeldvorming. In nadere regelgeving zou naar het oordeel van de Commissie een eenvoudiger adviesprocedure moeten

³⁷ Thans Nationaal Coördinator Terrorisbestrijding en Veiligheid (NCTV).

worden vormgegeven. Daarbij zou kunnen worden gedacht aan een meer rechtstreekse vorm van advisering door de CT Infobox.

Bovendien heeft de Commissie in het rapport haar twijfels geplaatst bij de vraag of artikel 2 van de Politiewet 1993 een voldoende duidelijke wettelijke grondslag vormt om de persoonsgerichte aanpak op te kunnen baseren.³⁸ Wanneer de regering en het parlement van oordeel zijn dat dit middel toch ingezet moet kunnen worden, is het wenselijk te voorzien in een expliciet wettelijke regeling. Mocht deze regeling er komen, dan diende naar het oordeel van de Commissie duidelijkheid te worden gecreëerd over de rol van de CT Infobox bij (het advies tot) de persoonsgerichte aanpak. Voor advisering door de CT Infobox bestaat een wettelijke basis (artikel 36 Wiv 2002), maar de persoonsgerichte aanpak werd niet expliciet genoemd in het convenant. Naar het oordeel van de Commissie was dit wel wenselijk. In het verlengde daarvan zou tevens duidelijkheid dienen te worden gecreëerd ten aanzien van het adviseren door de CT Infobox van derden, zo betoogde de Commissie.

Doordat de CT Infobox is ondergebracht bij de AIVD en onder de Wiv 2002 ressorteert, is de minister van BZK verantwoordelijk voor de CT Infobox.³⁹ Voor de betrokkenheid van de MIVD in de CT Infobox heeft de minister van Defensie echter een zelfstandige verantwoordelijkheid. Een gelijke verantwoordelijkheid heeft de minister van Justitie ten aanzien van de betrokkenheid van het Openbaar Ministerie (OM). In de brieven van de minister van BZK aan de Tweede Kamer van 18 maart 2005 resp. 26 september 2005 – waarin een uitleg wordt gegeven van de CT Infobox – wordt niet expliciet duidelijk gemaakt dat de ministers van Defensie en Justitie een zelfstandige verantwoordelijkheid hebben voor de rol van de MIVD en die van het OM in de CT Infobox. De Commissie heeft in het rapport dan ook aanbevolen om de rol van de minister van Defensie respectievelijk Justitie ten aanzien van de CT Infobox duidelijker vast te leggen.

Tot slot constateerde de Commissie in 2007 dat er in de praktijk (vooral buiten de CT Infobox) grote onduidelijkheid bestaat over het werk en de werkwijze van de CT Infobox. De gekozen, gecompliceerde juridische constructie is hier mede debet aan. Los van de hierboven beschreven, inhoudelijke argumenten, was de Commissie van oordeel dat een nadere wettelijke grondslag een verduidelijking zou inhouden van wat de CT Infobox

³⁸ De persoonsgerichte aanpak is erop gericht een persoon van wie een terroristische dreiging uitgaat zodanig in de gaten te houden dat het voor hem, alsmede voor zijn omgeving, duidelijk wordt dat hij onderwerp is van enigerlei onderzoek door de overheid. Het doel hiervan is te voorkomen dat deze persoon feitelijk nog een rol zou kunnen spelen in aan terrorisme gerelateerde zaken. Er wordt getracht een verdere ontwikkeling van deze persoon op het gebied van het terrorisme tegen te gaan.

³⁹ Zie bijv. de brief van de minister van BZK aan de Tweede Kamer d.d. 26 september 2005; *Kamerstukken II* 2005/06, 29 754, nr. 29, p. 2.

precies doet en wat de (on)mogelijkheden van de CT Infobox zijn. Daarnaast zou een deugdelijke wettelijke grondslag het unieke karakter van de CT Infobox beter weergeven.

De Commissie voelde zich destijds gesteund door de toenmalige minister van BZK, die in een brief aan de Tweede Kamer van 18 maart 2005 reeds had aangegeven dat hij het samenwerkingsverband wilde codificeren in de Wiv 2002. Dit was naar zijn oordeel wenselijk aangezien de samenwerking in de CT Infobox een permanent karakter zou krijgen en de taken van het samenwerkingsverband in de nabije toekomst naar verwachting een verdere uitbouw en verdieping zouden (kunnen) krijgen.⁴⁰

5.1.2 Het vervolg

In zijn reactie op het rapport van de Commissie heeft de minister van BZK aangegeven de Commissie in dezen te volgen. De voorkeur gaat daarbij uit naar het opnemen in de Wiv 2002 van een algemene grondslag op basis waarvan de AIVD (of de MIVD) met derden bijzondere – bij Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) nader uit te werken – samenwerkingsrelaties kan aangaan, aldus de minister. De minister gaf daarbij aan dat de rechtszekerheid, maar ook de kenbaarheid en voorzienbaarheid naar buiten toe, bij een dergelijke constructie zijn gebaat. Een dergelijke regeling kan dan ook de basis vormen voor bijvoorbeeld de samenwerking van de AIVD en de NCTb en de afstemming van terrorismeonderzoeken tussen de AIVD en het OM. De minister gaf eveneens aan een in het rapport gedane separate aanbeveling van de Commissie hierbij te betrekken, namelijk om te beoordelen op welke wijze de informatieverstrekking en de geheimhouding binnen het Afstemmingsoverleg Terrorisme het beste (formeel) kan worden vormgegeven. De minister stelde in het kader van het bovenstaande contact op te zullen nemen met de betrokken ambtgenoten.⁴¹

De Commissie constateert dat daags na het verschijnen van het rapport een juridische werkgroep is geformeerd door het Coördinerend Beraad om het wetgevingstraject voor te bereiden. In april 2009 heeft de werkgroep een aantal opties voorgelegd aan het Coördinerend Beraad. In juni 2009 hebben de deelnemende diensten alle aangegeven de voorkeur te hebben voor een aparte wet voor de CT Infobox, in afwijking van de door de minister van BZK eerder aangegeven voorkeur. Deze optie is eind 2009 voorgelegd aan de minister van BZK. De minister heeft aangegeven nog steeds de voorkeur te hebben voor een AMvB, gehangen aan een nieuwe bepaling in de Wiv 2002, en niet voor een aparte wet. Het voorstel van de minister stuitte in het Coördinerend

⁴⁰ *Kamerstukken II* 2004/05, 29 754 en 27 925, nr. 21, p. 3-4.

⁴¹ *Kamerstukken II* 2006/07, 29 924, nr. 16.

Beraad van december 2009 op bezwaren, hetgeen aanleiding is geweest voor de eerder genoemde juridische werkgroep om, met inachtneming van de wensen van de minister, de positie van het Coördinerend Beraad betervast te leggen en de besluitvormingsprocedure te verduidelijken. Dit proces is begin 2011 afgerond. Aan de minister van BZK is een nieuw voorstel gedaan. Hierop heeft de minister, met verwijzing naar het Meerenberg-arrest⁴² van de Hoge Raad uit 1879, aangegeven een wetswijziging van de Wiv 2002 in het kader van de CT Infobox niet nodig te achten. In dit arrest, dat stamt uit de periode van voor de grondwetswijziging van 1887, is bepaald dat een AMvB waarin bepaalde strafbepalingen zijn opgenomen een basis dient te hebben in een formele wet. Hieruit kan worden afgeleid dat wanneer geen strafbepalingen zijn opgenomen in de AMvB, een dergelijke basis niet nodig is. In artikel 89 lid 1 en 2 van de Grondwet, opgenomen na de wijziging van 1887, is, in lijn hiermee, bepaald dat een AMvB bij Koninklijk Besluit wordt vastgesteld en dat voorschriften, door straffen te handhaven, daarin alleen worden gegeven krachtens de wet. Met andere woorden: voor een regeling waarin geen straffen worden opgelegd is geen wettelijke bepaling nodig. Op het moment van het afsluiten van dit onderzoek was er nog geen overeenstemming tussen de samenwerkingspartners in het Coördinerend Beraad over het voorstel van de minister van BZK.

De Commissie wacht de ontwikkelingen in deze af. Zij constateert dat in ieder geval het (geactualiseerde) covenant inzake de CT Infobox voldoende fungeert als regelgevend kader voor de medewerkers van de betrokken diensten in de praktijk. Los hiervan acht de Commissie het wenselijk dat de langlopende discussie over hoe te voorzien in een (wettelijk) kader spoedig wordt afgesloten en een oplossingsrichting wordt gevonden.

Kort na het afsluiten van het onderhavige onderzoek heeft de Commissie van de AIVD vernomen dat de minister alsnog heeft besloten een voorstel in te dienen tot aanpassing van de Wiv 2002. Het ligt in de bedoeling een bepaling in de Wiv 2002 op te nemen waarin de AIVD en de MIVD met bij AMvB genoemde derden bijzondere samenwerkingsrelaties kunnen aangaan. Deze bepaling kan aldus dienen als wettelijke grondslag voor de CT Infobox en zal in het eerstvolgende voorstel tot wijziging van de Wiv 2002 worden opgenomen.

5.2 Opnemen en afvoeren van personen

In 2007 heeft de Commissie aanbevolen om bij het opnemen van een persoon in de CT Infobox gemotiveerd aan te geven waarom een persoon voldoet aan de criteria. Bij het

⁴² Hoge Raad 13 januari 1879, W 4430.

aanmelden van een groep van personen is het naar het oordeel van de Commissie aangewezen te omschrijven welke rol een bepaalde persoon in een groep of organisatie inneemt en waarom hij vervolgens voldoet aan de criteria. De Commissie heeft daarbij aanbevolen om het beargumenteren van de meerwaarde van het opnemen van een persoon in de CT Infobox bij het opnemen onverkort toe te passen.⁴³

Tevens heeft de Commissie aanbevolen om de vereisten voor het opnemen van personen in de CT Infobox stringent toe te passen. Zij heeft met het oog op de duidelijkheid aanbevolen om voor het opnemen van personen op de lijst van de CT Infobox om redenen van coördinatie een grondslag in het convenant te creëren.⁴⁴

Ten aanzien van het afvoeren van personen heeft de Commissie aanbevolen om, aan de hand van vooraf vastgestelde criteria, scherp te bezien of de in de CT Infobox opgenomen personen op de lijst van de CT Infobox kunnen blijven staan, dan wel van deze lijst dienen te worden verwijderd.⁴⁵

De minister van BZK heeft in de reactie op het rapport aangegeven de bovenstaande aanbevelingen van de Commissie te zullen overnemen.

Middels een steekproef heeft de Commissie onderzocht of bij het opnemen van personen in de CT Infobox in lijn met de bovenstaande aanbevelingen van de Commissie wordt gehandeld.

De Commissie constateert dat het standaardformulier in de aanmeldingsprocedure voor de CT Infobox van de aanleverende organisatie ruimte biedt aan een omschrijving van welke rol een bepaalde persoon in een groep of organisatie inneemt en het waarom hij vervolgens voldoet aan de criteria. In de praktijk wordt steeds wanneer een persoon wordt aangemeld voor opname in de CT Infobox het bovenstaande gemotiveerd aangegeven. De criteria worden in deze dan ook stringent toegepast, conform de aanbeveling van de Commissie.

Het genoemde standaardformulier verlangt eveneens dat de meerwaarde van het opnemen van een persoon in de CT Infobox wordt aangegeven. De Commissie constateert dat in de praktijk op deze plek voornamelijk wordt volstaan met de standaardaanduiding dat een multidisciplinaire naslag aangewezen is om tot de meest geëigende werkwijze te komen. De Commissie verwijst naar de achtergrond van haar

⁴³ Toezichtsrapport van de CTIVD nr. 12 inzake de Contra Terrorisme Infobox, *Kamerstukken II* 2006/07, 29 924, nr. 16 (bijlage), p. 24-26 en 31.

⁴⁴ Idem.

⁴⁵ Toezichtsrapport van de CTIVD nr. 12 inzake de Contra Terrorisme Infobox, *Kamerstukken II* 2006/07, 29 924, nr. 16 (bijlage), p. 26 en 31.

aanbeveling: zij constateerde destijds dat bij de intake in veel gevallen niet direct bleek van een meerwaarde. Voorkomen moet worden dat personen te gemakkelijk worden voorgedragen aan de CT Infobox, aldus de Commissie, mede daar het risico bestaat dat dit wel gebeurt om zodoende een gedeelde verantwoordelijkheid ten aanzien van de aanpak van een bepaalde persoon te creëren.

De Commissie roept het bovenstaande in herinnering en dringt erop aan dat niet langer wordt volstaan met een standaardaanduiding, zoals nu het geval is.

Daags na het uitkomen van het rapport in 2007 is in het convenant inzake de CT Infobox een grondslag gecreëerd voor het opnemen van personen om redenen van coördinatie. Hiermee is voldaan de desbetreffende aanbeveling.

Een laatste aanbeveling in dit kader betreft het zoveel als mogelijk voorzien in verwijdering van personen die niet langer op de lijst horen. Ten tijde van het onderzoek van de Commissie was – ook door de verantwoordelijken voor de CT Infobox zelf – geconstateerd dat sommige opgenomen personen niet meer voldeden aan de criteria.

De Commissie constateert dat in 2009 een speciaal project is ingezet, dat heeft geresulteerd in de verwijdering van een groot aantal personen van de lijst. Deze verwijdering of opschoning van de lijst betreft volgens de verantwoordelijken voor de CT Infobox een continu proces. De Commissie constateert dat de lijst nog steeds wordt opgeschoond en dat inderdaad sprake is van een bestendige werkwijze. Hiermee is voldaan aan de aanbeveling.

6 Samenwerking tussen de AIVD en de Regionale inlichtingendiensten

De politiekorpsen en de Koninklijke Marechaussee (KMar) zijn ingevolge artikel 60 Wiv 2002 bevoegd om ten behoeve van de AIVD werkzaamheden te verrichten. Deze werkzaamheden vallen onder de verantwoordelijkheid van de minister van BZK en worden uitgevoerd overeenkomstig de aanwijzingen van het hoofd van de AIVD. Binnen de regionale politiekorpsen is de bevoegdheid tot het verrichten van werkzaamheden ten behoeve van de AIVD voornamelijk belegd bij de korpschef en bij de regionale inlichtingendiensten (RID'en). De Commissie heeft in haar rapport uit 2007 naar de samenwerking tussen de AIVD en de RID'en resp. de KMar een zevental aanbevelingen geformuleerd. Rode draad in deze aanbevelingen is te komen tot een helderder beleid in de relatie tussen AIVD en RID'en.⁴⁶

⁴⁶ Waar wordt gesproken over de RID'en, wordt tevens de KMar bedoeld.

In reactie op het rapport is door de AIVD het project “Bruggenhoofd” aangevangen. Dit project beoogde de door de Commissie geconstateerde knelpunten in de samenwerking tussen de AIVD en de RID'en op te lossen en zo de RID te positioneren als een *Bruggenhoofd* tussen de AIVD en het lokaal bestuur. Het project had een looptijd van 1 juli 2008 tot 1 juli 2010 en is inmiddels geëvalueerd door de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (IOOV).⁴⁷ De IOOV constateerde dat het merendeel van de doelen van het project niet tijdig was gehaald en verwachtte dat de implementatiefase nog veel aandacht nodig zou hebben.

De Commissie constateert dat sinds het uitbrengen van haar toezichtsrapport wel actief is gewerkt aan het verder structureren en verbeteren van de sturing van de RID'en, zoals door de Commissie is aanbevolen.⁴⁸ Als goede ontwikkeling is aan te wijzen dat meer dan ooit over en weer medewerkers worden gedetacheerd. De AIVD lijkt in toenemende mate de medewerkers van RID'en als collega's te beschouwen, hetgeen ook tot uitdrukking komt in een grotere openheid bij de AIVD om gegevens te verstrekken aan de RID'en. Ook heeft de AIVD recent een nieuw team geformeerd dat onder meer speciaal is belast met het coördineren van de opbouw van een netwerk van operationele gesprekscontacten bij de RID'en. Op automatiseringsgebied is de sturing nog onvolkomen. Het plan om de RID'en te integreren in de digitale infrastructuur van de AIVD bevindt zich in de implementatiefase, maar het zal naar verwachting nog een aantal jaren duren voordat dit plan is voltooid. De Commissie onderstreept het belang van deze integratie van de RID'en in de digitale werkprocessen van de AIVD. Hiermee zal niet alleen nauwer contact tussen medewerkers van de AIVD en RID'en mogelijk worden, maar zullen medewerkers van de RID'en ook in staat worden gesteld om direct zicht te verkrijgen op werkprocessen en de beschikbare informatie binnen de AIVD.

De Commissie heeft er in haar rapport op aangedrongen dat de overlap tussen de taak op grond van de Wiv 2002 en de openbare orde-taak op basis van artikel 2 Politiewet zo klein mogelijk moet worden gemaakt.⁴⁹ Op bestuurlijk niveau zijn sindsdien, zoals de minister in de reactie op het toezichtsrapport al aangeeft, pogingen gedaan om aan deze aanbeveling invulling te geven. Deze initiatieven hebben vooralsnog vrijwel geen zichtbaar

⁴⁷ De Audit project Bruggenhoofd “Op weg naar een duurzame verbinding?” van november 2010 door de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid van het ministerie van Veiligheid en Justitie is departementaal vertrouwelijk gerubriceerd.

⁴⁸ Toezichtsrapport van de CTIVD nr. 16 inzake de samenwerking tussen de AIVD en de Regionale Inlichtingendiensten resp. de Koninklijke marechaussee, *Kamerstukken II* 2009/08, 29 924, nr. 22 (bijlage), p. 6-9. Zie ook www.ctivd.nl.

⁴⁹ Toezichtsrapport van de CTIVD nr. 16 inzake de samenwerking tussen de AIVD en de Regionale Inlichtingendiensten resp. de Koninklijke marechaussee, *Kamerstukken II* 2009/08, 29 924, nr. 22 (bijlage), p. 12-16.

resultaat opgeleverd. In een Kamerbrief van 9 april 2009 naar aanleiding van het debat over het rapport van de Commissie heeft de minister van BZK zich wel als volgt uitgelaten over de overlap tussen de openbare orde-taak en de Wiv-taak:

“Indien het feitencomplex duidt op een dreigende (ernstige) verstoring van de openbare orde maar eveneens op een dreiging voor de nationale veiligheid, prevaleert de aanpak binnen het kader van de Wiv 2002.”⁵⁰

De AIVD wordt daarbij geacht om het lokaal bestuur te informeren wanneer dit noodzakelijk is voor de openbare orde. Dit uitgangspunt van voorrang van de Wiv-taak boven de openbare orde-taak biedt een aanknopingspunt voor het verkleinen van de overlap. Door de AIVD wordt daarbij actief getracht om de RID'en te helpen bij het onderverdelen van de veelal diffuse netwerken van gesprekscontacten. Ook wordt gepoogd om duidelijk te maken wanneer de AIVD geïnteresseerd is in informatie.

De bevoegdheden die de RID'en expliciet zijn toebedeeld in het kader van de openbare orde-taak zijn beperkt; er mogen niet stelselmatig inlichtingen worden ingewonnen over personen. De Commissie constateerde in haar rapport dat de praktijk uitwees dat de RID'en in het kader van de openbare orde-taak ook andere, niet expliciet toebedeelde bevoegdheden aanwendden. De Commissie achtte het een taak van de wetgever om de toedeling van bevoegdheden in het kader van de openbare orde-taak nader te bezien. In de Kamerbrief van 9 april 2009 stelde de minister het niet noodzakelijk en ook niet proportioneel te achten de bevoegdheden van de RID'en uit te breiden. Bij ernstige bedreiging van de openbare orde zal er tevens een dreiging zijn van strafbare feiten of voor de nationale veiligheid, in welke gevallen er bevoegdheden kunnen worden ingezet op basis van het Wetboek van Strafvordering of de Wiv 2002. De minister gaf aan in het kader van de openbare orde-taak de bevoegdheden met betrekking tot observatie, het runnen van informanten en het bevragen van gegevens voldoende te achten. Wel deed de minister de toezegging om voorstellen te ontwikkelen om duidelijkheid te creëren over de mogelijkheid van het stelselmatig observeren en het opvragen van gegevens bij externe partijen, zoals telecomgegevens. De Handleiding Openbare Orde is ten aanzien van deze onderdelen aangevuld. In de handleiding wordt aangegeven dat bij de uitvoering van de openbare orde-taak een beperkte inbreuk op de persoonlijke levenssfeer is toegestaan. Observatie is stelselmatig als deze een “min of meer volledig beeld oplevert van bepaalde aspecten van iemands leven”.⁵¹ Dan is de inbreuk op de privacy aanzienlijk, waardoor stelselmatige observatie niet is toegestaan onder de openbare orde-taak. Over het opvragen van gegevens bij telecombedrijven stelt de

⁵⁰ *Kamerstukken II* 2008/09, 29 924, nr. 30, p. 3.

⁵¹ Handleiding Openbare Orde, versie 17 januari 2011, paragraaf 3 en 3b.

Handleiding dat dit niet mogelijk is in het kader van de openbare orde-taak aangezien het hiervoor geldende convenant dit niet toestaat. Het opnieuw bezien van de bevoegdheden van de RID'en in het kader van de openbare orde-taak heeft aldus niet geleid tot een uitbreiding van deze bevoegdheden. De wijziging van de Handleiding Openbare Orde levert over het geheel gezien onvoldoende verduidelijking op van de wijze waarop de RID'en bevoegdheden mogen inzetten in het kader van de openbare orde-taak. De handleiding is gewijzigd, maar heeft niet de helderheid geschapen die voor de praktijk nodig is. De door de Commissie geconstateerde onzekerheid over de toegestane mate van aansturing van informant en over wanneer observatie stelselmatig wordt, is hiermee nog niet verholpen.

In haar rapport merkte de Commissie ook op dat tussen het belang van het lokaal bestuur om adequaat geïnformeerd te worden en het belang van de AIVD om bepaalde informatie geheim te houden een juiste balans dient te worden gevonden.⁵² De AIVD dient hiertoe heldere afspraken te maken met (in de eerste plaats) de korpschefs over het informeren van het lokaal bestuur over informatie van de AIVD. In reactie op deze aanbeveling gaf de minister aan dat de belangen van het lokaal bestuur ter sprake komen in de jaarlijkse gesprekken over het Inlichtingenbehoefteplan tussen de AIVD en de korpschefs. Daarnaast zou worden bekeken of nadere procedureafspraken nodig zijn. De Commissie constateert dat er nog geen landelijk kader is voor hoe en wanneer het lokale bestuur door de korpschefs dienen te worden geïnformeerd. Zij is van oordeel dat dergelijke procedureafspraken in de dagelijkse praktijk noodzakelijk zijn bij het vinden van de juiste balans tussen de belangen van het lokaal bestuur en van de AIVD.

Over de samenwerking tussen de AIVD en de artikel 60-functionarissen van de Bijzondere Dienst van de KMar merkte de Commissie in haar rapport onder meer op dat de KMar niet alleen rapporteert aan de AIVD maar ook aan de MIVD. De Commissie constateerde dat de AIVD en de MIVD weliswaar hun informatiebehoefte hebben neergelegd bij de KMar maar de interessegebieden niet op elkaar hebben afgestemd.⁵³ De aanbeveling van de Commissie om tot gestructureerde afstemming tussen MIVD, AIVD en KMar te komen, is door de minister overgenomen. Deze toezegging heeft evenwel tot op heden geen effect gegenereerd. De Commissie roept in de herinnering dat het rapport stamt uit september 2007. Zij dringt erop aan dat uitvoering wordt gegeven aan de destijds door de minister gedane toezegging. De door de AIVD gemaakte tegenwerpingen dat zich op

⁵² Toezichtsrapport van de CTIVD nr. 16 inzake de samenwerking tussen de AIVD en de Regionale Inlichtingendiensten resp. de Koninklijke marechaussee, *Kamerstukken II* 2009/08, 29 924, nr. 22 (bijlage), p. 16-19.

⁵³ Toezichtsrapport van de CTIVD nr. 16 inzake de samenwerking tussen de AIVD en de Regionale Inlichtingendiensten resp. de Koninklijke marechaussee, *Kamerstukken II* 2009/08, 29 924, nr. 22 (bijlage), p. 21.

dit vlak tot op heden geen problemen hebben voorgedaan en dat de vorming van gezamenlijke teams door de AIVD en de MIVD ook een bijdrage zal vormen aan de afstemming, doen hieraan niet af. Ten aanzien van de laatste tegenwerping moet bovendien worden gesteld dat er geen vooruitzicht is op de vorming van gezamenlijke teams op de deeltaken waarbij de KMar het meest betrokken is.

Overige aanbevelingen van de Commissie inzake de samenwerking tussen AIVD en RID'en betreffen het zorgdragen voor een adequate sturing van en de coördinatie tussen de verschillende RID'en en het aandacht besteden aan de rol die een divisiechef in relatie tot de RID mag en kan innemen. Aan deze aanbevelingen is naar het oordeel van de Commissie goed gewerkt. Zij verwijst gemakshalve voor een uitgebreider bespreking naar hetgeen is opgenomen hierover in de bijlage bij dit rapport.

De Commissie merkt op dat de reorganisatie van de Nederlandse politie ook voor de RID'en aanzienlijke consequenties zal hebben. Zij gaat ervan uit dat vorenbedoelde opmerkingen worden meegenomen in de nieuwe ontwikkelingen voor de RID'en in de context van de nationale politie.

7 Aanmerken nieuw inlichtingenmiddel als bijzondere bevoegdheid

In haar rapport inzake financieel-economische onderzoeken uit 2009 heeft de Commissie aanbevolen om een (toenmalig) nieuw inlichtingenmiddel aan te merken als een bijzondere bevoegdheid ex artikel 20 Wiv 2002.⁵⁴ In de geheime bijlage bij het rapport is destijds een uitgebreider beschrijving van het inlichtingenmiddel opgenomen.

De AIVD heeft in zijn reactie opgemerkt dat de aanbeveling van de Commissie daags na het verschijnen van het rapport intern fragmentarisch bekend is gesteld, dat wil zeggen bij het team belast met financieel-economisch onderzoek. De Commissie kan dit niet nagaan. Zij acht deze wijze van bekend stellen daarenboven onvoldoende om te kunnen spreken van een gedegen borging van het werkproces. Het moet immers voor de (betrokken) medewerkers van de AIVD helder zijn op welk niveau toestemming moet worden verkregen en aan welke vereisten moet worden voldaan alvorens tot de inzet van het inlichtingenmiddel kan worden overgegaan. Zonder duidelijke schriftelijke vastlegging kan dit niet worden gewaarborgd.

⁵⁴ Toezichtsrapport van de CTIVD nr. 20 inzake de financieel-economische onderzoeken door de AIVD, *Kamerstukken II* 2008/09, 29 924, nr. 35 (bijlage), p. 12-13.

Inmiddels, meer dan twee jaar na publicatie van het rapport, legt de AIVD de hand aan de vastlegging van het bovenstaande in de interne regelgeving van de dienst. Al met al acht de Commissie de handelwijze van de AIVD in deze weinig voortvarend.

8 Slotopmerking

De Commissie stelt vast dat een aantal aanbevelingen hun beslag hebben gevonden in het beleid en de organisatie van de AIVD. Tegelijkertijd constateert zij dat de implementatie van enkele belangrijke processen traag verloopt. De Commissie ziet dit als een aandachtspunt voor de AIVD en in voorkomend geval voor de minister van BZK.

Mede in het licht hiervan heeft de Commissie besloten om in het vervolg eerder na de publicatie van een rapport de nakoming van de daarin vervatte, door de minister overgenomen aanbevelingen te onderzoeken en hierover direct te rapporteren. In beginsel zal de termijn van een jaar worden gehanteerd.

9 Conclusies

- 9.1 Afgezien van de gevallen genoemd in onderstaande conclusies is aan de aanbevelingen van de Commissie voldaan dan wel zijn de aanbevelingen komen te vervallen.
- 9.2 Ten aanzien van de aanbevelingen van de Commissie die niet door de minister zijn overgenomen geldt dat in drie gevallen de aanbeveling ofwel alsnog is nageleefd ofwel is komen te vervallen. Het vierde geval betrof de constatering van de Commissie in haar rapport inzake het aftappen en de signaalinterceptie dat enkele taps niet conform de wettelijke vereisten waren ingezet en dat de in dit kader verwerkte gegevens dienden te worden verwijderd en vernietigd. De minister deelde deze conclusie niet. De Commissie betreurt het dat de minister ten aanzien van deze operaties een andere afweging maakt en blijft van oordeel dat tot het verwijderen en vernietigen van de in dit kader verwerkte gegevens moet worden overgegaan. (paragraaf 3.2)
- 9.3 In het rapport inzake veiligheidsonderzoeken constateerde de Commissie dat naslagen in gegevensbestanden door de politie onder mandaat van de AIVD verder gingen dan de interne regels van de AIVD toelieten. De aanbeveling van de Commissie om dit recht te trekken is nageleefd doordat de AIVD hier mondeling en schriftelijk op heeft gewezen en ook de naslagen controleert. Evenwel is het de

Commissie opgevallen dat bij deze controle blijkt dat de politie nog steeds niet conform de regels deze naslagen uitvoert. Deze tekortkomingen worden door de AIVD met de verantwoordelijke politiefunctionarissen besproken, waarbij afspraken worden gemaakt over verbeteringen. De Commissie wijst op het belang van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer dat ten grondslag ligt aan een zorgvuldige uitvoering van de naslagen. (paragraaf 4.1)

- 9.4 In het rapport inzake veiligheidsonderzoeken heeft de Commissie de AIVD aanbevolen te voorzien in een beleidsregeling waarin inzichtelijk wordt gemaakt hoe justitiële gegevens worden beoordeeld en wanneer sprake is van onvoldoende gegevens. De Commissie concludeert dat mede vanwege de afstemming met de MIVD en anderen de totstandkoming van nieuwe beleidsregelingen over deze onderwerpen veel tijd heeft gekost. Daarbij heeft ook meegespeeld dat wat betreft de beoordeling van justitiële gegevens het interne beleid nog steeds voldeed. Dit neemt echter niet weg dat goede, actuele regelgeving veel onduidelijkheid kan wegnemen. De Commissie betreurt daarom de al met al trage implementatie in deze. Zij juicht toe dat de nieuwe regelingen inzake justitiële gegevens alsmede beoordelingsperiodes en onvoldoende gegevens inmiddels zijn gepubliceerd. (paragraaf 4.2)
- 9.5 In het rapport inzake veiligheidsonderzoeken heeft de Commissie stilgestaan bij het belang van uitwisselbaarheid van VGB's tussen de AIVD en de MIVD alsmede de harmonisatie in de uitvoering van veiligheidsonderzoeken. De Commissie ziet in de ontwikkelingen van de afgelopen jaren, onder meer betreffende de uitwisselbaarheid van VGB's, een goede aanzet hiertoe. Wel heeft zij de indruk dat meer samenwerking mogelijk is dan nu plaatsvindt, gezien het feit dat een groot deel van de uitvoering van veiligheidsonderzoeken bij beide diensten gelijk is. De Commissie roept de AIVD (en de MIVD) nogmaals op om de mogelijkheden die er zijn om te komen tot meer afstemming en samenwerking beter te benutten. (paragraaf 4.3)
- 9.6 In het rapport inzake de CT Infobox heeft de Commissie aanbevolen om voortvarend te voorzien in een expliciet wettelijke grondslag voor de CT Infobox. De Commissie signaleert dat na een aanvankelijke toezegging van de minister deze aanbeveling op te volgen, het lange tijd niet gelukt is om de discussie over hoe te voorzien in een wettelijk kader af te sluiten. De Commissie constateert dat het (geactualiseerde) convenant momenteel voldoende fungeert als regelgevend kader voor de medewerkers van de betrokken diensten in de praktijk, maar dat het wel wenselijk is om te zoeken naar een oplossing voor de langlopende discussie. Na het afsluiten van het onderzoek heeft de AIVD gemeld dat alsnog

een voorstel tot wijziging van de Wiv 2002 ingediend zal worden teneinde vast te leggen dat de AIVD en de MIVD met bij AMvB genoemde derden bijzondere samenwerkingsrelaties kunnen aangaan. (paragraaf 5.1)

- 9.7 In het rapport inzake de samenwerking tussen de AIVD en de Regionale inlichtingendiensten heeft de Commissie een aantal aanbevelingen gedaan waarvan de rode draad was om te komen tot een helderder beleid in de relatie tussen de AIVD en de RID'en. De Commissie constateert dat op onderdelen de aanbevelingen van de Commissie nog de nodige inspanningen behoeven. De Commissie gaat ervan uit dat haar opmerkingen in dit kader zullen worden meegenomen in de nieuwe ontwikkelingen voor de RID'en in de context van de Nationale Politie.
- 9.8 In het rapport inzake financieel-economische onderzoeken heeft de Commissie aanbevolen een (toenmalig) nieuw inlichtingenmiddel als bijzondere bevoegdheid aan te merken. De Commissie acht het weinig voortvarend dat dit nog niet is vastgelegd in interne regelgeving.

Aldus vastgesteld in de vergadering van de Commissie d.d. 11 april 2012

Bijlage

compilatie van aanbevelingen (d.d. 28 november 2011)

Uitvoering van de Wet veiligheidsonderzoeken

CTIVD nr. 11b	Uitvoering van de Wet veiligheidsonderzoeken door de AIVD
Datum vaststelling	21 maart 2007
Aanbeveling 1	De Commissie beveelt aan dat de uitvoering van A-veiligheidsonderzoeken wat betreft het naslaan van de kring van personen rondom betrokkene door de KLPD t.b.v. van de AIVD in overeenstemming wordt gebracht met het Handboek veiligheidsonderzoeken. (aanbeveling 7.2 van het rapport)
Reactie minister op aanbeveling	<p>De praktijk bij de administratieve naslagen die de politie onder mandaat van de AIVD uitvoert wordt, conform de aanbevelingen genoemd in de conclusies 7.2 en 7.4, in overeenstemming gebracht met het handboek AIVD.</p> <p><i>In reactie op Kamervragen (Kamerstukken II 2006/07, 29 876, nr. 22, p. 2 en 6), 23 augustus 2007:</i> Alle door de CTIVD gesignaleerde verbeterpunten zullen nog dit jaar conform de aanbevelingen van de commissie worden afgehandeld. (...) Inmiddels ben ik tot het inzicht gekomen dat, gezien de zwaarte van de vertrouwensfuncties waarbij een A-veiligheidsonderzoek wordt uitgevoerd, de huidige wijze van werken een noodzakelijke aanvulling op dat onderzoek vormt. Ik zal dan ook niet de praktijk in overeenstemming brengen met het handboek maar het handboek aanpassen aan de thans bij de A-onderzoeken bestaande praktijk.</p>
Actie/toelichting AIVD	De huidige praktijk is dat de standaard naslag in de politiesystemen uitsluitend plaatsvindt naar betrokkene en diens partner. De KLPD ontvangt ten behoeve van deze naslag dan ook alleen de gegevens van betrokkene en diens partner en verricht alleen naar deze personen naslag. Slechts wanneer uit andere naslagen nadelige informatie naar voren komt over personen uit de directe omgeving van betrokkene, kan een naslag van deze personen in de politiesystemen plaatsvinden. Overigens zijn alle geldende beleidsregels, richtlijnen en werkinstructies voor veiligheidsonderzoeken beschreven in het systeem voor procesbeschrijvingen van de AIVD. Wijzigingen kunnen daarin direct worden verwerkt. Met dit systeem wordt in de praktijk gewerkt.

CTIVD nr. 11b	Uitvoering van de Wet veiligheidsonderzoeken door de AIVD
Datum vaststelling	21 maart 2007
Aanbeveling 2	De Commissie beveelt aan de praktijk in het kader van veiligheidsonderzoeken t.b.v. de politie en de Dienst Koninklijk Huis (P- en KH-onderzoeken) wat betreft het naslaan van de kring van personen rondom betrokkene in overeenstemming te brengen met de interne regeling. (aanbeveling 7.4 van het rapport)
Reactie minister op aanbeveling	De praktijk bij de administratieve naslagen die de politie onder mandaat van de AIVD uitvoert wordt, conform de aanbevelingen genoemd in de conclusies 7.2 en 7.4, in overeenstemming gebracht met het handboek AIVD. <i>In reactie op Kamervragen (Kamerstukken II 2006/07, 29 876, nr. 22, p. 2), 23 augustus 2007:</i> Alle door de CTIVD gesignaleerde verbeterpunten zullen nog dit jaar conform de aanbevelingen van de commissie worden afgehandeld.
Actie/toelichting AIVD	Medio april 2008 zijn alle korpsen door de AIVD schriftelijk gewezen op de kring van personen die in het kader van P en KH-onderzoeken mag worden nageslagen. Informeel waren de korpsen hier na het verschijnen van het rapport van de commissie in 2007 al op gewezen. Door middel van evaluaties door de AIVD, die in beginsel een keer per jaar bij de korpsen plaatsvinden, wordt controle uitgeoefend op de onder mandaat uitgevoerde veiligheidsonderzoeken door de korpsen. In dat kader wordt expliciet aandacht besteed aan de kring van personen die wordt nageslagen.

CTIVD nr. 11b	Uitvoering van de Wet veiligheidsonderzoeken door de AIVD
Datum vaststelling	21 maart 2007
Aanbeveling 3	De Commissie beveelt aan dat de uitvoering van KH-onderzoeken door de Dienst Koninklijke en Diplomatieke Beveiliging van het KLPD, onder mandaat van de AIVD, in het Handboek veiligheidsonderzoeken van de AIVD wordt opgenomen. (aanbeveling 7.5 van het rapport)
Reactie minister op aanbeveling	De totstandkoming van de door de Commissie in de conclusies 7.5, 7.7, 7.8 en 7.9 aanbevolen nadere regelgeving is ter hand genomen en zal naar het zich laat aanzien nog dit jaar worden voltooid.
Actie/toelichting AIVD	In het hiervoor genoemde systeem van procesbeschrijvingen van de AIVD zijn de richtlijnen en de werkinstructies ten aanzien van de mandaathouder, de Dienst Koninklijke en Diplomatieke Beveiliging van het KLPD, opgenomen.

CTIVD nr. 11b	Uitvoering van de Wet veiligheidsonderzoeken door de AIVD
Datum vaststelling	21 maart 2007
Aanbeveling 4	De Commissie beveelt aan dat de AIVD voorziet in een beleidsregeling waarin inzichtelijk wordt gemaakt hoe justitiële gegevens worden beoordeeld in het licht van het al dan niet afgeven van de verklaring. (aanbeveling 7.7 van het rapport)
Reactie minister op aanbeveling	De totstandkoming van de door de Commissie in de conclusies 7.5, 7.7, 7.8 en 7.9 aanbevolen nadere regelgeving is ter hand genomen en zal naar het zich laat aanzien nog dit jaar worden voltooid.
Actie/toelichting AIVD	De AIVD heeft een beleidsregel beoordelingsperiodes en onvoldoende gegevens veiligheidsonderzoeken en een beleidsregel justitiële gegevens veiligheidsonderzoeken opgesteld, welke bedoeld zijn voor alle te verrichten veiligheidsonderzoeken, uitgezonderd die ten behoeve van de burgerluchthavens. Over de inhoud van de beleidsregels is de MIVD door de AIVD geïnformeerd. De beleidsregels liggen in het laatste kwartaal van 2011 ter besluitvorming voor en zullen na vaststelling worden gepubliceerd.

CTIVD nr. 11b	Uitvoering van de Wet veiligheidsonderzoeken door de AIVD
Datum vaststelling	21 maart 2007
Aanbeveling 5	De Commissie beveelt aan dat de AIVD en de MIVD de beide interne regelingen ter beoordeling van de justitiële gegevens ter vergelijking naast elkaar leggen zodat waar mogelijk kan worden voorzien in een betere afstemming. (aanbeveling 7.8 van het rapport)
Reactie minister op aanbeveling	De totstandkoming van de door de Commissie in de conclusies 7.5, 7.7, 7.8 en 7.9 aanbevolen nadere regelgeving is ter hand genomen en zal naar het zich laat aanzien nog dit jaar worden voltooid.
Actie/toelichting AIVD	In het kader van de totstandkoming van de beleidsregels van de AIVD (zie aanbeveling 4) heeft regelmatig overleg plaatsgevonden op beleidsniveau tussen de beide diensten. Dit heeft geresulteerd in afstemming met de bestaande praktijk bij de MIVD. Gezien de verschillen tussen de militaire en de civiele sectoren blijft op een aantal punten verschillen bestaan in de beoordelingscriteria voor de onderzoeken van de beide diensten.

CTIVD nr. 11b	Uitvoering van de Wet veiligheidsonderzoeken door de AIVD
Datum vaststelling	21 maart 2007
Aanbeveling 6	De Commissie beveelt aan dat er wordt voorzien in een beleidsregeling waarin inzichtelijk wordt gemaakt hoe justitiële gegevens in het KH-onderzoek worden beoordeeld. (aanbeveling 7.9 van het rapport)
Reactie minister op aanbeveling	De totstandkoming van de door de Commissie in de conclusies 7.5, 7.7, 7.8 en 7.9 aanbevolen nadere regelgeving is ter hand genomen en zal naar het zich laat aanzien nog dit jaar worden voltooid.
Actie/toelichting AIVD	Zie de toelichting bij aanbeveling 4 en 5.

CTIVD nr. 11b	Uitvoering van de Wet veiligheidsonderzoeken door de AIVD
Datum vaststelling	21 maart 2007
Aanbeveling 7	In het kader van de uitgangspunten van uniformiteit en uitwisselbaarheid beveelt de Commissie de Minister aan de gronden waarop de differentiatie in onderzoeken wordt aangebracht opnieuw nauwkeurig te bezien en te omschrijven. (aanbeveling 7.15 van het rapport)
Reactie minister op aanbeveling	De aanbevelingen van de commissie in de conclusies 7.15 en 7.16 inhoudende het opnieuw bezien en omschrijven van de in verschillende veiligheidsonderzoeken aangebrachte differentiatie en het waar mogelijk harmoniseren van de uitvoering van veiligheidsonderzoeken door de AIVD en de Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (MIVD) zullen worden opgevolgd. Hiertoe zijn reeds inmiddels enkele stappen gezet. Ik acht het echter van belang er op te wijzen dat er waar het gaat om risicovol gedrag reële verschillen bestaan tussen enerzijds Defensie en de krijgsmacht en anderzijds civiele sectoren. Deze verschillen rechtvaardigen een uiteenlopende aandacht voor en beoordeling van bepaalde antecedenten. Zo wordt er op goede gronden bij Defensie strenger gekeken naar en geoordeeld over antecedenten betreffende drugs en wapens dan gebruikelijk is bij functies in de burgermaatschappij. Dit neemt echter niet weg dat waar er sprake is van vergelijkbare vertrouwensfuncties met vergelijkbare veiligheidsrisico's, de in te stellen veiligheidsonderzoeken en de beoordeling van de daarmee verkregen antecedenten ook op vergelijkbare wijze dienen plaats te vinden. Dit niet alleen omdat vanuit een oogpunt van rechtmatigheid gelijke gevallen gelijk dienen te worden behandeld maar ook omdat de efficiency, onder meer door de mogelijkheid van het uitwisselen van verklaringen van geen bezwaar, daarmee is gediend. Aan een optimale uitvoering van de aanbevelingen van de commissie zal ik dan ook van harte meewerken.

	<p><i>In reactie op Kamervragen (Kamerstukken II 2006/07, 29 876, nr. 22, p. 3), 23 augustus 2007:</i></p> <p>Overigens zijn mijn collega van Defensie en ik gaarne bereid in het convenant inzake de samenwerking tussen de AIVD en de MIVD opnieuw de zinsnede op te nemen dat de diensten waar mogelijk elkaars verklaringen van geen bezwaar erkennen.</p>
Actie/toelichting AIVD	<p>Sinds het afkomen van het rapport van de Commissie is een aantal leidraden aanwijzing vertrouwensfuncties opgesteld voor specifieke sectoren, in welk kader opnieuw is bezien en beschreven op welke gronden vertrouwensfuncties worden aangewezen en geclusterd. In juni 2009 is een Leidraad aanwijzen vertrouwensfuncties politie vastgesteld in samenspraak tussen de politiekorpsen, het ministerie van BZK en de AIVD. Op 1 september 2011 heeft de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de leidraad aanwijzing vertrouwensfuncties vitale sectoren vastgesteld. Het betreft een uitwerking van de Wet Veiligheidsonderzoeken en biedt de vitale sectoren concrete criteria voor de aanwijzing van vertrouwensfuncties. De Leidraad Vitaal is in nauwe samenwerking met alle ministeries die verantwoordelijk zijn voor één of meerdere vitale sectoren tot stand gebracht. De publicatie wordt verwacht medio december 2011.</p> <p>Daarnaast is de (algemene) Leidraad aanwijzen vertrouwensfuncties inmiddels geëvalueerd door de AIVD. De tekening door de minister is voor begin 2012 voorzien.</p> <p>Met de MIVD vinden besprekingen plaats met het doel te komen tot wederzijdse erkenning van de door de diensten afgegeven verklaringen van geen bezwaar, in het bijzonder ook de verdere uitbreiding van de wederzijdse erkenning van verklaringen afgegeven voor het personeel van de beide diensten. De nauwe samenwerking tussen beide diensten op enkele specifieke terreinen, zoals op het terrein van proliferatie, waarbij personeel in gezamenlijke units is ondergebracht, heeft er reeds toe geleid dat veiligheidsonderzoeken in gezamenlijkheid hebben plaatsgevonden.</p>

CTIVD nr. 11b	Uitvoering van de Wet veiligheidsonderzoeken door de AIVD
Datum vaststelling	21 maart 2007
Aanbeveling 8	De Commissie beveelt aan dat de AIVD en de MIVD waar mogelijk voorzien in enerzijds harmonisatie in de inrichting van de uitvoering van de onderzoeken en anderzijds in de ontwikkeling van een gezamenlijk beoordelingskader in het licht van het afgeven van de verklaring. (aanbeveling 7.16 van het rapport)

<p>Reactie minister op aanbeveling</p>	<p>De aanbevelingen van de commissie in de conclusies 7.15 en 7.16 inhoudende het opnieuw bezien en omschrijven van de in verschillende veiligheidsonderzoeken aangebrachte differentiatie en het waar mogelijk harmoniseren van de uitvoering van veiligheidsonderzoeken door de AIVD en de Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (MIVD) zullen worden opgevolgd. Hiertoe zijn reeds inmiddels enkele stappen gezet. Ik acht het echter van belang er op te wijzen dat er waar het gaat om risicovol gedrag reële verschillen bestaan tussen enerzijds Defensie en de krijgsmacht en anderzijds civiele sectoren. Deze verschillen rechtvaardigen een uiteenlopende aandacht voor en beoordeling van bepaalde antecedenten. Zo wordt er op goede gronden bij Defensie strenger gekeken naar en geoordeeld over antecedenten betreffende drugs en wapens dan gebruikelijk is bij functies in de burgermaatschappij. Dit neemt echter niet weg dat waar er sprake is van vergelijkbare vertrouwensfuncties met vergelijkbare veiligheidsrisico's, de in te stellen veiligheidsonderzoeken en de beoordeling van de daarmee verkregen antecedenten ook op vergelijkbare wijze dienen plaats te vinden. Dit niet alleen omdat vanuit een oogpunt van rechtmatigheid gelijke gevallen gelijk dienen te worden behandeld maar ook omdat de efficiency, onder meer door de mogelijkheid van het uitwisselen van verklaringen van geen bezwaar, daarmee is gediend. Aan een optimale uitvoering van de aanbevelingen van de commissie zal ik dan ook van harte meewerken.</p>
<p>Actie/toelichting AIVD</p>	<p>Zoals onder aanbeveling 4 en 5 is aangegeven zijn door de AIVD beleidsregels opgesteld. Daarnaast vinden op dit moment tussen de AIVD en MIVD gesprekken plaats over de wederzijdse erkenning van afgegeven verklaringen van geen bezwaar (zie onder aanbeveling 7). In 2009 hebben de diensten gezamenlijk de Leidraad persoonlijke gedragingen en omstandigheden gepubliceerd, waarin het beoordelingskader in het veiligheidsonderzoek nader is toegelicht.</p>

CT Infobox

<p>CTIVD nr. 12</p>	<p>CT Infobox</p>
<p>Datum vaststelling</p>	<p>21 februari 2007</p>
<p>Aanbeveling 9</p>	<p>De Commissie beveelt aan voortvarend te voorzien in een expliciet wettelijke grondslag voor de CT Infobox. De Commissie beveelt aan de rol en positie van de deelnemende organisaties binnen de CT Infobox in een nadere wettelijke regeling te verduidelijken. Naar het oordeel van de Commissie zou in een nadere wettelijke regeling meer de nadruk kunnen en moeten worden gelegd op de samenwerking binnen de CT Infobox. De Commissie beveelt aan om in een nadere wettelijke regeling het Coördinerend Beraad een duidelijker positie te geven.</p>

	<p>Daarbij dient ook aandacht te worden geschonken aan de rol van de NCTb. In nadere regelgeving zou naar het oordeel van de Commissie een eenvoudiger adviesprocedure moeten worden vormgegeven. In een nadere wettelijke regeling voor de CT Infobox zou naar het oordeel van de Commissie duidelijkheid dienen te worden gecreëerd over de rol van de CT Infobox bij (het advies tot) een persoonsgerichte aanpak. Tevens zou duidelijkheid dienen te worden gecreëerd ten aanzien van het adviseren door de CT Infobox van derden. De Commissie beveelt aan de rol van de Minister van Defensie resp. Justitie ten aanzien van de CT Infobox duidelijker vast te leggen. (aanbeveling 10.1 van het rapport)</p>
<p>Reactie minister op aanbeveling</p>	<p>Hoewel ik van mening ben dat er thans op een zodanig constructieve wijze in de CT Infobox wordt gewerkt dat dit ook positieve effecten heeft op de samenwerking van de betrokken organisaties buiten de box ben ik gaarne bereid de commissie in dezen te volgen. Mede gelet op het succes van de CT Infobox gaat mijn voorkeur daarbij uit naar het opnemen in de Wiv 2002 van een algemene grondslag op basis waarvan de AIVD (of de MIVD) met derden bijzondere – bij algemene maatregel van bestuur nader uit te werken – samenwerkingsrelaties kan aangaan. Dit biedt de mogelijkheid niet alleen aan de CT Infobox, maar ook aan andere samenwerkingsverbanden op een flexibele, toekomstvaste en voortvarende manier invulling te geven. Bij het aangaan van deze samenwerkingsrelaties treden telkens dezelfde vragen op waarvoor ad hoc oplossingen worden bedacht die vervolgens in verschillende soorten documenten (zoals convenanten en protocollen) worden vastgelegd. De rechtszekerheid, maar ook de kenbaarheid en voorzienbaarheid naar buiten toe, is er dan ook bij gebaat indien de Wiv 2002 een algemene wettelijke grondslag voor het aangaan van samenwerkingsverbanden zou kennen, waarbij per samenwerkingsverband bij besluit bepaalde daarop toegesneden arrangementen uit de Wiv 2002 van toepassing kunnen worden verklaard. Een dergelijke regeling kan dan ook de basis vormen voor bijvoorbeeld de samenwerking van de AIVD en de NCTb en de afstemming van terrorismeonderzoeken tussen de AIVD en het Openbaar Ministerie. Ik zal met mijn betrokken ambtgenoten contact opnemen over het tot stand brengen van de hier bedoelde herziening van de Wiv 2002 en van een daarop te baseren besluit voor de CT Infobox waarin de voorstellen van de commissie worden verwerkt.</p>
<p>Actie/toelichting AIVD</p>	<p>Op dit moment wordt nut en noodzaak van een wettelijke regeling opnieuw tegen het licht gehouden.</p>

CTIVD nr. 12	CT Infobox
Datum vaststelling	21 februari 2007
Aanbeveling 10	De Commissie beveelt aan bij de intake van een persoon in de CT Infobox gemotiveerd aan te geven waarom een persoon voldoet aan de criteria. Bij het aanmelden van een groep van personen is het naar het oordeel van de Commissie aangewezen te omschrijven welke rol een bepaalde persoon in een groep of organisatie inneemt en waarom hij vervolgens voldoet aan de criteria. De Commissie beveelt aan om het beargumenteren van de meerwaarde van het opnemen van een persoon in de CT Infobox bij de intake onverkort toe te passen. (aanbeveling 10.3 van het rapport)
Reactie minister op aanbeveling	Alle aanbevelingen van de commissie betreffende het de facto opnemen en verwijderen van personen zijn inmiddels uitgevoerd.
Actie/toelichting AIVD	Ter toelichting wordt opgemerkt dat het opnemen van personen in de CT Infobox een continue proces is dat plaatsvindt aan de hand van de criteria. De gestandaardiseerde systemen (sjablonen) dwingen er toe dat de bedoelde motivering bij de intake schriftelijk wordt vastgelegd.

CTIVD nr. 12	CT Infobox
Datum vaststelling	21 februari 2007
Aanbeveling 11	De Commissie beveelt aan de vereisten voor het opnemen van personen in de CT Infobox stringent toe te passen. De Commissie beveelt met het oog op de duidelijkheid aan om voor het opnemen van personen op de lijst van de CT Infobox om redenen van coördinatie een grondslag in het convenant te creëren. (aanbeveling 10.4 van het rapport)
Reactie minister op aanbeveling	Alle aanbevelingen van de commissie betreffende het de facto opnemen en verwijderen van personen zijn inmiddels uitgevoerd. De aanbeveling om voor alle duidelijkheid in het convenant betreffende de CT Infobox een expliciete grondslag te creëren voor het opnemen van personen in de box om redenen van coördinatie, zal op korte termijn worden uitgevoerd.
Actie/toelichting AIVD	Ter toelichting wordt opgemerkt dat de vereisten voor het opnemen van personen in de CT Infobox in de praktijk stringent worden toegepast. Als er aanleiding is om met die vereisten/criteria ruimer om te gaan, wordt dit besproken in een vergadering van het Coördinerend Beraad, waarin wordt bezien of verruiming van de criteria nodig is. Voor wat betreft de aanbeveling om om redenen van coördinatie een grondslag in het convenant te creëren zij verwezen naar de brief van de minister aan de Commissie van 1 juli 2008, waarin onder meer is aangegeven dat in verband met deze aanbeveling het convenant is aangepast. Een afschrift van het aangepaste convenant is bij die brief gevoegd.

CTIVD nr. 12	CT Infobox
Datum vaststelling	21 februari 2007
Aanbeveling 12	De Commissie beveelt aan, aan de hand van vooraf vastgestelde criteria, scherp te bezien of de in de CT Infobox opgenomen personen op de lijst van de CT Infobox kunnen blijven staan, dan wel van deze lijst dienen te worden verwijderd. (aanbeveling 10.5 van het rapport)
Reactie minister op aanbeveling	Alle aanbevelingen van de commissie betreffende het de facto opnemen en verwijderen van personen zijn inmiddels uitgevoerd.
Actie/toelichting AIVD	Ter toelichting wordt opgemerkt dat het opschonen van de CT Infobox, evenals het opnemen van personen, een continue proces is dat plaatsvindt aan de hand van de criteria. In 2009 is daaraan een speciaal project gekoppeld.

CTIVD nr. 12	CT Infobox
Datum vaststelling	21 februari 2007
Aanbeveling 13	Er zal moeten worden beoordeeld op welke wijze de informatieverstrekking en de geheimhouding binnen het Afstemmingsoverleg Terrorisme (AOT) het beste (formeel) kan worden vormgegeven. (aanbeveling 10.11 van het rapport)
Reactie minister op aanbeveling	De aanbeveling van de commissie om de wijze van informatieverstrekking en de geheimhouding binnen het Afstemmingsoverleg Terrorisme formeel te regelen kan, zoals hiervoor reeds werd aangegeven, uiteindelijk het beste plaatsvinden op basis van de in de Wiv 2002 op te nemen algemene wettelijke grondslag voor samenwerkingsrelaties.
Actie/toelichting AIVD	Het standpunt van de commissie wordt noch immer onderschreven. Het voornemen was de aanbeveling met een wijziging van de Wiv 2002 dan wel met een zelfstandige algemene maatregel van bestuur omtrent de CT Infobox uit te voeren. Aangezien nut en noodzaak van een (wettelijke) regeling momenteel opnieuw tegen het licht wordt gehouden – zie de toelichting bij aanbeveling 9 – is de aanbeveling van de commissie nog niet uitgevoerd.

Uitwisseling van gegevens tussen de AIVD en de IND

CTIVD nr. 13	Uitwisseling van gegevens tussen de AIVD en de IND
Datum vaststelling	18 april 2007
Aanbeveling 14	De Commissie beveelt aan dat de zoekvragen van de AIVD aan de IND voordat zij worden uitgezet voortaan worden getoetst op de vereisten gesteld in de artikelen 12, tweede en derde lid, 13, eerste en derde lid, en 17 jo. artikel 6, tweede lid, Wiv 2002 door of vanwege de afdeling Kabinet en Juridische Aangelegenheden van de AIVD. (aanbeveling 6.2 van het rapport)
Reactie minister op aanbeveling	De aanbevelingen vervat in de conclusies 6.2, 6.3 en 6.4, die ertoe strekken een (procedureel) zorgvuldige gang van zaken te verzekeren, neem ik over.
Actie/toelichting AIVD	Deze aanbeveling is inmiddels staande praktijk. De aanbeveling is verwerkt in het Handboek inlichtingenwerk. De toetsing vindt plaats door de operationeel juristen van de eenheid Regie.

CTIVD nr. 13	Uitwisseling van gegevens tussen de AIVD en de IND
Datum vaststelling	18 april 2007
Aanbeveling 15	De Commissie beveelt aan om te voorzien in een regeling waarin een vaste functionaris bij de IND wordt aangewezen inzake het contact tussen de diensten in het kader van de ambtsberichten. (aanbeveling 6.3 van het rapport)
Reactie minister op aanbeveling	De aanbevelingen vervat in de conclusies 6.2, 6.3 en 6.4, die ertoe strekken een (procedureel) zorgvuldige gang van zaken te verzekeren, neem ik over. Wel teken ik hierbij aan dat het uiteindelijk een zaak van de IND is om een vaste functionaris aan te wijzen voor het contact met de AIVD over ambtsberichten.
Actie/toelichting AIVD	Er bestaat reeds een constructie waarbij vaste functionarissen bij de IND zijn aangewezen die deel uitmaken van het totstandkomingsproces van een AIVD-ambtsbericht.

CTIVD nr. 13	Uitwisseling van gegevens tussen de AIVD en de IND
Datum vaststelling	18 april 2007
Aanbeveling 16	De Commissie constateert dat de praktijk waarin de AIVD toezegt zich te zullen inspannen opdat de vreemdelingenrechtelijke procedure tot een positief resultaat zal leiden, enigszins op gespannen voet staat met de beleidslijn Dales, omdat ze door de asielzoeker licht verkeerd begrepen kan worden. De Commissie beveelt de AIVD aan hierin zorgvuldigheid en terughoudendheid te betrachten, gelet op de uitgangspunten van de genoemde beleidslijn. (aanbeveling 6.4 van het rapport)
Reactie minister op aanbeveling	De aanbevelingen vervat in de conclusies 6.2, 6.3 en 6.4, die ertoe strekken een (procedureel) zorgvuldige gang van zaken te verzekeren, neem ik over.
Actie/toelichting AIVD	De (uitgangspunten van de) lijn Dales zijn onderdeel van de vakopleiding acquisitie (basis) en zijn opgenomen in de syllabus voor die opleiding. Verder wordt de strekking van de lijn Dales uitgelegd in de gedragscode voor acquireurs. Bij advisering en toetsing voorafgaand aan operationele activiteiten en evaluaties van operaties wordt ook de uitvoering van de lijn Dales meegenomen.

Onderzoek naar de ongewenste inmenging van vreemde mogendheden

CTIVD nr. 14	Onderzoek naar de ongewenste inmenging van vreemde mogendheden (waaronder spionage)
Datum vaststelling	15 mei 2007
Aanbeveling 17	De Commissie beveelt aan om het Mandaatbesluit AIVD 2002 aan te passen door het beslissingsniveau voor het observeren in de zin van artikel 20 Wiv 2002 op het niveau van de Minister of namens deze het hoofd van de AIVD neer te leggen indien het de observatie van een persoon betreft die vanwege zijn functie of beroep een bijzondere maatschappelijke functie heeft. Mutatis mutandis geldt dit voor een observatie van de gebouwen waar deze personen werkzaam zijn. (aanbeveling 5.2 van het rapport)

Reactie minister op aanbeveling	Ik ben hiervan geen voorstander. (...) Behoudens uitzonderingsgevallen moeten dit soort besluiten niet door mij of door het hoofd van de AIVD worden genomen. Dit schaadt de slagvaardigheid van de AIVD en legtodeloos beslag op mijn tijd en die van het hoofd van de AIVD. Mede omdat de commissie geen enkel geval heeft gesignaleerd waarin ten onrechte op een lager beslissingsniveau toestemming werd verleend voor het volgen en observeren van personen of gebouwen ben ik dan ook van mening dat het Mandaatbesluit bijzondere bevoegdheden AIVD kan blijven zoals het is. Wel heb ik om de commissie tegemoet te komen het hoofd van de AIVD opgedragen bij de inzet van inlichtingenmiddelen tegen personen die een positie zoals bedoeld door de commissie bekleden, extra alert te zijn op de aanwezigheid van de in het mandaatbesluit genoemde bijzondere omstandigheden die ertoe nopen dat daarover door hem of door mij wordt beslist.
Actie/toelichting AIVD	Na de aanbeveling van de commissie is nadrukkelijk onder de aandacht van de teamhoofden gebracht om bij de inzet van inlichtingenmiddelen tegen personen die een positie zoals bedoeld door de commissie bekleden, extra alert te zijn op de aanwezigheid van bijzondere omstandigheden die nopen tot een hoger beslisniveau. In het Handboek inlichtingenwerk is de aangescherpte procedure voor de hier bedoelde besluiten opgenomen. Overigens is het Mandaatbesluit AIVD 2002 inmiddels vervangen door het Mandaatbesluit bijzondere bevoegdheden AIVD 2009, de betreffende bepaling is daarbij niet gewijzigd (conform standpunt minister).

CTIVD nr. 14	Onderzoek naar de ongewenste inmenging van vreemde mogendheden (waaronder spionage)
Datum vaststelling	15 mei 2007
Aanbeveling 18	De Commissie beveelt dringend aan acht te slaan op een zorgvuldige schriftelijke vastlegging van de besluiten tot verlenging van de inzet van een agent. (aanbeveling 5.4 van het rapport)
Reactie minister op aanbeveling	Overeenkomstig de aanbeveling van de commissie vastgelegd in punt 5.4 van haar rapport zal ook in de toekomst nauwlettend worden toegezien op een zorgvuldige schriftelijke vastlegging van de hier bedoelde besluiten.
Actie/toelichting AIVD	Het Handboek inlichtingenwerk bevat een standaardprocedure voor besluiten tot de inzet (of verlenging of beëindiging) van een agent. Deze besluiten worden inhoudelijk door de eenheid Regie beoordeeld. Indien genoemde eenheid in de aanvragen, verlengingen, beëindigingen zaken aantreft die anders zouden moeten, kan zij daarover een advies uitbrengen. Het is vervolgens aan het unithoofd om te besluiten of het advies wordt opgevolgd of niet.

Samenwerking tussen de AIVD en de Regionale Inlichtingendiensten resp. de Koninklijke marechaussee

CTIVD nr. 16	Samenwerking tussen de AIVD en de Regionale Inlichtingendiensten resp. de Koninklijke marechaussee
Datum vaststelling	19 december 2007
Aanbeveling 20	Naar het oordeel van de Commissie moet ervoor worden gezorgd dat de sturing van de RID'en op een zo gestructureerd mogelijke manier verloopt. Zowel van de AIVD als van de RID'en mag een actieve houding worden verwacht om de sturing van de RID'en door de AIVD te verbeteren. (aanbeveling 6.1 van het rapport)
Reactie minister op aanbeveling	<p>Hiertoe zijn, zoals de commissie ook aangeeft, door de AIVD de nodige activiteiten ondernomen. De intentie van de AIVD is om nog meer dan nu het geval is de (operationele) sturing beter te borgen. Zo is het Inlichtingen Behoeftplan (IBP) doorontwikkeld naar een meer dynamisch model en is de AIVD-taak van de RID geïntegreerd binnen het primaire (AIVD) inlichtingenproces. In algemene zin kan gesteld worden dat de vrijblijvendheid in de aansturing verleden tijd is. Verdere integratie door gelijkschakeling van werkprocessen en werkinstructies gaat onverminderd door. Werkzaamheden van de RID'en worden gestuurd via de afspraken in het IBP, zijn altijd schriftelijk opgedragen en de control op het proces vindt plaats vanuit de AIVD. Ten behoeve van het werkproces worden AIVD hulpmiddelen (sjablonen) gebruikt. Er is een evaluatie opgesteld van de proef met de RID-liaison van het regiokorps Haaglanden. De conclusie hiervan luidt dat het instellen van een RID-liaison tussen de RID en de AIVD heeft geleid tot het afnemen van communicatieproblemen, een betere aansturing van de RID en betere toegankelijkheid van de teams voor de RID die met die specifieke teams samenwerkt. Daarnaast is er bij de AIVD een beter beeld ontstaan van de informatiebehoefte van het korps Haaglanden en het lokale bestuur. Hierdoor is de AIVD beter in staat de lokale belangdraggers te bedienen. De AIVD biedt thans alle korpsen de mogelijkheid een dergelijke liaison aan te wijzen.</p> <p>De AIVD onderschrijft de bevinding van de commissie dat de gegevensverstrekking van de AIVD aan de RID-en voor verbetering vatbaar is en is inmiddels op diverse terreinen actief om hierin verandering te bewerkstelligen. Zo is onder andere een aanvang gemaakt met geautomatiseerde gegevensverstrekking aan de RID-en en worden ambtsberichten, analyses en exploitatieproducten van de AIVD in beginsel gedeeld met de RID-en.</p> <p>Voorts wordt de stelling van de commissie onderschreven dat het van groot belang is dat de RID-ers binnen de AIVD worden beschouwd als AIVD collega's, als de buitenposten van de AIVD.</p>

	<p>Met deze conclusie is het niet meer dan logisch dat de RID op wat voor manier dan ook, uiteraard met inachtneming van de voorschriften van de Wiv 2002 (waaronder het need-to-know beginsel, zoals vastgelegd in artikel 35 van de Wiv 2002), die informatie van de AIVD krijgt die zij voor haar functioneren als buitenpost van de AIVD nodig heeft. Tot slot wordt opgemerkt dat op dit moment een zgn. dashboard als management-instrument bij de RID-en wordt geïmplementeerd, waarmee zowel bij de RID als de AIVD, actueel en real-time zicht is op de uitstaande werkzaamheden, de informatiepositie van de RID-en en het procesmanagement.</p>
<p>Actie/toelichting AIVD</p>	<p>In samenwerking met de Raad van Korpschefs en DGV, heeft de AIVD de afgelopen 2 jaar (1 juli 2008 t/m 1 juli 2010) uitvoering gegeven aan het door de minister in de reactie aangekondigde project “Bruggenhoofd”. Met het project is vorm gegeven aan de verdere kwaliteitsontwikkeling van de samenwerkingsrelatie tussen de AIVD en de artikel 60 Wiv diensten en daarmee ook aan de toezegging van de minister.</p> <p>Het project is opgebouwd rond een strategisch kader, waarbinnen een viertal strategische doelstellingen zijn geformuleerd. Het gaat daarbij om verbetering van de sturing door de AIVD, vergroten van de operationele slagkracht, samenwerking op basis van gelijkwaardigheid en het vergroten van de externe oriëntatie van de AIVD.</p> <p>In het strategisch kader zijn alle aanbevelingen van de CTIVD en de toezeggingen van de minister benoemd en in gekoppeld aan de strategische doelstellingen. Het project Bruggenhoofd is inmiddels formeel afgesloten. Medio 2010 is de eindrapportage vastgesteld door de stuurgroep die bestaat uit de Directeur Politie van BZK, de portefeuillehouder Intelligence van de Raad van Korpschefs en de Directeur Binnenlandse Veiligheid van de AIVD. Het project heeft geleid tot een 57-tal producten en activiteiten die zijn afgerond of in verschillende stadia van uitvoering verkeren.</p> <p>Op verzoek van de stuurgroep is een audit uitgevoerd op het (resultaat van het) project door de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid van het ministerie van BZK in samenwerking met het Kenniscentrum Verbetermanagement en Innovatie van de AIVD. Het beeld dat die audit opleverde, was dat een flink deel van de producten niet of pas deels waren opgeleverd en dat de implementatiefase nog de nodige aandacht zou vergen. Ook kwam naar voren dat ten aanzien van een aantal deelproducten nog besluitvorming moest plaatsvinden. De reden waarom een aantal deelproducten nog niet volledig was afgerond, was mede gelegen in het feit dat de AIVD tijdens de looptijd van het project Bruggenhoofd een grote reorganisatie doorvoerde. Deze leidde niet alleen tot personele wisselingen die vertragend werkten voor het project, maar tevens tot een andere kijk van de dienst op het inlichtingenproces. Daarnaast werd van de zijde van de politie het nieuwe functiehuis niet binnen de geplande tijd ingevoerd, waardoor de uitkomsten van Bruggenhoofd op dat dossier niet konden worden geïmplementeerd.</p>

	Inmiddels is de implementatie van de aanbevelingen van “Bruggenhoofd” praktisch afgerond. Daarbij is aangehaakt bij het traject ‘RID 2015’, dat de regionale AIVD-taak in de toekomst beschrijft in het licht van de oprichting van de Nationale Politie. Aansluiting van RID-en en BD Kmar op de ICT-infrastructuur van de AIVD is een van de uitgangspunten.
--	--

CTIVD nr. 16	Samenwerking tussen de AIVD en de Regionale Inlichtingendiensten resp. de Koninklijke marechaussee
Datum vaststelling	19 december 2007
Aanbeveling 21	Naar het oordeel van de Commissie dienen de teams van de AIVD zorg te dragen voor een adequate sturing van en de coördinatie tussen de verschillende RID'en. (aanbeveling 6.2 van het rapport)
Reactie minister op aanbeveling	Inmiddels heeft de AIVD terzake beleid ontwikkeld, dat in een werkinstructie voor de teams en de RID-en is opgenomen. Concreet betekent dit dat in het geval een onderzoek regio overschrijdende inzet van een RID of RID-en vergt, het team deze RID-en schriftelijk toestemming geeft om onderling informatie uit te wisselen op basis van de hier bovengenoemde werkinstructie.
Actie/toelichting AIVD	Het beleid is gecommuniceerd met de RID'en en wordt in de praktijk toegepast. Om de sturing van de RID-en nog verder te verbeteren, heeft de AIVD een team opgericht dat speciaal is belast met het coördineren van de opbouw van een netwerk van operationele gesprekscontacten bij de RID-en en met het begeleiden van de productie van Regionale Inlichtingenbeelden.

CTIVD nr. 16	Samenwerking tussen de AIVD en de Regionale Inlichtingendiensten resp. de Koninklijke marechaussee
Datum vaststelling	19 december 2007
Aanbeveling 22	Naar het oordeel van de Commissie dient ervoor te worden gezorgd dat de overlap tussen de taak op grond van de Wiv 2002 en de openbare orde-taak zo klein mogelijk wordt gemaakt. Vanwege de ontwikkeling die de uitvoering van de openbare orde-taak op het gebied van radicalisering heeft doorgemaakt, acht de Commissie het een taak van de wetgever om de bevoegdheden van de RID'en binnen de openbare orde-taak nader te bezien. (aanbeveling 6.5 van het rapport)

<p>Reactie minister op aanbeveling</p>	<p>Ik onderschrijf de opvatting van de commissie dat overlap zo veel mogelijk moet worden vermeden, maar gelet op legitieme belangen in de sfeer van de openbare orde zal enige overlap niet altijd te vermijden zijn. De burgemeester zal immers om zijn verantwoordelijkheid voor de openbare orde waar te kunnen maken ook moeten kunnen beschikken over adequate informatie met betrekking tot bijvoorbeeld links- en rechts-extremisme in zijn gemeente ter voorkoming van (dreigende) openbare orde-verstoringen. Niettemin verdient deze – complexe – problematiek nadere verkenning. Ik ben het voorts met de commissie eens – indien zij daarop doelt – dat er zoveel mogelijk duidelijkheid dient te zijn over de reikwijdte van de openbare orde-taak en de rol van de RID-en daarbij. Dit mede ter voorkoming van overlap met de taak van de AIVD en de vermenging van de activiteiten van de RID-en voor de AIVD onder mijn verantwoordelijkheid en voor de openbare orde-taak onder verantwoordelijkheid van de burgemeester. In het bestuursakkoord met de VNG is opgenomen dat Rijk en VNG samen een visie ontwikkelen op de openbare ordeportefeuille van de burgemeester. Daarbij zal ook aandacht worden besteed aan de reikwijdte van het begrip openbare orde. Inmiddels heeft mijn ministerie het initiatief genomen voor een expertmeeting waarin nadrukkelijk gekeken zal worden naar het wettelijk kader voor de openbare orde-taak. In dat verband zal ook de door de commissie gesignaleerde overlap op het vlak van radicalisering aan de orde komen. Met de politie en de AIVD is verder afgesproken dat de ontwikkeling van de openbare orde-taak van de politie zal worden ontwikkeld onder de regie van de Strategische Beleidsgroep Intelligence van de Raad van Hoofdcommissarissen met participatie vanuit de AIVD. Nu er inmiddels initiatieven zijn ondernomen om in meer brede zin naar de openbare orde-problematiek te kijken (definitie, wetgeving enz.) acht ik het wenselijk om eerst daarvan de resultaten af te wachten alvorens tot een nadere standpuntbepaling op de door de commissie gesignaleerde problematiek en de daaraan verbonden aanbevelingen te komen.</p>
<p>Actie/toelichting AIVD</p>	<p>De minister heeft op 3 april 2009 per brief de Tweede Kamer geïnformeerd over haar standpunt (TK, vergaderjaar 2008-2009, 29924, nr. 30). De verdere uitwerking van deze brief is ter hand genomen door de Strategische Beleidsgroep Intelligence van de Raad van Korpschefs. Er is een specifieke expertgroep ingesteld waarin de AIVD participeert. Deze expertgroep heeft medio 2011 advies uitgebracht. Daarin wordt aanbevolen de uitvoering van de openbare orde-taak en de AIVD-taak binnen de politieorganisatie te scheiden, dat wil zeggen: in aparte eenheden onder te brengen. Er zou een eenheid moeten komen die verantwoordelijk is voor heimelijke inwinning van inlichtingen ten behoeve van de nationale veiligheid en een andere eenheid die verantwoordelijk is voor heimelijke inwinning van inlichtingen op het terrein van openbare orde handhaving en de CIE-taak gezamenlijk. Beide eenheden zouden organisatorisch worden ondergebracht in de Regionale Inlichtingenorganisatie (RIO) van de 10 regionale politie-eenheden. Dit advies is aangeboden aan de Raad van Korpschefs. De AIVD houdt in de context van project RID 2015 – zie ook de toelichting bij aanbeveling 20 - nadrukkelijk rekening met de implicaties van dit advies.</p>

CTIVD nr. 16	Samenwerking tussen de AIVD en de Regionale Inlichtingendiensten resp. de Koninklijke marechaussee
Datum vaststelling	19 december 2007
Aanbeveling 23	Er zal een juiste balans dienen te worden gevonden tussen het belang van het lokaal bestuur om adequaat geïnformeerd te worden en het belang van de AIVD om bepaalde informatie geheim te houden. Het is van groot belang dat er heldere afspraken met (in de eerste plaats) de korpschefs worden gemaakt betreffende het informeren van het lokaal bestuur over informatie van de AIVD. (aanbeveling 6.6 van het rapport)
Reactie minister op aanbeveling	Ik onderschrijf de opvatting van de commissie dat er een juiste balans gevonden dient te worden tussen het belang van het lokaal bestuur om adequaat geïnformeerd te worden en het belang van de AIVD om bepaalde informatie geheim te houden. (...) Concreet zal de lijn van het rapport van de commissie Holtslag, vastgelegd in het rapport "Vaste verbindingen", verder worden doorgezet. De AIVD zal zich meer nog dan in het verleden, op basis van dit rapport, richten op een directe relatie met de korpschefs. In de gesprekken over het IBP worden afspraken gemaakt over de mogelijkheid voor het hoofd RID om rechtstreeks informatie te delen met de korpschef, indien de situatie daarom vraagt. Meer en meer komt de korpschef op die manier in "positie" om "zijn" burgemeester adequaat te informeren. Daarnaast zal de AIVD in regulier overleg met de Raad van Hoofdcommissarissen deze thematiek aan de orde stellen en indien noodzakelijk nadere procedureafspraken maken.
Actie/toelichting AIVD	De versterking van de externe oriëntatie van de AIVD is één van de strategische doelstellingen van het hiervoor beschreven project "Bruggenhoofd". De accountmanager lokaal bestuur vervult hierin een belangrijke rol. Het eerdergenoemde team dat onder meer belast is met begeleiding van de productie van Regionale Inlichtingenbeelden faciliteert de informatieverstrekking aan het lokaal bestuur.

CTIVD nr. 16	Samenwerking tussen de AIVD en de Regionale Inlichtingendiensten resp. de Koninklijke marechaussee
Datum vaststelling	19 december 2007
Aanbeveling 24	In voorkomende gevallen, bijvoorbeeld wanneer een opsporingsonderzoek van de politie een inlichtingentraject van de AIVD dreigt te doorkruisen, is het van belang om de afstemming tussen beide taken in handen te leggen van de divisiechef die organisatorisch boven (onder meer) de RID is geplaatst. Vanwege de geconstateerde onduidelijkheid over de rol van deze divisiechef beveelt de Commissie de AIVD aan ook in de toekomst aandacht te blijven besteden aan de rol die een divisiechef in relatie tot de RID kan en mag innemen. (aanbeveling 6.7 van het rapport)

Reactie minister op aanbeveling	De AIVD erkent dat er onduidelijkheid bestond over de rol en de positie van de tactische chef van de RID, in veel gevallen de divisiechef recherche. Ook de verscheidenheid binnen de politie als het gaat over de positionering van de RID-en heeft dat beeld versterkt. De AIVD ziet het belang van de rol van de tactische chef en heeft inmiddels in overleg met de politiekorpsen ter zake een beleid vastgesteld. Hierbij is sprake van een algemene lijn, die ruimte biedt voor maatwerk op het moment dat de organisatievorm van de politie daarom vraagt. Uitgangspunt van het beleid is dat er een rechtstreekse lijn bestaat tussen de korpschef en de binnen het korps aangewezen artikel 60 functionarissen en dat vermenging van inlichtingentaken op grond van de Wiv 2002 en opsporingsactiviteiten worden voorkomen. Teneinde de tactische chefs te betrekken worden door de AIVD conferenties/themadagen georganiseerd en nemen zij deel aan een 2 daagse kennismakingscursus. In de praktijk is de onduidelijkheid over de rol van de tactische chef vrijwel opgehelderd.
Actie/toelichting AIVD	De rol en de positie van de Strategische chef van de RID is in onderling overleg met alle betrokken partijen bepaald en vastgesteld in formeel AIVD beleid.

CTIVD nr. 16	Samenwerking tussen de AIVD en de Regionale Inlichtingendiensten resp. de Koninklijke marechaussee
Datum vaststelling	19 december 2007
Aanbeveling 25	De Commissie beveelt aan voor de gevallen die zowel tot het interessegebied van de AIVD als dat van de MIVD behoren en waar de Koninklijke marechaussee informatie over kan hebben, gestructureerde afstemming te creëren. (aanbeveling 6.9 van het rapport)
Reactie minister op aanbeveling	De AIVD zal in overleg treden met de MIVD om te bezien op welke wijze een gestructureerde afstemming kan worden gerealiseerd indien er sprake is van een gemeenschappelijk interessegebied en beide diensten hun informatiebehoefte ter zake hebben neergelegd bij de BD-Kmar (in verband met artikel 62 Wiv 2002). Deze afspraken zullen in zowel het convenant tussen de AIVD en de MIVD als in het convenant tussen de AIVD en de Kmar worden vastgelegd.
Actie/toelichting AIVD	Dit punt staat op de agenda maar moet nog worden opgepakt. De praktijk van de afgelopen jaren heeft ook nog geen problemen blootgelegd. Nu de samenwerking tussen de AIVD en MIVD zich verder intensiveert, getuige onder meer de inrichting van gemeenschappelijke teams, wordt de kans op problemen bij het doen van artikel 62 meldingen door de BD-Kmar aan de AIVD en MIVD nog kleiner.

CTIVD nr. 16	Samenwerking tussen de AIVD en de Regionale Inlichtingendiensten resp. de Koninklijke marechaussee
Datum vaststelling	19 december 2007
Aanbeveling 26	Er zal voor moeten worden gewaakt dat bij de inschakeling van de Bijzondere Dienst van de Koninklijke marechaussee voor zowel de taak op grond van de Wiv 2002, als voor de openbare orde-taak, vergelijkbare problemen ontstaan ten aanzien van de overlap tussen beide taken als bij de RID'en het geval is. (aanbeveling 6.10 van het rapport)
Reactie minister op aanbeveling	Ik onderschrijf de aanbeveling van de commissie. Hiervoor gelden dezelfde opmerkingen als onder 6.5, met dien verstande dat de gezagslijn binnen de openbare orde-taak wellicht nog complexer is vanwege de bijzondere positie van de Kmar op Schiphol. De AIVD is over deze ontwikkeling wel geïnformeerd maar ziet geen reden andere bedenkingen te hebben dan vermeld in de eerdere opmerkingen.
Actie/toelichting AIVD	De uitvoering van de openbare orde-taak van de BD-Kmar beperkt zich voor zover hier van belang tot bepaalde luchthavens. Serieuze problemen c.q. conflicten met de nationale veiligheidstaak hebben zich nog niet aangediend. Er bestaan nog geen formeel vastgelegde afspraken tussen de BD-Kmar en de RID-Kennemerland over de uitvoering van de openbare orde-taak op Schiphol.

Afwegingsprocessen met betrekking tot Mohammed B. (rapport 17)

In dit rapport zijn geen aanbevelingen opgenomen.

Nakoming van de toezeggingen van de Minister van BZK op de aanbevelingen van de Commissie (rapport 18a)

In dit rapport zijn geen aanbevelingen opgenomen.

De inzet van de af luisterbevoegdheid en de signaalinterceptie

CTIVD nr. 19	De toepassing door de AIVD van artikel 25 Wiv 2002 (aftappen) en artikel 27 Wiv 2002 (selectie van ongericht ontvangen niet-kabelgebonden telecommunicatie)
Datum vaststelling	7 januari 2009
Aanbeveling 27	De Commissie is van oordeel dat, nu de AIVD aangeeft dat het technisch niet mogelijk is te voorkomen dat sms-berichten met een stomme tap worden meegezonden en bij een stomme tap derhalve tevens kennis kan worden genomen van de inhoud van communicatie, een stomme tap valt onder de omschrijving van artikel 25 lid 1 Wiv 2002, namelijk onder 'elke vorm van telecommunicatie'. De Commissie beveelt dringend aan dat de AIVD bij een stomme tap de minister van BZK om toestemming vraagt op de wijze die in artikel 25 Wiv 2002 is voorgeschreven. (aanbeveling 10.1 van het rapport)
Reactie minister op aanbeveling	<p>Ik deel deze opvatting van de commissie niet. Ik ben van mening dat de commissie de geconstateerde problematiek op een verkeerde wijze benadert. De AIVD wil uitsluitend actuele verkeersgegevens ontvangen en doet daartoe conform artikel 28 Wiv 2002 een verzoek aan de desbetreffende aanbieder van telecommunicatie. Het is dan toch de omgekeerde wereld dat als enkele aanbieders méér verstrekken dan gevraagd, de AIVD daarom een andere procedure zou moeten volgen (in casu die van artikel 25 Wiv 2002). Teneinde deze onjuiste (en mogelijk onrechtmatige) handelwijze van enkele telecommunicatieaanbieders te voorkomen heeft, mede naar aanleiding van de bevindingen van de communicatie op dit punt, onlangs overleg plaatsgevonden tussen de telecommunicatieaanbieders, het Openbaar Ministerie en de inlichtingen- en veiligheidsdiensten. In dit reguliere TACO-overleg (Telecommunicatie Aftap Coördinatie Overleg) hebben de telecommunicatieaanbieders aangegeven te onderzoeken welke maatregelen zij kunnen treffen teneinde te voorkomen dat in sommige gevallen SMS berichten onterecht worden meegestuurd bij een aanvraag actuele verkeersgegevens.</p> <p>Om de commissie op dit punt tegemoet te komen – het gaat hier uiteindelijk immers wel om een mogelijke schending van de persoonlijke levenssfeer, de oorzaak doet daar niet aan af – zal ik bevorderen dat de AIVD de bij de stomme tap spaarzaam meegezonden SMS berichten alleen inziet als ik daarvoor toestemming op grond van artikel 25 Wiv 2002 heb verleend. Derhalve zal de AIVD de SMS berichten, ongevraagd meegezonden bij de stomme tap, apart opslaan en pas in geval van een aanvraag en na mijn uitdrukkelijke toestemming kennisnemen van de inhoud.</p>
Actie/toelichting AIVD	Deze problematiek is kort na het openbaar worden van het rapport van de Commissie opgelost door de aanbieders. Door alle aanbieders worden inmiddels geen SMS berichten meer meegestuurd met de actuele verkeersgegevens.

CTIVD nr. 19	De toepassing door de AIVD van artikel 25 Wiv 2002 (aftappen) en artikel 27 Wiv 2002 (selectie van ongericht ontvangen niet-kabelgebonden telecommunicatie)
Datum vaststelling	7 januari 2009
Aanbeveling 28	De Commissie beveelt de AIVD aan om in een organisatieverzoek nauwkeurig te omschrijven waarom er sprake is van een organisatie, welke categorie personen uit de organisatie afgeluisterd kunnen worden en waarom wordt voldaan aan de wettelijke vereisten van noodzakelijkheid, proportionaliteit en subsidiariteit om die categorie personen uit de organisatie af te luisteren. Indien tussentijds een nieuw bekend geworden persoon wordt afgeluisterd, dan is het van belang om vast te leggen waarom deze persoon naar het oordeel van de AIVD valt onder de categorie personen die in het organisatieverzoek is genoemd. De Commissie heeft geconstateerd dat de AIVD in één geval geen duidelijk organisatieverzoek heeft geschreven, terwijl de AIVD tussentijds is gestart met het af luisteren van een nieuw bekend geworden lid van de organisatie. De Commissie acht dit onzorgvuldig en beveelt de AIVD aan om telkens wanneer de dienst een groep personen als organisatie wil af luisteren een duidelijk organisatieverzoek op te stellen. (aanbeveling 10.8 van het rapport)
Reactie minister op aanbeveling	De Commissie heeft geconstateerd (pagina 26, boven alinea 6.2.2) dat de dienst in één geval geen duidelijk organisatieverzoek heeft geschreven, terwijl de dienst tussentijds was gestart met het af luisteren van een nieuw bekend geworden lid van de organisatie. Dit geval is bij mij bekend en inmiddels heeft de dienst het minder duidelijke organisatieverzoek aangepast aan de eisen die de commissie hieraan stelt.
Actie/toelichting AIVD	Zie de reactie van de minister.

CTIVD nr. 19	De toepassing door de AIVD van artikel 25 Wiv 2002 (aftappen) en artikel 27 Wiv 2002 (selectie van ongericht ontvangen niet-kabelgebonden telecommunicatie)
Datum vaststelling	7 januari 2009
Aanbeveling 29	De Commissie beveelt dringend aan de verzoeken om toestemming dan wel verlenging voor de inzet van artikel 27 lid 3 sub a en b Wiv 2002 te voorzien van een op de selectiecriteria toegespitste motivering. (aanbeveling 10.13 van het rapport)

<p>Reactie minister op aanbeveling</p>	<p>Ik ben het met de commissie eens dat in verzoeken om selectie op criteria zoals hier bedoeld gemotiveerd dient te worden waarom op de vermelde criteria dient te worden geselecteerd. Ik vind echter wel dat hier naar een modus moet worden gezocht die voldoende rekening houdt met de specifieke kenmerken van de onderhavige bijzondere bevoegdheid. Bij artikel 25 gaat het namelijk om een gerichte interceptie van telecommunicatie van een bepaalde persoon real time; voorts is daarbij om deze bevoegdheid te kunnen effectueren de medewerking van een aanbieder van telecommunicatie noodzakelijk. Bij de selectie op ongericht in bulk geïntercepteerde niet-kabelgebonden telecommunicatie gaat het er echter om dat achteraf (dus niet <i>real time</i>) in een enorme hoeveelheid bulk aan data een selectie moet worden toegepast. Dat vergt een geheel andere werkmethode. Zonder echter af te doen aan de bevindingen van de commissie op dit punt, is dit wel een punt van aandacht bij de beantwoording van de vraag op welke wijze aan de motivering van selectiecriteria als hier bedoeld invulling moet worden gegeven; de praktische uitvoerbaarheid dient nadrukkelijk in het oog te worden gehouden. Onlangs is hierover door de dienst met de commissie afgesproken dat zij in nader overleg gaan om te bezien op welke wijze de praktische uitvoerbaarheid die de dienst wenst, kan worden verenigd met de zorgvuldigheidseisen die de commissie terecht stelt in deze.</p>
<p>Actie/toelichting AIVD</p>	<p>Bedoeld nader overleg tussen de AIVD en de CTIVD moet nog plaatsvinden. De CTIVD heeft onlangs ingestemd met het voorstel van de minister om na het openbaar worden van het rapport van de CTIVD inzake de inzet van Sigint door de MIVD invulling te geven aan deze toezegging. Overigens is de motivering van de selectiecriteria reeds verbeterd, (mede) door gestandaardiseerde systemen die ruimte bieden een op het geval toegespitste motivering op te nemen.</p>

<p>CTIVD nr. 19</p>	<p>De toepassing door de AIVD van artikel 25 Wiv 2002 (aftappen) en artikel 27 Wiv 2002 (selectie van ongericht ontvangen niet-kabelgebonden telecommunicatie)</p>
<p>Datum vaststelling</p>	<p>7 januari 2009</p>
<p>Aanbeveling 30</p>	<p>De Commissie beveelt de AIVD aan uitvoering te geven aan artikel 43 leden 2 en 3 Wiv 2002 – het verwijderen en vernietigen van ten onrechte verwerkte gegevens – met betrekking tot die gegevens waarover de Commissie in onderhavig rapport (inclusief de geheime bijlage) heeft geoordeeld dat zij ten onrechte zijn verwerkt. (aanbeveling 10.17 van het rapport)</p>

Reactie minister op aanbeveling	Ik zal hieraan geen gehoor geven voor zover het betrekking heeft op die gevallen ten aanzien waarvan ik – in afwijking van hetgeen de commissie daaromtrent stelt – van oordeel ben dat de toepassing van de desbetreffende bijzondere bevoegdheid en de verwerking van gegevens wel terecht plaatsvonden. Voor verwijdering en vernietiging komen naar mijn mening alleen de gegevens uit de operatie genoemd in conclusie 7, in aanmerking. Voor wat betreft de operationele details zal de CIVD nader worden geïnformeerd.
Actie/toelichting AIVD	De desbetreffende gegevens zijn verwijderd en vernietigd.

Financieel-economische onderzoeken

CTIVD nr. 20	Financieel-economische onderzoeken door de AIVD
Datum vaststelling	4 maart 2009
Aanbeveling 31	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. (aanbeveling 6.1 van het rapport)
Reactie minister op aanbeveling	Ik acht het aangewezen de tekst van genoemde artikelen aan te passen, conform aanbeveling 6.1 van de commissie.
Actie/toelichting AIVD	Op dit moment is de AIVD met de Belastingdienst in gesprek over de samenwerking. Deze samenwerking zal worden geformaliseerd in een nieuw convenant. In dit convenant zal ook het door de CTIVD genoemde punt worden aangepast.

CTIVD nr. 20	Financieel-economische onderzoeken door de AIVD
Datum vaststelling	4 maart 2009
Aanbeveling 32	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 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. (aanbeveling 6.5 van het rapport)

Reactie minister op aanbeveling	Ik merk op dat ik het standpunt van de commissie onderschrijf dat het bewuste middel moet worden aangemerkt als een bijzondere bevoegdheid in de zin van artikel 20, eerste lid, onder b, van de Wiv 2002. De procedure voor het bewuste inlichtingenmiddel is intern bekend gesteld en in de toekomst zal de juiste procedure worden gevolgd.
Actie/toelichting AIVD	De procedure voor bedoeld inlichtingenmiddel zal intern breder bekend worden gesteld dan aanvankelijk is gebeurd. Daartoe zal de procedure op korte termijn worden opgenomen in het Handboek inlichtingenwerk.

CTIVD nr. 20	Financieel-economische onderzoeken door de AIVD
Datum vaststelling	4 maart 2009
Aanbeveling 33	De Commissie constateert dat bij de inzet van een agent die intensief voor de AIVD werkte, aspecten van rechtmatigheid in het gedrag 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. (aanbeveling 6.6 van het rapport)
Reactie minister op aanbeveling	Aanbeveling 6.6 van de commissie om op basis van de eindevaluatie concrete aanbevelingen ten aanzien van de gesignaleerde knelpunten te formuleren, en deze dienstbreed te beoordelen op mogelijke toepassing en invoering, zal worden opgevolgd.
Actie/toelichting AIVD	Onder aansturing en begeleiding van de eenheid Regie (en soms door de eenheid Regie) worden operaties geëvalueerd volgens een vastgesteld format. Dit is ook opgenomen in het Handboek inlichtingenwerk. Iedere evaluatie wordt afgesloten met een 'lessons learned'. De eenheid Regie haalt de rode draden uit de 'lessons learned' en belegt de hieruit voortvloeiende actiepunten.

CTIVD nr. 20	Financieel-economische onderzoeken door de AIVD
Datum vaststelling	4 maart 2009
Aanbeveling 34	Ten aanzien van de bevroeringslijsten acht de Commissie het wenselijk dat, zonder daarmee af te doen aan de verplichtingen van 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. (aanbeveling 6.10 van het rapport)
Reactie minister op aanbeveling	Dit ziet er aan voorbij dat op de financiële instelling de wettelijke verplichting rust om terstond over te gaan tot bevroering ingeval sprake is van een exacte treffer. Daarenboven geldt dat als eerst een advies van de AIVD moet worden afgewacht, de kans groot is dat de tegoeden aan de rekening worden onttrokken voordat zij kunnen worden bevroren. Er wordt daarom (vooralsnog) geen aanleiding gezien om ten aanzien van de huidige handelwijze een wijziging te initiëren of aan te brengen. Alle exacte treffers komen bij de AIVD. Indien wordt geconstateerd dat geen sprake is van een exacte treffer wordt dit via een ambtsbericht aan het ministerie van Financiën gemeld. Bovendien wijs ik er op dat de aanbeveling van de commissie noopt tot een wijziging van de terzake geldende regelgeving en het terzake geldende protocol, hetgeen niet, althans niet uitsluitend binnen mijn verantwoordelijkheid als minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties valt.
Actie/toelichting AIVD	Vornoemd protocol geldt nog steeds. Op grond van deze procedure worden mogelijke en exacte treffers doorgegeven aan de AIVD. De AIVD doet in de praktijk naslag naar aanleiding van alle meldingen (mogelijke en exacte treffers) en indien blijkt dat met zekerheid sprake is van een exacte treffer, volgt in beginsel een ambtsbericht aan het ministerie van Financiën. Er volgt geen ambtsbericht als de AIVD of niet 100% heeft kunnen vaststellen dat het een 'hit' is of grote operationele belangen in de weg staan aan het uitbrengen van een ambtsbericht. In de praktijk wordt het ministerie van Financiën informeel geïnformeerd wanneer de AIVD klaar is met de check/naslag en of er een ambtsbericht volgt.

Toezichtsrapport 31

Inzake de inzet van de afluisterbevoegdheid en van de bevoegdheid tot de selectie van Sigint door de AIVD

Inhoudsopgave

Samenvatting	93
1 Inleiding	95
2 Onderzoek van de Commissie	95
3 Algemeen beeld	98
3.1 Artikel 25 Wiv 2002	99
3.2 Artikel 27 Wiv 2002	99
4 De motivering van de inzet van artikel 25 Wiv 2002	101
5 Onderzoek naar radicaliseringstendensen	103
6 De afluisterbevoegdheid en derden	105
7 Het raadplegen van de MIVD	107
8 Conclusies en aanbevelingen	107

Samenvatting

Het onderzoek van de Commissie heeft zich gericht op de rechtmatigheid van de inzet van de af luisterbevoegdheid en de bevoegdheid tot de selectie van Sigint door de AIVD in de periode van september 2010 tot en met augustus 2011. Deze bevoegdheden zijn neergelegd in de artikelen 25 en 27 van de Wiv 2002 en mogen enkel worden ingezet indien dit noodzakelijk is in het kader van de veiligheidstaak of de inlichtingentaak buitenland van de AIVD. Ook is wettelijk vereist dat de inzet van deze bevoegdheden proportioneel en subsidiair is en voldoet aan in de Wiv 2002 neergelegde zorgvuldigheidsvereisten.

De Commissie constateert dat de AIVD bij de inzet van de af luisterbevoegdheid doordacht te werk gaat. Zij heeft in de door haar onderzochte operaties geen onrechtmatigheden geconstateerd. Dit is gezien het grote aantal onderzochte operaties een compliment waard. Op enkele punten constateert de Commissie evenwel dat er sprake is van onzorgvuldigheden, vooral ten aanzien van de motivering van operaties.

Voor een deugdelijke motivering is van belang dat de AIVD hierin alle beschikbare relevante informatie betreft. Alleen dan kan zorgvuldig worden afgewogen of de privacyinbreuk die gepaard gaat met de inzet van de af luisterbevoegdheid inderdaad noodzakelijk, proportioneel en subsidiair is. De Commissie heeft in één geval geconstateerd dat contra-indicaties inzake de dreiging die van een target uitging, niet waren opgenomen in de motivering. De Commissie signaleert ook dat de AIVD incidenteel omwille van de efficiëntie van het inlichtingenwerk parallelle, verschillend gerubriceerde motiveringen aanwendt. Naar het oordeel van de Commissie staat dit op gespannen voet met het belang van een zorgvuldige en eenduidige motivering.

De Commissie constateert dat het in het onderzoek van de AIVD naar radicaliseringstendensen niet altijd evident is dat de personen of organisaties jegens wie de af luisterbevoegdheid wordt ingezet, ook daadwerkelijk aanleiding geven tot het ernstige vermoeden een gevaar te zijn voor de nationale veiligheid. De Commissie onderkent het belang van dit onderzoek maar benadrukt dat dan wel voortdurend de inzet van bijzondere bevoegdheden jegens deze personen of organisaties kritisch geëvalueerd dient te worden. Zij heeft in één geval geconstateerd dat de AIVD gedurende enkele jaren bijzondere bevoegdheden heeft ingezet zonder duidelijkheid te hebben verkregen over

de dreiging die van de betrokken personen uitging. De Commissie is van oordeel dat de inzet van de af luisterbevoegdheid met name in de laatste periode van dit onderzoek zich op het grensgebied bevond van wat wettelijk is toegestaan. In één geval zijn door de AIVD bijzondere bevoegdheden ingezet tegen een persoon die een bepaalde boodschap wilde publiceren waarvan volgens de AIVD niet uit te sluiten was dat deze opgevat kon worden als een oproep tot activisme of geweld. De Commissie vindt deze formulering te ruim. Voor de inzet van een bijzondere bevoegdheid moet immers gemotiveerd worden dat er een ernstig vermoeden van een gevaar is.

In één geval constateert de Commissie dat de AIVD de af luisterbevoegdheid heeft ingezet terwijl er belangrijke redenen waren om voorafgaande hieraan de MIVD de consulteren. Hierdoor had de AIVD niet alleen mogelijk operationeel relevante informatie kunnen verkrijgen, ook kan zo voorkomen worden dat beide diensten zich los van elkaar met dezelfde operationele aangelegenheden bezighouden.

De Commissie onthoudt zich, net als in twee eerdere rapporten waarin dit onderwerp ter sprake kwam, van een oordeel over de rechtmatigheid van de selectie van Sigint door de AIVD. Bij de inzet van deze bevoegdheid licht de AIVD vaak niet toe aan wie de nummers en technische kenmerken toebehoren en waarom deze telecommunicatie dient te worden geselecteerd. Deze problematiek lijkt eigen aan de selectie van Sigint, de Commissie heeft dit onlangs ook ten aanzien van de MIVD geconstateerd. De motiveringsvereisten van de Wiv 2002 zijn evenwel strikt, aangezien bij de selectie van Sigint kennis wordt genomen van de inhoud van communicatie van personen en organisaties. In het eind 2011 uitgebrachte toezichtsrapport 28 inzake de inzet van Sigint door de MIVD heeft de Commissie het juridisch kader voor het gehele proces van de inzet van Sigint uiteengezet en aanknopingspunten gegeven voor een betere motivering. De Commissie zal dan ook in het volgende diepteonderzoek naar de inzet van de af luisterbevoegdheid en de bevoegdheid tot de selectie van Sigint door de AIVD nagaan in hoeverre de motivering van de selectie van Sigint is verbeterd.

Toezichtsrapport

1 Inleiding

In artikel 25 van de Wiv 2002 is aan de AIVD de bevoegdheid verleend om communicatie af te luisteren. Artikel 27 Wiv 2002 verleent de bevoegdheid om ongericht ontvangen niet-kabelgebonden telecommunicatie (Sigint) te selecteren. Op grond van haar toezichthoudende taak krachtens artikel 64 van de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2002 (Wiv 2002) heeft de Commissie van Toezicht betreffende de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (verder te noemen: de Commissie) een onderzoek verricht naar de uitoefening door de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD) van deze twee bijzondere bevoegdheden. Van het voornemen tot het instellen van het onderzoek is door de Commissie conform artikel 78 lid 3 Wiv 2002 op 8 september 2010 mededeling gedaan aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en aan de voorzitters van de Eerste en Tweede Kamer der Staten-Generaal.

De Commissie heeft het onderzoek met het opstellen van het rapport afgerond op 15 februari 2012. De minister van BZK is conform artikel 79 Wiv 2002 in de gelegenheid gesteld te reageren op de in het toezichtsrapport opgenomen bevindingen. De reactie van de minister is op 27 maart 2012 door de Commissie ontvangen. Dit heeft geleid tot een enkele wijziging, waarna het toezichtsrapport op 11 april 2012 is vastgesteld.

Dit rapport heeft een geheime bijlage.

2 Onderzoek van de Commissie

In februari 2009 heeft de Commissie voor het eerst in een toezichtsrapport aan de Tweede Kamer verslag gedaan van haar onderzoek naar de toepassing van de artikelen 25 en 27 Wiv 2002 door de AIVD (toezichtsrapport 19).¹ Na de publicatie van dit rapport is de Commissie de uitoefening van deze bevoegdheden ieder kwartaal blijven monitoren.

¹ Toezichtsrapport van de CTIVD nr. 19 inzake de toepassing door de AIVD van artikel 25 WIV 2002 (aftappen) en artikel 27 WIV 2002 (selectie van ongericht ontvangen niet-kabelgebonden telecommunicatie), *Kamerstukken II* 2008/09, 29 924, nr. 29 (bijlage), beschikbaar op www.ctivd.nl.

Een monitoring dient voor de Commissie als vinger aan de pols en leidt in beginsel niet tot rapportage aan de Tweede Kamer. In september 2010 heeft de Commissie besloten om deze monitoring om te zetten in een jaarlijks terugkerend diepteonderzoek. De reden van dit besluit is dat met de aankondiging en rapportage van een onderzoek de Tweede Kamer meer zicht kan worden gegeven op de werkzaamheden en bevindingen van de Commissie waar het dit belangrijke onderdeel van het werk van de AIVD betreft. De Commissie zal hier jaarlijks over rapporteren. Dit rapport betreft het onderzoek naar de rechtmatigheid van de toepassing door de AIVD van de artikelen 25 en 27 van de Wiv 2002 in de periode van september 2010 tot en met augustus 2011.

De aanvragen om toestemming voor de uitoefening van de artikelen 25 en 27 worden door de AIVD ieder kwartaal gebundeld aan de minister van BZK voorgelegd.² Spoedeisende nieuw te starten operaties worden tussentijds aan de minister voorgelegd. De Commissie heeft telkens kort nadat de minister de gevraagde toestemming heeft verleend – per kwartaal dus – haar onderzoek uitgevoerd. Zij heeft hiertoe de aan de minister aangeleverde bundeling van verzoeken om toestemming doorgenomen³, alsmede de tussentijdse spoedeisende verzoeken. In deze bundeling wordt iedere operatie genoemd, inclusief de naam en communicatiegegevens van de persoon of organisatie op wie de bijzondere bevoegdheid is gericht, en wordt de reden van de inzet kort toegelicht (artikel 25 lid 4 en artikel 27 lid 4 Wiv 2002). Door ieder kwartaal deze bundeling van verzoeken door te nemen, heeft de Commissie een overzicht verkregen van alle middelen die in de onderzoeksperiode op basis van de artikelen 25 en 27 Wiv 2002 zijn ingezet. Er wordt in deze bundeling echter geen uitputtende motivering gegeven van de noodzakelijkheid, proportionaliteit en subsidiariteit van de inzet.

Voor iedere operatie is binnen de AIVD voorafgaande aan het verzoek om toestemming aan de minister een apart document opgesteld met een volledige motivering van de aanvraag, verlenging of beëindiging van de toepassing van de artikelen 25 en 27 Wiv 2002. Dit document, dat gericht is aan het hoofd van de AIVD, bevat tevens een uitleg van de operationele context, een weergave van recente bevindingen en, als het om een verlenging of beëindiging gaat, de opbrengst van de inzet van het middel in de voorafgaande periode. Op basis van dit document stemmen leidinggevenden al dan niet in met de inzet en geven de juristen binnen de AIVD hun advies (zie verder paragraaf 4).

Gezien het omvangrijke aantal operaties was het voor de Commissie niet mogelijk om al

² Uitzondering hierop vormt de selectie van aan een nader omschreven onderwerp gerelateerde trefwoorden, die jaarlijks worden vastgesteld. Zie artikel 27 lid 3 sub c j° lid 5 Wiv 2002.

³ Deze gebundelde verzoeken om toestemming worden ook wel de “driemaandelijke verzamelbeschikkingen” genoemd.

deze documenten te onderzoeken. Zij heeft bij bestudering van de verzoeken bijzondere aandacht gehad voor operaties die opvallend waren, ofwel vanwege afwijkingen of onduidelijkheden in de toelichting, ofwel omdat deze gericht waren op speciale categorieën personen (*non-targets*⁴, derden, verschoningsgerechtigden, minderjarigen etc.). Van deze operaties heeft de Commissie de achterliggende documenten bekeken, waaronder het verzoek om toestemming met de uitgebreide motivering en de uitwerkingen van de geïntercepteerde gesprekken. Deze documenten bevinden zich in het interne digitale systeem van de AIVD, waar de Commissie onbeperkte toegang toe heeft.

Daarnaast heeft de Commissie aandacht besteed aan operaties die zeer geheim gerubriceerd zijn of anderszins in een kleiner compartiment dan gebruikelijk worden gedeeld. Deze operaties zijn niet in het interne digitale systeem van de AIVD te vinden en zijn bijzonder gevoelig. Ten behoeve van een zo volledig mogelijk onderzoek heeft de Commissie de AIVD verzocht de documenten over deze operaties separaat aan te leveren. In de loop van de onderzoeksperiode constateerde de Commissie dat er verhoudingsgewijs veel meer zeer geheime of anderszins in klein compartiment opgenomen operaties waren dan zij van de AIVD ontving. Desgevraagd heeft de AIVD de door de Commissie gevonden operaties alsnog verstrekt. Als verklaring voor deze aanvankelijk onvolledige informatievoorziening gaf de AIVD aan dat met het oog op het *need to know* principe er geen centraal overzicht werd bijgehouden welke operaties zeer geheim waren.⁵ De AIVD kon dan ook niet garanderen dat alle zeer geheim gerubriceerde of anderszins in een kleiner compartiment opgenomen operaties in de onderzoeksperiode aan de Commissie waren aangeleverd. Het door de AIVD genoemde argument rechtvaardigt het ontbreken van een overzicht van deze inzet niet. De Commissie is van oordeel dat een goede registratie het *need to know* principe niet doorkruist. Daarnaast heeft het ontbreken van een goede registratie tot gevolg gehad dat de Commissie door de AIVD onvolledig is geïnformeerd. Op haar verzoek is de eenheid die binnen de AIVD de operationele regie voert alsnog belast met de taak dit overzicht bij te houden. Sindsdien heeft de Commissie niet meer geconstateerd dat zij onvolledig is geïnformeerd.

Ieder kwartaal is in aanvulling op het dossieronderzoek een gesprek gevoerd met het hoofd van de eenheid die binnen de AIVD de operationele regie voert. In deze gesprekken is aan de Commissie uitleg gegeven over de weging en prioritering van onderzoeken en middelen

⁴ *Non-targets* zijn personen uit de omgeving van een *target*, doch zijn zelf geen *target* van de AIVD. Onder omstandigheden is het mogelijk tegen *non-targets* bijzondere bevoegdheden in te zetten.

⁵ Het *need to know* principe houdt in dat interne verstrekking van gegevens slechts plaatsvindt voor zover dat noodzakelijk is voor een goede uitvoering van de aan de desbetreffende ambtenaar opgedragen taak (artikel 35 Wiv 2002).

door de AIVD en de wijze waarop één en ander doorwerkt in de toepassing van de artikelen 25 en 27 Wiv 2002. Ook is met enkele functionarissen op de werkvloer van de AIVD gesproken over individuele operaties en onderzoeken en zijn enkele schriftelijke vragen gesteld.

Het onderzoek van de Commissie richt zich op de rechtmatigheid van het af luisteren en van de selectie van Sigint door de AIVD en zij heeft dan ook alle onderzochte operaties getoetst aan het geldende wettelijk kader. Daarbij heeft de Commissie ook in het oog gehouden wat zij in haar eerdere toezichtsrapport over dit onderwerp geconstateerd en aanbevolen heeft. De Commissie treedt in haar onderzoek niet in de beoordeling van politieke en professionele keuzes waarbij de aandachtsgebieden van de AIVD worden aangewezen. Zij heeft zich echter wel, onder meer door bovengenoemde gesprekken met het hoofd van de eenheid die binnen de AIVD de operationele regie voert, op de hoogte gesteld van de operationele beslissingen van de AIVD en het effect hiervan op de inzet van de artikelen 25 en 27.

De Commissie heeft ervoor gekozen om in haar rapportage voort te bouwen op haar toezichtsrapport 19 dat hetzelfde onderwerp onderzoekt over een eerdere periode. Dit betekent dat voor wat betreft het algemene wettelijk kader en de interne procedures van de AIVD wordt volstaan met een verwijzing naar hetgeen in toezichtsrapport 19 uitgebreid is beschreven. In onderhavig toezichtsrapport wordt geen aandacht besteed aan de wijze waarop de AIVD invulling heeft gegeven aan de aanbevelingen in toezichtsrapport 19, aangezien dit reeds in het kader van het spoedig te verschijnen rapport inzake de naleving van de toezeggingen van de minister van BZK op de aanbevelingen van de Commissie wordt gedaan. Wel zal inzicht worden gegeven in de algemene ontwikkelingen die de Commissie in de onderzochte periode heeft waargenomen (paragraaf 3). Daarbij zal met name worden ingegaan op de in deze periode geconstateerde situaties waarin bij de toepassing van de artikelen 25 en 27 Wiv 2002 vragen zijn gerezen ten aanzien van de toepassing van het wettelijk kader. Zo gaat paragraaf 4 in op enkele gevallen waarin de AIVD tekort is geschoten in de motivering van taps. Paragraaf 5 bespreekt enkele aspecten van de inzet van taps in het onderzoek naar radicaliseringstendensen. Paragraaf 6 behandelt de inzet van de af luisterbevoegdheid ten opzichte van derden. In paragraaf 7 gaat de Commissie in op een geval waarbij de AIVD de MIVD niet heeft geraadpleegd terwijl dit wel wenselijk zou zijn geweest. In paragraaf 8 zijn de conclusies en aanbevelingen van de Commissie samengebracht.

3 Algemeen beeld

De Commissie heeft in de onderzochte periode ieder kwartaal verschuivingen waargenomen bij de inzet van de artikelen 25 en 27 Wiv 2002. Operaties worden beëindigd en opgestart en de focus binnen en tussen onderzoeken verandert geregeld. De Commissie constateert dat een gewijzigde operationele prioriteitenstelling van de AIVD binnen

korte tijd effect heeft op de inzet van de artikelen 25 en 27 Wiv 2002. Deze inzet correspondeert in het algemeen met de aandachtsgebieden die de AIVD identificeert.

3.1 Artikel 25 Wiv 2002

De Commissie heeft in haar onderzoek bijgehouden jegens hoeveel personen en organisaties artikel 25 Wiv 2002 wordt ingezet. Vaak lopen er per persoon of organisatie meerdere taps.⁶ Het aantal personen of organisaties jegens wie artikel 25 Wiv 2002 is ingezet in de periode september 2010 tot en met augustus 2011 is met ongeveer 30% gestegen. De toename is vooral gelegen in een toegenomen aantal operaties in het kader van de inlichtingentaak buitenland. De Commissie neemt ook een toename waar in het aantal zeer geheime en anderszins afgeschermdde taps. In de geheime bijlage wordt hier nader op ingegaan.

Net als in het vorige toezichtsrapport over dit onderwerp constateert de Commissie dat de AIVD doordacht te werk gaat bij de inzet van artikel 25 Wiv 2002. De Commissie heeft in de door haar onderzochte operaties geen onrechtmatigheden geconstateerd. Dit is gezien het grote aantal operaties op zichzelf een compliment waard.

Op enkele punten constateert de Commissie evenwel dat er sprake is van onzorgvuldigheden, vooral ten aanzien van de motivering van operaties. Zij gaat hier in de paragrafen 4 en 6 nader op in. Van de genoemde bijzondere categorieën personen waar de Commissie in dit onderzoek gericht naar heeft gekeken noopt enkel de inzet van artikel 25 Wiv 2002 op plaatsen of verbindingen die toebehoren aan derden tot een nadere bespreking in paragraaf 6. Ten aanzien van één bijzondere categorie personen gaat de Commissie in de geheime bijlage in op meermalen geconstateerde onzorgvuldigheden in de motivering van de inzet van artikel 25 Wiv 2002 op deze personen.

3.2 Artikel 27 Wiv 2002

Het aantal operaties waarin artikel 27 Wiv 2002 is ingezet is in de loop van de periode september 2010 tot en met augustus 2011 sterk gestegen. Dit is mede te verklaren door toenemende technische mogelijkheden en toenemende bekendheid met dit bijzondere inlichtingenmiddel. De stijging is op alle onderzoeksterreinen te zien waarin van artikel 27 Wiv 2002 gebruik wordt gemaakt.

⁶ Dit betekent dat de aantallen die de Commissie heeft bijgehouden, andere aantallen betreffen dan de tapstatistieken die de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in 2010 aan de Tweede Kamer heeft verstrekt, zie *Kamerstukken II 2009/10*, 30 517, nr. 21.

Voor deze inzet van de bevoegdheid tot selectie op basis van ongericht ontvangen niet-kabelgebonden telecommunicatie (hierna: de selectie van Sigint) past de wet hetzelfde regime toe als voor de inzet van een tap of een microfoon aangezien in beide gevallen gericht kennis wordt genomen van de inhoud van de communicatie van personen en organisaties.⁷ In toezichtsrapport 19 stelde de Commissie vast dat de AIVD niet zorgvuldig omging met de selectie van Sigint. Veelal werd niet toegelicht aan wie de nummers en technische kenmerken toebehoorden en waarom deze telecommunicatie diende te worden geselecteerd. De Commissie kwam hierop tot de slotsom dat zij onvoldoende kennis droeg van de motivering van de selectie, waardoor zij geen oordeel kon geven over de rechtmatigheid van de selectie van Sigint op grond van artikel 27 lid 3 sub a en b Wiv 2002. De Commissie beval dringend aan de verzoeken om toestemming dan wel verlenging voor de inzet van deze bijzondere bevoegdheden te voorzien van een op de selectiecriteria toegespitste motivering.⁸ In haar reactie op dit rapport gaf de minister van BZK aan het met de Commissie eens te zijn, maar tevens zorgen te hebben over de praktische uitvoerbaarheid van de aanbeveling. De minister zegde toe dat de AIVD hieromtrent in nader overleg zou treden met de Commissie.⁹ In toezichtsrapport 26 inzake de uitvoering van de inlichtingentaak buitenland door de AIVD stelde de Commissie vast dat voor wat betreft de toepassing van artikel 27 Wiv 2002 in het kader van die taak nog steeds in veel gevallen niet was gespecificeerd aan wie een kenmerk toebehoorde en waarom het van belang was kennis te nemen van de informatie die via dit specifieke kenmerk kon worden verworven. Wel bleek de Commissie dat naarmate Sigint-operaties langer liepen, de AIVD beter kon aangeven aan wie de kenmerken toebehoorden en beter kon onderbouwen waarom de inzet ten aanzien van deze personen gelegitimeerd was. De Commissie benadrukte dat de AIVD er ernstig naar dient te streven om zo snel mogelijk te specificeren tegen welke persoon of organisatie Sigint wordt ingezet.¹⁰ In toezichtsrapport 28 inzake de inzet van Sigint door de MIVD heeft de Commissie vervolgens het juridisch kader uitgewerkt voor het gehele proces van de verwerking van Sigint. Ook in dat toezichtsrapport was de Commissie genoodzaakt te concluderen, ditmaal ten aanzien van de MIVD, dat zij geen oordeel kon geven over de rechtmatigheid van de toepassing van artikel 27 omdat zij onvoldoende kennis draagt van de motivering.¹¹

⁷ *Kamerstukken II* 1997/98, 25 877, nr. 3, p. 44-45.

⁸ Toezichtsrapport van de CTIVD nr. 19 inzake de toepassing door de AIVD van artikel 25 Wiv 2002 (aftappen) en artikel 27 Wiv 2002 (selectie van ongericht ontvangen niet-kabelgebonden telecommunicatie), *Kamerstukken II* 2008/09, 29 924, nr. 29 (bijlage) § 7, beschikbaar op www.ctivd.nl.

⁹ *Kamerstukken II* 2008/09, 29 924, nr. 29, p. 5 en 6.

¹⁰ Toezichtsrapport van de CTIVD nr. 26 inzake de rechtmatigheid van de uitvoering van de inlichtingentaak buitenland door de AIVD, *Kamerstukken II* 2010/11, 29 924, nr. 68 (bijlage), § 5.4, beschikbaar op www.ctivd.nl.

¹¹ Toezichtsrapport van de CTIVD nr. 28 inzake de inzet van Sigint door de MIVD, *Kamerstukken II* 2011/12, 29 924, nr. 74 (bijlage), § 8.3.4, beschikbaar op www.ctivd.nl.

De Commissie heeft in het onderhavige onderzoek de Sigint-operaties bestudeerd en komt tot dezelfde constatering als in de toezichtsrapporten 19 en 26. Zij onthoudt zich dan ook opnieuw van een oordeel over de rechtmatigheid van de selectie van Sigint door de AIVD.

De Commissie zal in het volgende diepteonderzoek naar de inzet van de af luisterbevoegdheid en de bevoegdheid tot de selectie van Sigint door de AIVD nagaan in hoeverre de motivering van de selectie van Sigint is verbeterd. Zij stelt zich op het standpunt dat de AIVD, na het kader dat en de aanknopingspunten die de Commissie in met name de toezichtsrapporten 19 en 28 heeft gegeven, in staat moet zijn om de inzet van deze bevoegdheid afdoende te motiveren. De Commissie heeft vernomen dat een wijziging van de Wiv 2002 in de maak is waarin onder meer de bepalingen inzake de inzet van Sigintmiddelen zullen worden herzien. De Commissie ziet met belangstelling uit naar het voorstel voor de wetwijziging. Deze ontwikkelingen nemen evenwel niet weg dat de AIVD dient te voldoen aan de eisen die de huidige Wiv 2002 stelt aan de selectie van Sigint.

4 De motivering van de inzet van artikel 25 Wiv 2002

Een team van de AIVD dat op basis van artikel 25 Wiv 2002 een tap of microfoon wenst in te zetten, stelt een uitgebreide motivering voor deze inzet op. In deze motivering wordt conform de artikelen 18, 31 en 32 Wiv 2002 verantwoording afgelegd over de noodzakelijkheid, proportionaliteit en subsidiariteit van de inzet van deze bijzondere bevoegdheid.¹² De (juridische) houdbaarheid van deze motivering wordt intern getoetst door achtereenvolgens het betrokken teamhoofd, een jurist van de eenheid die de operationele regie voert, het unithoofd van de betrokken operationele eenheid en het hoofd van de AIVD.

Het aantal taps en microfoons waar de minister toestemming voor moet geven is omvangrijk. De minister van BZK heeft geen departementale ondersteuning bij de beoordeling van de inzet en het toepasselijke juridisch toetsingskader. De bundeling van verzoeken die de minister driemaandelijks ontvangt bevat een samenvatting van de uitgebreide interne motivering. In deze samenvatting komen de noodzakelijkheid, proportionaliteit en subsidiariteit van de inzet slechts beperkt aan de orde. Dit onderstreept het belang van de interne toetsingsprocedure bij de AIVD aangezien hierin

¹² Voor een beschrijving van deze toetsingscriteria voor de inzet van bijzondere bevoegdheden, zie toezichtsrapport van de CTIVD nr. 19 inzake de toepassing door de AIVD van artikel 25 WIV 2002 (aftappen) en artikel 27 WIV 2002 (selectie van ongericht ontvangen niet-kabelgebonden telecommunicatie), *Kamerstukken II* 2008/09, 29 924, nr. 29 (bijlage), § 4, beschikbaar op www.ctivd.nl.

wel de relevante factoren worden toegelicht en expliciet wordt getoetst aan het juridische toetsingskader. Zoals aangegeven in paragraaf 3.1 blijkt uit de interne motiveringen dat de AIVD doordacht te werk gaat bij de inzet van de af luisterbevoegdheid. Deze gedegen interne vastlegging van de motivering van de toepassing van artikel 25 Wiv 2002 is onmisbaar voor het toezicht door de Commissie.

Naar het oordeel van de Commissie kan een afweging betreffende de noodzakelijkheid, proportionaliteit en subsidiariteit alleen worden gemaakt als hierbij alle beschikbare relevante informatie wordt betrokken. Het gaat hier zowel om operationele bevindingen als om de verhouding tot andere inlichtingenmiddelen en de mogelijkheden van het betrokken team. Als bijvoorbeeld door een tekort aan audiobewerkers een tap niet kan worden uitgeluisterd, dan kan de tap niet bijdragen aan het doel waarvoor deze is ingezet en ontbreekt de noodzakelijkheid voor de tap. En als uit operationele gegevens blijkt dat de dreiging die van het *target* uitgaat is verminderd, dan kan een verlenging van de tap mogelijk niet langer proportioneel zijn. In de interne motivering wordt doorgaans dergelijke relevante informatie genoemd en meegewogen. De Commissie heeft één geval aangetroffen waarin contra-indicaties inzake de dreiging die van een *target* uitging niet in de motivering van de verlenging van een tap waren opgenomen. Het betreft hier het tweede onderzoek dat in paragraaf 5 wordt besproken. Deze contra-indicaties waren door de AIVD wel verstrekt aan belanghebbende instanties en werden kennelijk betrouwbaar geacht. De Commissie acht de motivering van deze tap dan ook onvolledig en daarmee onzorgvuldig. In dit geval was naar het oordeel van de Commissie een adequate motivering wel mogelijk geweest. Het betreft dan ook tekortkomingen op het *procedurele* vlak zonder dat er sprake is van een *inhoudelijk* ontoelaatbare inzet van artikel 25 Wiv 2002.

De Commissie is in haar onderzoek een procedure tegengekomen waarbij bij de inzet van artikel 25 Wiv 2002 twee parallelle motiveringen worden opgesteld voor één operatie. Er is een zeer geheime motivering waarvan enkel de minister en de direct verantwoordelijke medewerkers kennis mogen nemen. Er is ook een andere, geheim gerubriceerde motivering die breder inzichtelijk is binnen de dienst. Deze werkwijze is voor de AIVD efficiënter dan het als zeer geheim aanmerken van de gehele operatie aangezien met geheime documenten gemakkelijker kan worden gewerkt dan met zeer geheime documenten (zie paragraaf 2). De consequentie van deze werkwijze is evenwel dat de geheime motivering onvolledig en daardoor inherent gebrekkig is. Daarnaast worden onzorgvuldigheden met deze werkwijze in de hand gewerkt en wordt het toezicht door de Commissie bemoeilijkt. Zo geeft de AIVD zelf aan niet te kunnen achterhalen in welke gevallen in de onderzoeksperiode deze procedure is aangewend. Ook heeft de Commissie in één operatie waarin deze werkwijze werd aangewend niet kunnen vaststellen dat de bij de interne toetsingsprocedure de betrokken medewerkers

op de hoogte waren dat er ook een zeer geheime motivering aanwezig was. De Commissie gaat in de geheime bijlage bij dit rapport dieper in op deze gang van zaken. De minister heeft in reactie op het opgestelde rapport van de Commissie aangekondigd dat de AIVD voortaan waarborgen zal inbouwen om onzorgvuldigheden tegen te gaan, waaronder het actief informeren van de Commissie wanneer deze werkwijze wordt angewend. De Commissie is evenwel van oordeel dat het op deze wijze aanwenden van twee parallelle motiveringen op gespannen voet blijft staan met het belang van een zorgvuldige en eenduidige motivering. De Commissie beveelt dan ook aan om de interne procedures te wijzigen en om deze werkwijze niet toe te passen, tenzij in die gevallen waarin de noodzaak van deze werkwijze kan worden aangetoond.

5 Onderzoek naar radicaliseringstendensen

De AIVD mag uitsluitend in het kader van de veiligheidstaak en de inlichtingentaak buitenland bijzondere bevoegdheden inzetten (artikel 6 lid 2 sub a en sub d j° artikel 18 Wiv 2002). Voor de veiligheidstaak geldt dat onderzoek verricht mag worden als personen of organisaties door de doelen die zij nastreven, dan wel door hun activiteiten aanleiding geven tot het ernstige vermoeden dat zij een gevaar vormen voor, kort gezegd, de nationale veiligheid (artikel 6 lid 2 sub a Wiv 2002).¹³ Deze personen en organisaties worden ook wel *targets* genoemd. Een belangrijk onderdeel van het onderzoek van de AIVD op basis van de veiligheidstaak is het onderzoek naar radicaliseringstendensen. In dit onderzoek is de dreiging die van personen en organisaties uitgaat vaak nog niet duidelijk of concreet. Van de AIVD wordt evenwel verwacht dat de dienst niet alleen concrete terroristische dreigingen onderkent maar ook zicht houdt op radicaliseringstendensen. De gekozen brede benadering van terrorisme richt zich ook op vormen van radicalisering die niet direct leiden tot terroristisch geweld, maar toch een ontwrichtend effect kunnen hebben op de

¹³ De inlichtingentaak buitenland is ruimer geformuleerd. Er mag onderzoek ingesteld worden naar personen en organisaties als dit noodzakelijk is in het kader van het onderzoek dat op basis van het Aanwijzingsbesluit van de minister-president wordt verricht naar andere landen. Van een ernstig vermoeden van een gevaar voor de nationale veiligheid is geen sprake, een belang voor de nationale veiligheid is voldoende. In de rapporten 19 en 26 heeft de Commissie op basis van uitspraken van het EHRM geconstateerd dat er voor de inzet van bijzondere bevoegdheden meer nodig is. Om de inbreuk op de persoonlijke levenssfeer te rechtvaardigen moet een *potentiële aantasting van de nationale veiligheid* worden vastgesteld. Zie toezichtsrapport van de CTIVD nr. 19 inzake de toepassing door de AIVD van artikel 25 WIV 2002 (aftappen) en artikel 27 WIV 2002 (selectie van ongericht ontvangen niet-kabelgebonden telecommunicatie), *Kamerstukken II* 2008/09, 29 924, nr. 29 (bijlage), § 3.3 en toezichtsrapport van de CTIVD nr. 26 inzake de rechtmatigheid van de uitvoering van de inlichtingentaak buitenland door de AIVD, *Kamerstukken II* 2010/11, 29 924, nr. 68 (bijlage), § 3.5.1. De rapporten zijn tevens beschikbaar op www.ctivd.nl.

samenleving.¹⁴ De Commissie erkent het belang van het onderzoek van de AIVD naar radicalisering. Zij ziet het als haar taak om kritisch te toetsen of bij de inzet van bijzondere bevoegdheden in het kader van radicaliseringsonderzoek wordt voldaan aan het wettelijke criterium dat er een ernstig vermoeden is van een gevaar voor de nationale veiligheid. Zij is in het radicaliseringsonderzoek van de AIVD in de periode van dit onderzoek een aantal operaties tegengekomen waarbij het niet aanstonds evident was dat de persoon of de organisatie jegens wie de bijzondere bevoegdheden werden ingezet, ook daadwerkelijk aanleiding gaf tot dit ernstige vermoeden. Dit was voor de Commissie reden om deze operaties nader te onderzoeken.

Zo heeft de Commissie een geval bestudeerd waarin de AIVD op basis van de veiligheidstaak gedurende enkele jaren onderzoek heeft verricht teneinde vast te stellen welke dreiging uitging van de heimelijke activiteiten van een aantal personen. De AIVD had aanwijzingen dat er sprake was van buitenlandse beïnvloeding en financiering. Lopende dit onderzoek is aandacht besteed aan verschillende activiteiten en zijn verschillende bijzondere bevoegdheden ingezet, waaronder operaties op basis van artikel 25 Wiv 2002. De AIVD is er echter niet in geslaagd om duidelijkheid te verkrijgen over de dreiging die van de betrokken personen uitging. Inmiddels is de inzet van bijzondere bevoegdheden beëindigd. De Commissie is van oordeel dat de inzet van de af luisterbevoegdheid met name in de laatste periode zich op het grensgebied bevond van wat wettelijk is toegestaan. Als het ernstige vermoeden van een gevaar voor de nationale veiligheid zoals in onderhavig geval gedurende meerdere wettelijke termijnen van een kwartaal niet of nauwelijks wordt bevestigd, dan is de inzet van bijzondere bevoegdheden op den duur niet meer gerechtvaardigd. De Commissie onderkent dat een afweging in die gevallen moeilijk te maken is, maar benadrukt het belang van een voortdurende kritische evaluatie van de inzet van bijzondere bevoegdheden in deze gevallen. Dit klemmt te meer als er niet of nauwelijks sprake is van opbrengst die het ernstige vermoeden bevestigt.

De Commissie is ook een onderzoek tegengekomen naar een persoon die een bepaalde boodschap wilde publiceren.¹⁵ Bij aanvang van het onderzoek was slechts beperkte informatie voorhanden over de inhoud van de aanstaande publicatie. De AIVD stelde in de motivering dat van de te verwachten publicatie op zijn minst een radicaliserende en anti-integratieve werking zou uitgaan en dat niet was uit te sluiten dat de boodschap zou worden opgevat als een oproep tot activisme, het ernstig verstoren van de openbare

¹⁴ AIVD, *Van dawa tot jibad. De diverse dreigingen van de radicale islam tegen de democratische rechtsorde*, december 2004, p. 6 en *Radical dawa in verandering. De opkomst van islamitisch neoradicalisme in Nederland*, oktober 2007, p. 10, beide beschikbaar op www.aivd.nl.

¹⁵ Om misverstanden te voorkomen: het betreft niet het publiceren van de film *Fitna* door het lid van de Tweede Kamer Wilders.

orde, of in het ergste geval als een oproep tot geweld. In dit kader relevante onderkende internationale contacten van de betrokkene verzwaarden deze zorg. Met telefoontaps jegens betrokkene werd beoogd nader zicht te krijgen op de inhoud en het doel van de boodschap en op de datum van openbaarmaking. De Commissie stelt vast dat de AIVD bij aanvang van het onderzoek over informatie beschikte die voldoende aanknopingspunten bood voor het ernstige vermoeden van een gevaar voor de nationale veiligheid. Deze informatie had betrekking op de aard en strekking van de publicatie en op het tijdstip waarop zij zou worden uitgebracht. Voorts was voldaan aan de vereisten van noodzakelijkheid, proportionaliteit en subsidiariteit. De inzet van een telefoontap acht de Commissie in dit geval dan ook toelaatbaar. Zij wijst evenwel op de ruimte die de motivering biedt voor de inzet van dit middel in vergelijkbare gevallen. De motivering stelt dat niet valt *uit te sluiten* dat de boodschap wordt opgevat als een oproep tot activisme, het ernstig verstoren van de openbare orde, of in het ergste geval als een oproep tot geweld. Deze formulering is erg ruim. De mogelijkheid dat een boodschap de ontvangers van de boodschap bevestigt in hun radicale of zelfs gewelddadige gedachtegoed zal al vrij snel bestaan. Voor de inzet van een telefoontap is de (enkele) mogelijkheid dat sprake is van een gevaar voor de nationale veiligheid onvoldoende, er dient een ernstig vermoeden te worden vastgesteld. De Commissie acht dit mede van belang daar een burger er in beginsel op mag vertrouwen dat geen inbreuk wordt gemaakt op zijn persoonlijke levenssfeer als hij slechts zijn gedachten tot uiting wil brengen. Pas indien de publicatie aan kan zetten tot bijvoorbeeld radicalisering of het gebruik van geweld, is de inzet van bijzondere bevoegdheden aanvaardbaar. De Commissie beveelt de AIVD derhalve aan in zaken als de bovenstaande terughoudendheid in acht te nemen wat betreft de inzet van bijzondere bevoegdheden.

6 De af luisterbevoegdheid en derden

Het kan in het onderzoek in het kader van de veiligheidstaak van de AIVD voorkomen dat de inzet van de artikelen 25 Wiv 2002 op plaatsen of verbindingen die toebehoren aan het *target* onvoldoende resultaat oplevert, bijvoorbeeld omdat het *target* zeer veiligheidsbewust is. In die gevallen gaat de AIVD geregeld over tot de inzet van deze bevoegdheden op plaatsen en verbindingen van een derde die niet als *target* kan worden beschouwd aangezien deze persoon zelf geen aanleiding geeft tot het ernstige vermoeden dat hij een gevaar vormt voor de nationale veiligheid.

Voor wat betreft de inzet van artikel 25 Wiv 2002 op een plaats of verbinding die niet aan een *target* toebehoort, bestaan twee mogelijke scenario's. Ofwel een *target* maakt gebruik van deze plaatsen of verbindingen hoewel deze niet de zijne zijn, ofwel een *target* maakt hier geen gebruik van, maar de persoon aan wie de plaats of verbinding toebehoort, doet dit wel en kan door zijn activiteiten zicht geven op het *target*.

In het eerste geval staat het verzoek om toestemming op naam van het *target* aangezien hij degene is die (ook) van de plaats of de verbinding gebruik maakt. De Commissie heeft aangegeven in haar toezichtsrapport nr. 19 dat in de motivering van de inzet nadrukkelijk aandacht moet worden besteed aan het gegeven dat de plaats of het communicatiemiddel toebehoort aan een derde. Ook dient de AIVD zeer terughoudend te zijn bij het uitwerken van informatie met betrekking tot de handelingen van deze derde.¹⁶ Er dient daarnaast bij de verlenging met het oog op de opbrengst van de inzet afgewogen te worden of het belang om het *target* in de gaten te houden nog steeds opweegt tegen de inbreuk die wordt gemaakt op de privacyrechten van een derde. Informatie die via de inzet over een derde wordt verzameld, kan worden gezien als bijvangst die slechts zeer terughoudend mag worden uitgewerkt. In de onderhavige periode heeft de Commissie geconstateerd dat de AIVD bij de inzet van artikel 25 Wiv 2002 op een plaats of verbinding die toebehoort aan een derde in een aantal gevallen tekort is geschoten in het betrekken van de belangen van de derde bij de motivering van de inzet. Zij acht dit onzorgvuldig. Dit is vooral het geval als er ten behoeve van één *target* meerdere operaties in het kader van artikel 25 Wiv 2002 lopen, waaronder een tap of microfoon op een plaats of een verbinding die toebehoort aan een derde. In voorkomend geval geeft de AIVD voor deze taps gezamenlijk een motivering, zonder hierbij specifiek aandacht te besteden aan het belang van de derde. De AIVD dient echter voor iedere individuele tap uit te leggen waarom deze noodzakelijk, proportioneel en subsidiair is. Dit geldt in het bijzonder als het een tap of microfoon op een plaats of een verbinding betreft die aan een derde toebehoort. De Commissie is van oordeel dat in de door haar geconstateerde gevallen met een tekortschietende motivering, een adequate motivering wel mogelijk was geweest. Het gaat dus om tekortkomingen op het *procedurele* vlak zonder dat er sprake is van een *inhoudelijk* ontoelaatbare inzet van artikel 25 Wiv 2002.

In het tweede geval beoogt de AIVD kennis te nemen van de activiteiten van iemand ten aanzien van wie geen ernstig vermoeden bestaat dat hij een gevaar is voor de nationale veiligheid, een zogenaamd *non-target*. De Commissie beoordeelt dit als een zeer zwaar middel dat de AIVD slechts zeer terughoudend mag gebruiken.¹⁷ In onderhavige periode is de Commissie gebleken dat de AIVD hiervan bij de inzet van artikel 25 Wiv 2002 inderdaad met gepaste grote terughoudendheid gebruik maakt.

¹⁶ Zie hiervoor ook toezichtsrapport nr. 19 inzake de toepassing door de AIVD van artikel 25 WIV 2002 (aftappen) en artikel 27 WIV 2002 (selectie van ongericht ontvangen niet-kabelgebonden telecommunicatie), Kamerstukken II 2008/09, 29 924, nr. 29 (bijlage), § 6.2.2, beschikbaar op www.ctivd.nl.

¹⁷ Toezichtsrapport nr. 10 inzake het onderzoek van de AIVD naar het uitlekken van staatsgeheimen, Kamerstukken II 2006/07, 29 876, nr. 19 (bijlage), § 5, en toezichtsrapport nr. 19 inzake de toepassing door de AIVD van artikel 25 WIV 2002 (aftappen) en artikel 27 WIV 2002 (selectie van ongericht ontvangen niet-kabelgebonden telecommunicatie), Kamerstukken II 2008/09, 29 924, nr. 29 (bijlage), § 6.2.2, beschikbaar op www.ctivd.nl.

7 Het raadplegen van de MIVD

De Commissie heeft een operatie nader onderzocht waarbij een tap is ingezet in een geval waarin de aanwijzingen dat de betrokkene een gevaar voor de nationale veiligheid vormde beperkt te noemen zijn. De Commissie kan na ampele overweging begrip opbrengen voor de afweging die de AIVD hierbij heeft gemaakt. Zij is echter wel van oordeel dat deze operatie een grensgeval betreft.

In deze operatie speelde tevens mee dat er belangrijke redenen waren om voorafgaande aan de inzet van de tap de MIVD te consulteren. Het betrof een operationele situatie waarin de AIVD er serieus rekening mee had moeten houden dat de MIVD ook beschikte over voor het onderzoek relevante informatie. De Commissie heeft aan de AIVD gevraagd waarom er geen contact is gezocht met de MIVD teneinde de gewenste informatie te achterhalen. De AIVD heeft hierop aangegeven dat er twee operationele redenen waren om de MIVD niet te benaderen. Ten eerste bevond het onderzoek zich in een vroeg stadium en waren er nog veel operationele onduidelijkheden. De AIVD achtte contact met de MIVD pas aangewezen als duidelijk zou worden dat er sprake was van een gevaar voor de belangen die de MIVD dient te beschermen. Ten tweede vreesde de AIVD dat het vooraf raadplegen van de MIVD een afbreukrisico zou meebrengen voor de eigen operationele plannen.

De Commissie is, met het oog op de vereisten van subsidiariteit en zorgvuldigheid en het belang van een goede samenwerking tussen de AIVD en de MIVD, van oordeel dat het in een dergelijk geval wenselijk is de MIVD te raadplegen alvorens over te gaan tot de inzet van een tap. Door de MIVD te raadplegen kan de AIVD immers niet alleen mogelijk operationeel relevante informatie verkrijgen, maar wordt ook voorkomen dat beide diensten zich los van elkaar met dezelfde operationele aangelegenheden gaan bezig houden. Daarnaast mag van een goede samenwerking tussen de AIVD en de MIVD worden verwacht dat er modaliteiten te vinden zijn om te voorkomen dat onderlinge uitwisseling leidt tot benadeling van elkaars operationele plannen.

8 Conclusies en aanbevelingen

- 8.1 Net als in het vorige toezichtsrapport over dit onderwerp constateert de Commissie dat de AIVD doordacht te werk gaat bij de inzet van artikel 25 Wiv 2002. De Commissie heeft in de door haar onderzochte operaties geen onrechtmatigheden geconstateerd. Dit is gezien het grote aantal operaties op zichzelf een compliment waard. (paragraaf 3.1)

- 8.2 Op enkele punten constateert de Commissie evenwel dat er sprake is van onzorgvuldigheden, vooral ten aanzien van de motivering van operaties. De Commissie is van oordeel dat in de geconstateerde motiveringsgebreken een adequate motivering wel mogelijk was geweest. Deze gevallen betreffen dan ook tekortkomingen op het *procedurele* vlak zonder dat er sprake is van een *inboudelijk* ontoelaatbare inzet van artikel 25 Wiv 2002. (paragraaf 3.1)
- 8.3 Ten aanzien van één bijzondere categorie personen die nader wordt besproken in de geheime bijlage van dit rapport heeft de Commissie meermalen onzorgvuldigheden in de motivering van de inzet van artikel 25 Wiv 2002 geconstateerd. (paragraaf 3.1)
- 8.4 Ten aanzien van de inzet van artikel 27 Wiv 2002 komt de Commissie tot dezelfde constateringen als in de toezichtsrapporten 19 en 26. Zij onthoudt zich dan ook opnieuw van een oordeel over de rechtmatigheid van de selectie van Sigint door de AIVD. (paragraaf 3.2)
- 8.5 Naar het oordeel van de Commissie kan een afweging betreffende de noodzakelijkheid, proportionaliteit en subsidiariteit alleen worden gemaakt als hierbij alle beschikbare relevante informatie wordt betrokken. De Commissie heeft één geval aangetroffen waarin contra-indicaties inzake de dreiging die van een *target* uitging niet in de motivering van de verlenging van een tap waren opgenomen. Deze contra-indicaties waren door de AIVD wel verstrekt aan belanghebbende instanties en werden kennelijk betrouwbaar geacht. De Commissie acht de motivering van deze tap dan ook onvolledig en daarmee onzorgvuldig. (paragraaf 4)
- 8.6 De Commissie is in haar onderzoek een procedure tegengekomen waarbij bij de inzet van artikel 25 Wiv 2002 twee parallelle motiveringen, een geheime en een zeer geheime, worden opgesteld voor één operatie. De consequentie van deze werkwijze is dat de geheime motivering onvolledig en daardoor inherent gebrekkig is. Daarnaast worden onzorgvuldigheden met deze werkwijze in de hand gewerkt en wordt het toezicht door de Commissie bemoeilijkt. In één operatie waarin deze werkwijze werd aangewend heeft de Commissie niet kunnen vaststellen dat de bij de interne toetsingsprocedure betrokken medewerkers op de hoogte waren dat er ook een zeer geheime motivering aanwezig was. De minister heeft aangekondigd dat de AIVD voortaan waarborgen zal inbouwen om onzorgvuldigheden tegen te gaan, waaronder het actief informeren van de Commissie wanneer deze werkwijze wordt aangewend. De Commissie is evenwel van oordeel dat het op deze wijze aanwenden van twee parallelle motiveringen op gespannen voet blijft staan met het belang van een zorgvuldige en eenduidige motivering. De Commissie beveelt dan ook aan om de interne procedures te wijzigen en deze werkwijze niet toe te

passen, tenzij in die gevallen waarin gemotiveerd kan worden dat dit noodzakelijk is. (paragraaf 4)

- 8.7 De Commissie constateert dat in het onderzoek naar radicaliseringstendensen niet altijd evident is dat de persoon of de organisatie jegens wie bijzondere bevoegdheden worden ingezet, ook daadwerkelijk aanleiding geven tot het ernstige vermoeden een gevaar te zijn voor de nationale veiligheid. Als het ernstige vermoeden van een gevaar voor de nationale veiligheid gedurende meerdere wettelijke termijnen van een kwartaal niet of nauwelijks wordt bevestigd, dan is de inzet van bijzondere bevoegdheden op den duur niet meer gerechtvaardigd. De Commissie onderkent dat een afweging in die gevallen moeilijk te maken is, maar benadrukt het belang van een voortdurende kritische evaluatie van de inzet van bijzondere bevoegdheden in deze gevallen. Dit klemmt te meer als er niet of nauwelijks sprake is van opbrengst die het ernstige vermoeden bevestigt. (paragraaf 5)
- 8.8 In één geval heeft de AIVD in het onderzoek naar radicaliseringstendensen gedurende enkele jaren artikel 25 Wiv 2002 ingezet teneinde vast te stellen welke dreiging uitging van de heimelijke activiteiten van een aantal personen. De AIVD is er echter niet in geslaagd om duidelijkheid te verkrijgen over deze dreiging. Inmiddels is de inzet van bijzondere bevoegdheden beëindigd. De Commissie is van oordeel dat de inzet van de af luisterbevoegdheid met name in de laatste periode zich op het grensgebied bevond van wat wettelijk is toegestaan. (paragraaf 5)
- 8.9 In één geval heeft de AIVD in het radicaliseringsonderzoek artikel 25 Wiv 2002 ingezet jegens een persoon die een bepaalde boodschap wilde publiceren. De Commissie stelt vast dat de AIVD bij aanvang van het onderzoek over beperkte informatie beschikte die evenwel voldoende aanknopingspunten bood voor het ernstige vermoeden van een gevaar voor de nationale veiligheid. Hoewel de inzet van een telefoontap naar het oordeel van de Commissie toelaatbaar was, wijst de Commissie wel op de ruimte die de motivering biedt voor de inzet van dit middel in vergelijkbare gevallen. De motivering stelt dat niet valt *uit te sluiten* dat de boodschap wordt opgevat als een oproep tot activisme, het ernstig verstoren van de openbare orde, of in het ergste geval als een oproep tot geweld. Deze formulering is erg ruim. Voor de inzet van een telefoontap is de (enkele) mogelijkheid dat sprake is van een gevaar voor de nationale veiligheid onvoldoende, er dient een ernstig vermoeden te worden vastgesteld. De Commissie acht dit mede van belang daar een burger er in beginsel op mag vertrouwen dat geen inbreuk wordt gemaakt op zijn persoonlijke levenssfeer als hij slechts zijn gedachten tot uiting wil brengen. Pas indien de publicatie aan kan zetten tot bijvoorbeeld radicalisering of het gebruik van geweld, is de inzet van bijzondere bevoegdheden aanvaardbaar.

De Commissie beveelt de AIVD derhalve aan in zaken als de bovenstaande terughoudendheid in acht te nemen wat betreft de inzet van bijzondere bevoegdheden. (paragraaf 5)

- 8.10 De Commissie constateert dat de AIVD bij de inzet van artikel 25 Wiv 2002 op een plaats of verbinding die toebehoort aan een derde maar die gebruikt wordt door een *target* in een aantal gevallen tekort is geschoten in het betrekken van de belangen van de derde bij de motivering van de inzet. Zij acht dit onzorgvuldig. Dit is vooral het geval als er ten behoeve van één *target* meerdere operaties in het kader van artikel 25 Wiv 2002 lopen, waaronder een tap of microfoon op een plaats of een verbinding die toebehoort aan een derde. In voorkomend geval geeft de AIVD voor deze taps gezamenlijk een motivering, zonder hierbij specifiek aandacht te besteden aan het belang van de derde. De AIVD dient echter voor iedere individuele tap uit te leggen waarom deze noodzakelijk, proportioneel en subsidiair is. Dit geldt in het bijzonder als het een tap of microfoon op een plaats of een verbinding betreft die aan een derde toebehoort. (paragraaf 6)
- 8.11 De Commissie constateert dat de AIVD met gepaste grote terughoudendheid gebruik maakt van de inzet van artikel 25 Wiv 2002 op *non-targets*. (paragraaf 6)
- 8.12 In één geval constateert de Commissie dat de AIVD artikel 25 Wiv 2002 heeft ingezet terwijl er belangrijke redenen waren om voorafgaande aan de inzet van de tap de MIVD te consulteren. Er waren in dit geval slechts beperkte aanwijzingen dat de betrokkene een gevaar voor de nationale veiligheid vormde. De Commissie kan na ampele overweging begrip opbrengen voor de afweging die de AIVD hierbij heeft gemaakt. Zij is echter wel van oordeel dat deze operatie een grensgeval betreft. De Commissie is, met het oog op de vereisten van subsidiariteit en zorgvuldigheid en het belang van een goede samenwerking tussen de AIVD en de MIVD, van oordeel dat het in een dergelijk geval wenselijk is de MIVD te raadplegen alvorens over te gaan tot de inzet van een tap. Door de MIVD te raadplegen kan de AIVD immers niet alleen mogelijk operationeel relevante informatie verkrijgen, maar wordt ook voorkomen dat beide diensten zich los van elkaar met dezelfde operationele aangelegenheden gaan bezig houden. Daarnaast mag van een goede samenwerking tussen de AIVD en de MIVD worden verwacht dat er modaliteiten te vinden zijn om te voorkomen dat onderlinge uitwisseling leidt tot benadeling van elkaars operationele plannen. (paragraaf 7)

Aldus vastgesteld in de vergadering van de Commissie d.d. 11 april 2012.

Toezihtsrapport 32

Inzake de door de MIVD uitgebrachte ambtsberichten in de periode van januari 2006 tot en met juni 2011

Inhoudsopgave

Samenvatting	113
Lijst van afkortingen	115
1 Inleiding	117
2 De opzet van het onderzoek	118
3 Het wettelijk kader voor het uitbrengen van ambtsberichten	120
3.1 Gegevensverwerking in het algemeen	120
3.1.1 Voor een bepaald doel en voor zover noodzakelijk	120
3.1.2 In overeenstemming met de wet en op behoorlijke en zorgvuldige wijze	122
3.1.3 Betrouwbaarheidsaanduiding of bronverwijzing	124
3.2 Verwerking van persoonsgegevens	125
3.3 Externe gegevensverstrekking	125
3.4 Externe verstrekking van persoonsgegevens	127
4 Bevindingen van de Commissie	128
4.1 Interne werkwijze	128
4.2 Ambtsberichten aan het Openbaar Ministerie	132
4.2.1 Het aantal ambtsberichten in de onderzoeksperiode	132
4.2.2 De wettelijke grondslag	132
4.2.3 De inhoud	132
4.2.4 De betrouwbaarheidsaanduiding of bronverwijzing	134
4.2.5 Bronbescherming	136
4.2.6 Rechtmatigheid van de onderliggende gegevensverwerking	137
4.2.7 Verstrekking van gegevens aan de LOvJ	138
4.2.8 De vereisten voor de verstrekking van persoonsgegevens	139
4.3 Ambtsberichten aan de Immigratie- en Naturalisatiedienst	140
4.3.1 Het aantal ambtsberichten in de onderzoeksperiode	140

4.3.2	De wettelijke grondslag	140
4.3.3	De inhoud	142
4.3.4	De betrouwbaarheidsaanduiding of bronverwijzing	142
4.3.5	De noodzakelijkheid	142
4.3.6	De verstrekking van gerubriceerde ambtsberichten	143
4.3.7	De vereisten voor de verstrekking van persoonsgegevens	144
4.4	Ambtsberichten aan leidinggevenden	144
4.4.1	Het aantal ambtsberichten in de onderzoeksperiode	144
4.4.2	De wettelijke grondslag	146
4.4.3	De inhoud	151
4.4.4	De betrouwbaarheidsaanduiding of bronverwijzing	151
4.4.5	De vereisten voor de verstrekking van persoonsgegevens	152
4.5	Ambtsberichten aan overige ontvangers	152
5	Conclusies en aanbevelingen	153

Samenvatting

In haar tweede diepteonderzoek naar de ambtsberichten uitgebracht door de MIVD heeft de Commissie alle 151 ambtsberichten onderzocht die deze dienst in de periode van januari 2006 tot en met juni 2011 heeft uitgebracht aan diverse ontvangers.

Daarbij heeft de Commissie de volgende definitie van het begrip ‘ambtsbericht’ gehanteerd: de verstrekking van gegevens aan een ontvanger die bevoegd is naar aanleiding van die gegevens maatregelen te treffen tegen de in het bericht genoemde persoon of organisatie. Bezien is of de uitgebrachte ambtsberichten voldoen aan de vereisten die op grond van de Wiv 2002 gelden voor de verwerking en externe verstrekking van (persoons)gegevens.

De Commissie stelt vast dat de interne vastlegging van het beleid op het gebied van ambtsberichten ten tijde van het afronden van haar onderzoek te wensen overlaat. De bestaande documenten vormen geen weergave van de gevolgde werkwijze, terwijl de actualisering van het schriftelijke beleid al geruime tijd op de planning staat.

Ten aanzien van de onderzochte ambtsberichten concludeert de Commissie dat er bij de ambtsberichten uitgebracht aan het OM en aan de categorie ‘overige ontvangers’ incidenteel sprake is van gebreken. Deze gebreken betreffen in twee gevallen het verstrekken van informatie die niet wordt gestaafd door het achterliggende dossier. In één geval stelt de Commissie vast dat de inzet van een telefoontap in het onderzoek dat de informatie voor het ambtsbericht opleverde onrechtmatig is.

Een substantieel deel van de ambtsberichten die de MIVD aan het OM heeft uitgebracht berust op informatie van menselijke bronnen. De Commissie stelt vast dat de MIVD op zorgvuldige wijze is omgegaan met de vaststelling van de betrouwbaarheid van deze informatie en voorts voldoende aandacht heeft besteed aan de bronbescherming. Wel acht de Commissie het van belang dat de MIVD voortaan zijn overwegingen op het gebied van de betrouwbaarheid van dergelijke informatie schriftelijk vastlegt ten behoeve van het achterliggende dossier van het ambtsbericht.

De Commissie constateert dat de ambtsberichten die de MIVD in de onderzoeksperiode aan de IND heeft uitgebracht in het merendeel van de gevallen gebreken vertonen.

Daarbij merkt de Commissie op dat het slechts om zes ambtsberichten gaat. De gebreken in deze ambtsberichten hangen met name samen met het onvoldoende scherp voor ogen houden van de wettelijke grondslag voor het uitbrengen van ambtsberichten aan de IND. Daarnaast heeft de MIVD in de onderzoeksperiode geen concept van het ambtsbericht voorgelegd aan de IND-liaison(s) voorafgaand aan het uitbrengen van het ambtsbericht. Mede daardoor is de informatieverstrekking niet in alle gevallen bruikbaar voor de IND. De Commissie stelt vast dat de MIVD thans de afspraak heeft gemaakt met de IND dat in de toekomst vooroverleg zal plaatsvinden over de tekst van uit te brengen ambtsberichten.

De Commissie signaleert dat zich structureel een probleem voordoet op het vlak van de wettelijke grondslag bij de ambtsberichten die de MIVD aan leidinggevenden binnen het ministerie van Defensie uitbrengt met daarin informatie ten behoeve van de beveiligingsbegeleiding van medewerkers. De MIVD legt in veel gevallen niet het verband tussen de gevonden informatie, de functie van de betrokkene en de nationale veiligheid, hetgeen wel is vereist daar deze ambtsberichten in het belang van de nationale veiligheid dienen te worden uitgebracht. De Commissie stelt vast dat met name het beleid en de praktijk van de MIVD ten aanzien van medewerkers van de Koninklijke Marechaussee tekortschieten op dit vlak.

De Commissie beveelt de MIVD bij deze categorie ambtsberichten aan in de toekomst per ambtsbericht een interne toelichting op te stellen waarin wordt aangegeven waarom de gevonden gegevens met het oog op de specifieke functie van de betrokkene een aanwijzing vormen dat de betrokkene kwetsbaar is uit het oogpunt van beveiliging. Het opstellen van een dergelijke toelichting zal naar de verwachting van de Commissie in grote mate bijdragen aan het in de praktijk naleven van dit wettelijke vereiste.

Lijst van afkortingen

AIVD	Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst
Awb	Algemene wet bestuursrecht
BZK	(ministerie van) Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CTIVD	Commissie van Toezicht betreffende de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten
EL&I	(ministerie van) Economische Zaken, Landbouw en Innovatie
EHRM	Europees Hof voor de Rechten van de Mens
EVRM	Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
JDS	Justitieel Documentatie Systeem
KMar	Koninklijke Marechaussee
LOvJ	landelijk officier van justitie voor terrorismebestrijding
NR	Nationale Recherche
OM	Openbaar Ministerie
PCDS	plaatsvervangend Commandant der Strijdkrachten
VGB	Verklaring van Geen Bezwaar
WWM	Wet Wapens en Munitie
Wiv 2002	Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2002
Wvo	Wet veiligheidsonderzoeken

Toezichtsrapport

1 Inleiding

De Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (MIVD) heeft door zijn militaire gerichtheid minder raakvlakken met de taakvelden van andere Nederlandse bestuursorganen dan de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD). Daardoor brengt deze dienst jaarlijks een substantieel kleiner aantal ambtsberichten uit dan de AIVD. Desalniettemin gaat het om ongeveer 30 ambtsberichten per jaar.

Deze ambtsberichten worden aan personen of instanties gezonden en leiden in vele gevallen tot het nemen van een maatregel jegens een persoon of een organisatie. Het is dan ook met name op dit vlak dat de activiteiten van de dienst merkbaar gevolgen kunnen hebben voor het privé-leven van burgers. Er vindt bovendien een ontwikkeling plaats naar meer gebruik van ambtsberichten in gerechtelijke procedures en een groter gewicht dat in die procedures wordt toegekend aan de inhoud van de ambtsberichten.¹

De Commissie van Toezicht betreffende de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (verder te noemen: de Commissie) ziet het als een belangrijk onderdeel van haar taak om te controleren of de beide inlichtingen- en veiligheidsdiensten bij het uitbrengen van ambtsberichten handelen overeenkomstig de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2002 (Wiv 2002), waarin immers rekening is gehouden met de belangen en grondrechten van degenen die door de activiteiten van de diensten worden geraakt. Na haar initiële onderzoeken naar de ambtsberichten uitgebracht door de AIVD en de MIVD in de periodes januari 2004 tot oktober 2005 respectievelijk januari 2004 tot januari 2006, heeft de Commissie dan ook besloten de ambtsberichten van de diensten met regelmaat te monitoren.²

De Commissie zag in de resultaten van de periodieke monitoring ten aanzien van beide diensten aanleiding een tweede diepteonderzoek uit te voeren. Het diepteonderzoek naar de ambtsberichten uitgebracht door de AIVD in de periode oktober 2005 tot en

¹ Zie in dit verband de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel voor de Wet afgeschermdde getuigen, *Kamerstukken II* 2003/04, 29 743, nr. 3.

² Monitoren houdt in dat de uitgebrachte ambtsberichten en de bijbehorende dossiers periodiek worden ingezien, waarbij op de wettelijke vereisten wordt gelet.

met mei 2010 is in het najaar van 2011 afgerond met een toezichtsrapport dat op 9 november 2011 is gepubliceerd. Het onderhavige rapport bevat de resultaten van het tweede diepteonderzoek naar de ambtsberichten uitgebracht door de MIVD.

Dit onderzoek is bij brief van 24 juni 2009 aangekondigd aan de minister van Defensie en de voorzitters van de Eerste en Tweede Kamer der Staten-Generaal. Het onderzoek had in eerste instantie betrekking op de periode januari 2006 tot en met 30 juni 2009. Op 20 juli 2011 heeft de Commissie de minister van Defensie laten weten dat zij besloten heeft de onderzoeksperiode uit te breiden, zodat het onderzoek thans betrekking heeft op de ambtsberichten uitgebracht door de MIVD in de periode januari 2006 tot en met juni 2011.

De Commissie heeft het toezichtsrapport opgesteld op 11 april 2012 en aan de minister van Defensie doen toekomen met het verzoek te reageren voor 10 mei 2012. De reactie op het opgestelde rapport heeft de Commissie per brief ontvangen op 15 mei 2012.

De Commissie heeft het toezichtsrapport vastgesteld op 16 mei 2012.

Dit toezichtsrapport heeft geen geheime bijlage.

2 De opzet van het onderzoek

In de Wiv 2002 is het begrip ‘ambtsbericht’ niet gedefinieerd. Wel is in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Wiv 2002 stilgestaan bij het begrip:

“Indien op grond van de te verstrekken gegevens door het bevoegde gezag tegen de desbetreffende persoon naar verwachting maatregelen zullen worden getroffen waardoor hij in zijn rechtmatige belangen wordt geschaad, geschiedt de verstrekking door middel van een schriftelijk (open) ambtsbericht. [...] Uitgangspunt daarbij is, dat als het gaat om verstrekkingen buiten de kring van inlichtingen- en veiligheidsdiensten, gegevens worden verstrekt aan het orgaan dat bevoegd is tot het nemen van maatregelen om de in het geding zijnde belangen preventief te beschermen dan wel tegen aantastingen repressief op te treden.”³

Op grond van deze passages komt de Commissie tot de volgende definitie van het begrip ‘ambtsbericht’: de verstrekking van gegevens aan een ontvanger die bevoegd is naar aanleiding van die gegevens maatregelen te treffen tegen de in het bericht genoemde persoon of organisatie.

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

De Commissie heeft alle informatieverstrekingen die onder de eerder genoemde definitie van ambtsbericht vallen in haar onderzoek betrokken. Zij heeft de dossiers bestudeerd van de 151 ambtsberichten die in de onderzoeksperiode door de MIVD zijn uitgebracht.

Bij het dossieronderzoek heeft de Commissie gecontroleerd of de MIVD heeft voldaan aan de wettelijke vereisten die gelden voor het uitbrengen van ambtsberichten. Daarbij heeft zij zich in de meeste gevallen beperkt tot het achterliggende dossier van het ambtsbericht.⁴ Slechts wanneer de documenten in het achterliggende dossier vragen oproepen over de rechtmatigheid van het (operationele) onderzoek dat ten grondslag heeft gelegen aan de informatie, heeft de Commissie operationele dossiers bestudeerd.

In het kader van het onderhavige onderzoek heeft de Commissie voorts gesprekken gevoerd met juristen en andere medewerkers van de MIVD. Daarnaast is gesproken met de twee landelijk officieren van justitie voor terrorismebestrijding (LOvJ's) en met de twee medewerkers van de Immigratie en Naturalisatiedienst (IND) die werkzaam zijn als liaison in de relatie met de inlichtingen- en veiligheidsdiensten (verder te noemen: IND-liaisons).

Bij het aanbieden van het eerste toezichtsrapport over de ambtsberichten van de MIVD⁵ aan de Staten-Generaal heeft de minister van Defensie toegezegd dat de MIVD de aanbevelingen van de Commissie onverkort zou overnemen. In het toezichtsrapport over de nakoming van de aanbevelingen door de MIVD⁶ heeft de Commissie vastgesteld dat de MIVD haar aanbevelingen is nagekomen op de aanpassing van een tweetal beleidsdocumenten na.⁷ De minister heeft hierover aangegeven dat aanpassing zou plaatsvinden samen met de actualisering van procesbeschrijvingen in het kader van de reorganisatie. De eerdere aanbevelingen van de Commissie zullen in dit toezichtsrapport alleen aan de orde komen voor zover de interne regelgeving of de uitvoering daarvan de Commissie reden geeft tot verdere opmerkingen.

Het toezichtsrapport is als volgt opgebouwd. In paragraaf 3 wordt het wettelijk kader voor het uitbrengen van ambtsberichten uiteengezet. Vervolgens wordt in paragraaf 4 ingegaan op de bevindingen van de Commissie op het gebied van interne werkwijze, ambtsberichten aan het Openbaar Ministerie (OM), ambtsberichten aan de IND,

⁴ In het achterliggende dossier van een ambtsbericht bevinden zich (kopieën van) alle informatie waarop de tekst van het ambtsbericht gebaseerd is. Het gaat dan bijvoorbeeld om tapverslagen en/of een verslag van een gesprek met een menselijke bron.

⁵ Toezichtsrapport van de CTIVD nr. 9b inzake door de MIVD uitgebrachte ambtsberichten in de periode van januari 2004 tot oktober 2005, *Kamerstukken II* 2006/07, 29 924, nr. 14 (bijlage).

⁶ Toezichtsrapport van de CTIVD nr. 18b inzake de nakoming door de MIVD van de toezeggingen van de Minister van Defensie op de aanbevelingen van de Commissie, *Kamerstukken II* 2007/08, 29 854, nr. 26 (bijlage), paragraaf 4 en bijlage, aanbevelingen nrs. 25 en 26.

⁷ De procesbeschrijving voor ambtsberichten en de werkbeschrijving bronvermelding in eindproducten.

ambtsberichten aan leidinggevend en ambtsberichten aan overige ontvangers. Paragraaf 5 bevat de conclusies en aanbevelingen van de Commissie.

3 Het wettelijk kader voor het uitbrengen van ambtsberichten

3.1 Gegevensverwerking in het algemeen

De wet stelt aan gegevensverwerking in het algemeen – de externe verstrekking van gegevens is hiervan een species – drie vereisten die zijn neergelegd in artikel 12 Wiv 2002 (leden 2, 3 en 4). Ten eerste vindt de verwerking van gegevens slechts plaats voor een bepaald doel en slechts voor zover dat noodzakelijk is voor een goede uitvoering van de Wiv 2002 of de Wet veiligheidsonderzoeken (Wvo). Ten tweede dient de verwerking van gegevens in overeenstemming met de wet en op behoorlijke en zorgvuldige wijze te geschieden. Het laatste algemene vereiste is dat de gegevens worden voorzien van een aanduiding omtrent de mate van betrouwbaarheid dan wel een verwijzing naar het document of de bron waaraan deze gegevens zijn ontleend.

Deze drie algemene vereisten worden hieronder nader uitgewerkt en toegespitst op het onderwerp ambtsberichten.

3.1.1 Voor een bepaald doel en voor zover noodzakelijk

Het vereiste dat gegevensverwerking slechts plaatsvindt voor een bepaald doel en slechts voor zover dat noodzakelijk is voor een goede uitvoering van de Wiv 2002 of de Wvo vindt deels zijn herkomst in een vergelijkbare bepaling in de Wiv 1987⁸, de wet die de grondslag vormde voor de activiteiten van de voorgangers van de MIVD, de militaire inlichtingendiensten.⁹ Onder invloed van het voorstel voor de Wet bescherming persoonsgegevens, waarin een bepaling voorkwam die voorschreef dat persoonsgegevens voor welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden worden verzameld,¹⁰ werd in de Wiv 2002 aan het vereiste van noodzakelijkheid toegevoegd dat gegevensverwerking slechts plaatsvindt voor een bepaald doel.¹¹

⁸ Artikel 16 lid 1 Wiv 1987.

⁹ *Kamerstukken II 1997/98*, 25 877, nr. 3, p. 19.

¹⁰ *Kamerstukken II 1997/98*, 25 892, nr. 1, p. 3 (artikel 7).

¹¹ *Kamerstukken II 1999/2000*, 25 877, nr. 8, p. 41.

Mede naar aanleiding van een tweetal uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State waarin onder meer werd geoordeeld dat de bestaande regeling voor inzage in door de BVD geregistreerde persoonsgegevens niet voldeed aan de vereisten van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM),¹² werd in de Wiv 2002 een regeling toegevoegd omtrent kennisneming van door of ten behoeve van de diensten verwerkte gegevens (artikelen 45-57 Wiv 2002).¹³ Daarnaast werd naar aanleiding van een aanbeveling in het eindrapport van de parlementaire enquêtecommissie opsporingsmethoden (commissie-Van Traa)¹⁴ besloten in de Wiv 2002 een expliciete juridische basis te scheppen voor het verstrekken van gegevens aan het OM ten behoeve van de opsporing en vervolging van strafbare feiten (artikel 38 Wiv 2002).¹⁵ Er werd tevens voorzien in een wettelijke basis voor het verstrekken van gegevens op grond van een dringende en gewichtige reden aan bij of krachtens algemene maatregel van bestuur aangewezen personen en instanties met een publieke taak (artikel 39 Wiv 2002). De genoemde bepalingen zien op activiteiten van de MIVD die weliswaar een publiek belang dienen, maar niet het belang van de nationale veiligheid. Deze activiteiten vallen dan ook buiten de wettelijke taakomschrijving van de MIVD ingevolge artikel 7 lid 2 Wiv 2002.

In het licht van deze uitbreiding van de wettelijk geregelde activiteiten van de MIVD ten opzichte van die van de militaire inlichtingendiensten, is de reikwijdte van het noodzakelijkheidsvereiste ook aangepast zodat het niet alleen geldt voor gegevensverwerking ter uitvoering van de wettelijke taken – in het belang van de nationale veiligheid – maar ook voor de andere bij of krachtens de Wiv 2002 of de Wvo voorziene gegevensverwerkingen.¹⁶ De gekozen formulering van artikel 12 lid 2: “noodzakelijk voor een goede uitvoering van deze wet of de Wet veiligheidsonderzoeken” omvat alle wettelijke activiteiten van de MIVD. De werking van het noodzakelijkheidsvereiste is bij gegevensverwerking in het kader van de eigen taak van de dienst echter wel anders dan bij gegevensverwerking ten behoeve van activiteiten die daarbuiten vallen.

Wanneer de MIVD in het kader van zijn taakuitvoering een ambtsbericht uitbrengt (artikel 36 Wiv 2002), dan dient het **in het belang van de nationale veiligheid** noodzakelijk te zijn gegevens te verstrekken aan de instantie die bevoegd is maatregelen te treffen jegens een persoon of organisatie. Daarnaast dient het verstrekken van de

¹² Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State 9 juni 1994, AB 1995/238 (Van Baggum).

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

¹⁴ *Kamerstukken II* 1995/96, 24 072, nr. 11, p. 441.

¹⁵ *Kamerstukken II* 1997/98, 25 877, nr. 3, p. 58.

¹⁶ Uit de memorie van toelichting op het wetsvoorstel Wiv 2002 blijkt dat de algemene bepalingen omtrent gegevensverwerking door de diensten betrekking hebben op gegevensverwerking in het kader van de taakuitvoering en op andere bij - of krachtens de Wiv 2002 of de Wvo voorziene -verwerkingen (*Kamerstukken II* 1997/98, 25 877, nr. 3, p. 18).

gegevens een bepaald doel te hebben. De wetsgeschiedenis leert dat dit vereiste ziet op de concrete taakinfilling van de dienst.¹⁷ Het moet dus binnen de concrete taakinfilling van de MIVD passen om gegevens te verstrekken op basis van artikel 36 Wiv 2002.

Het verstrekken van gegevens die van belang kunnen zijn voor het opsporen of vervolgen van strafbare feiten aan het OM (artikel 38 Wiv 2002) en het verstrekken van gegevens op grond van een dringende en gewichtige reden aan personen en instanties met een publieke taak (artikel 39 Wiv 2002) zijn activiteiten die buiten de taakomschrijving van de MIVD vallen. Gegevensverstrekking vindt in dergelijke gevallen plaats in het kader van de taak van de ontvanger. De combinatie met het noodzakelijkheidsvereiste leidt bij deze vormen van gegevensverstrekking tot het vereiste dat het **in het kader van de taak van de ontvangende instantie**, met het oog op door deze instantie te treffen maatregelen, noodzakelijk dient te zijn de gegevens te verstrekken. Uiteraard heeft de MIVD beperkt zicht op de informatiepositie van de ontvangende instantie, waardoor niet kan worden verwacht dat de dienst beoordeelt in hoeverre de te verstrekken gegevens onontbeerlijk zijn voor de ontvanger teneinde maatregelen te kunnen treffen. Voor zover de dienst echter wel zicht heeft op het belang van de informatie, dient dit te worden meegewogen. In dit kader vervullen de liaisons van de ontvangende instanties een rol. Zowel het OM als de IND heeft functionarissen die mede tot taak hebben de samenwerking met beide inlichtingen- en veiligheidsdiensten te begeleiden. Het gaat om twee LOvJ's en twee IND-liaisons.

Uit de wetsgeschiedenis van de Wiv 2002 blijkt dat de MIVD bij de afweging of het noodzakelijk is een ambtsbericht uit te brengen de aard en de ernst van de feiten moet betrekken alsmede de in het geding zijnde gewichtige belangen en de eventuele gevolgen voor de betrokkene, met name indien hierbij fundamentele rechten in het geding kunnen zijn.¹⁸ Dit houdt in dat bij het beoordelen van de noodzakelijkheid van het uitbrengen van een ambtsbericht ook een element van proportionaliteit komt kijken; de ernst van de feiten en de gewichtige belangen die met het verstrekken van de informatie zijn gediend moeten immers worden afgewogen tegen de mogelijke gevolgen voor de betrokkene.

3.1.2 In overeenstemming met de wet en op behoorlijke en zorgvuldige wijze

Het vereiste dat gegevensverwerking in overeenstemming met de wet en op behoorlijke en zorgvuldige wijze dient te geschieden houdt voor ambtsberichten ten eerste in dat de

¹⁷ *Kamerstukken II 1997/98*, 25 877, nr. 3, p. 19.

¹⁸ *Kamerstukken II 1997/98*, 25 877, nr. 3, p. 55.

berichten moeten voldoen aan de eisen die daaraan ingevolge paragraaf 3.3 van de Wiv 2002 worden gesteld.

De vereisten van behoorlijkheid en zorgvuldigheid hebben in de context van ambtsberichten betrekking op de manier waarop het bericht tot stand komt. Voor een behoorlijke en zorgvuldige totstandkoming is allereerst van belang dat de tekst van het bericht is gebaseerd op informatie waarover de MIVD beschikt. Alleen wanneer sprake is van een tekst die wordt gestaafd door de achterliggende informatie, is er sprake van een rechtmatig ambtsbericht. Een gedegen dossiervorming waarbij alle documenten waarop de tekst van het bericht is gebaseerd in het dossier worden opgenomen, vormt één van de waarborgen op dit gebied.

Naast de onderbouwing van de verstrekte informatie, is ook de nauwkeurigheid van de tekst van het ambtsbericht van belang:

“Het behoeft geen betoog dat op de diensten een zwaarwegende plicht rust in te staan voor de nauwkeurigheid en juistheid van de gedane mededelingen.”¹⁹

Dat de MIVD de bewoordingen van het ambtsbericht met zorg moet kiezen, volgt uit het vereiste van een behoorlijke en zorgvuldige gegevensverwerking. Het ambtsbericht dient een accurate, feitelijke weergave te bevatten van de achterliggende informatie en dient bovendien zo eenduidig mogelijk te zijn, zodat het niet vatbaar is voor verschillen in interpretatie. Hierbij moet in het oog worden gehouden dat de MIVD ook rekening dient te houden met zijn wettelijke plicht om zorg te dragen voor de geheimhouding van daarvoor in aanmerking komende bronnen en de veiligheid van de personen met wier medewerking gegevens worden verzameld (artikel 15 sub b en c Wiv 2002). Het kan in voorkomende gevallen voor de dienst nodig zijn de tekst van het bericht enigszins te abstraheren zodat hieruit niet kan worden afgeleid dat de informatie voortkomt uit een bepaalde technische of menselijke bron.

Een kwestie die naar het oordeel van de Commissie samenhangt met een behoorlijke en zorgvuldige gegevensverwerking is dat de interne procedure voor de totstandkoming van ambtsberichten in de benodigde controlemechanismen in de juistheid en nauwkeurigheid van de informatie dient te voorzien. Op dit gebied voorziet de wet in een specifieke wettelijke plicht voor het hoofd van de dienst om zorg te dragen voor de nodige voorzieningen ter bevordering van de juistheid en volledigheid van de gegevens die worden verwerkt (artikel 16 onder a Wiv 2002).

¹⁹ *Kamerstukken II 1997/98, 25877, nr. 3, p. 55.*

Wanneer het gaat om ambtsberichten aan het OM, bepaalt artikel 38 lid 3 Wiv 2002 dat het daartoe aangewezen lid van het OM (de LOvJ) recht heeft op inzage in alle aan het ambtsbericht ten grondslag liggende gegevens die voor de beoordeling van de juistheid van de mededeling noodzakelijk zijn. Ook deze bepaling is een waarborg voor een behoorlijke en zorgvuldige gegevensverwerking.

3.1.3 Betrouwbaarheidsaanduiding of bronverwijzing

Voor de ontvanger van een ambtsbericht, die mogelijk zal overgaan tot het treffen van maatregelen jegens de betrokkene, is het van belang te weten wat de betrouwbaarheid is van de gegevens die door de MIVD worden aangedragen. In artikel 12 lid 4 Wiv 2002 is dan ook bepaald dat de gegevens die in het kader van zijn taakuitvoering door de dienst worden verwerkt moeten zijn voorzien van een betrouwbaarheidsaanduiding of een bronverwijzing. De meest eenvoudige manier om aan dit vereiste te voldoen is door het opnemen van een bronverwijzing in het ambtsbericht. Het zal echter duidelijk zijn dat wanneer heimelijke methoden zijn gebruikt om de gegevens in te winnen, niet naar de bron zal kunnen worden verwezen zonder informatie prijs te geven over de werkwijze van de dienst of in strijd te handelen met de plicht tot geheimhouding van daarvoor in aanmerking komende bronnen en de plicht zorg te dragen voor de veiligheid van de personen met wier medewerking gegevens zijn verzameld (artikel 15 sub b en c Wiv 2002). In dergelijke gevallen dient gekozen te worden voor het aanduiden van de betrouwbaarheid van de informatie in de tekst van het ambtsbericht. Een voorbeeld van een betrouwbaarheidsaanduiding die de MIVD gebruikt is: “uit betrouwbare bron vernomen”. Voor de ontvangende instantie is deze betrouwbaarheidsaanduiding essentieel om tot een inhoudelijke beoordeling te kunnen komen ten behoeve van het al dan niet treffen van maatregelen.

De wettelijke plicht tot het aanduiden van de betrouwbaarheid van informatie brengt met zich mee dat de MIVD voorafgaande aan het uitbrengen van een ambtsbericht een afweging omtrent de betrouwbaarheid van de bij de dienst aanwezige informatie maakt. Deze weging dient te geschieden door middel van procedures die, conform artikel 16 sub a Wiv 2002, de juistheid en de volledigheid van de verwerkte gegevens bevorderen. Hierbij valt te denken aan het gebruik van informatie uit verschillende bronnen, wanneer dit mogelijk is. Ook zal vaak bij de MIVD, binnen het onderzoek waar de informatie uit voortkomt, al de nodige kennis zijn verworven op het desbetreffende vlak, waardoor het voor de betrokken medewerkers mogelijk is zich een gedegen oordeel te vormen over de betrouwbaarheid van de informatie. Wanneer de informatie afkomstig is van een menselijke bron, dan is het van belang dat de MIVD de samenwerking met de bron periodiek kritisch evalueert. Een periodieke evaluatie vindt bij agenten ex artikel 21 Wiv 2002 in ieder geval plaats bij de driemaandelijkse verlenging van de inzet van de agent.

3.2 Verwerking van persoonsgegevens

Artikel 13 lid 2 van de Wiv 2002 geeft een uitputtende opsomming van de categorieën personen omtrent wie de MIVD gegevens mag verwerken. Naast de personen die in het kader van de taken van de MIVD het voorwerp van onderzoek zijn, mogen ook de persoonsgegevens worden verwerkt van personen over wie door een andere inlichtingen- of veiligheidsdienst gegevens zijn ingewonnen, wier gegevens noodzakelijk zijn ter ondersteuning van een goede taakuitvoering door de dienst of die werkzaam zijn of zijn geweest voor de dienst.

Verwerking van gegevens die betrekking hebben op iemands godsdienst of levensovertuiging, ras, gezondheid of seksuele leven vindt uitsluitend plaats in aanvulling op de verwerking van andere gegevens en alleen als dat voor het doel van de gegevensverwerking onvermijdelijk is (artikel 13 leden 3 en 4 Wiv 2002).

3.3 Externe gegevensverstrekking

De MIVD is ten behoeve van zijn taken, in het belang van de nationale veiligheid, uitgerust met diverse bevoegdheden waarmee op heimelijke, op de privacy inbreuk makende wijze (persoons)gegevens kunnen worden verzameld. Het ligt dan ook in de rede dat de gegevens die de MIVD verzamelt slechts in het belang van de nationale veiligheid of vanwege een ander zwaarwegend belang zoals de opsporing en vervolging van strafbare feiten naar buiten gebracht mogen worden. Om deze reden hanteert de Wiv 2002 een gesloten verstrekkingstelsel, hetgeen betekent dat gegevens uitsluitend buiten de MIVD gebracht kunnen worden indien hiervoor een specifieke wettelijke basis bestaat. Het uitbrengen van een ambtsbericht kan dan ook alleen plaatsvinden op basis van artikel 36, 38 of 39 Wiv 2002 en overeenkomstig de voorwaarden die hier in de Wiv 2002 aan worden gesteld.

Zoals in paragraaf 3.1.1 al kort aan de orde is geweest, voorziet de wet in informatieverstrekking vanuit twee oogpunten. Ten eerste kan een ambtsbericht worden uitgebracht in het kader van een goede taakuitvoering, dat wil zeggen vanuit het oogpunt van de taak van de MIVD, in het belang van de nationale veiligheid. Voor informatieverstrekking in het kader van de taakuitvoering van de MIVD vormt artikel 36 Wiv 2002 de basis. Het gaat om gevallen waarin de verantwoordelijke instantie tijdig dient te worden ingelicht zodat maatregelen getroffen kunnen worden tegen een persoon of organisatie over wie het ambtsbericht handelt. Een voorbeeld hiervan is het doorgeven van veiligheidsrelevante informatie betreffende een defensiemedewerker aan de desbetreffende leidinggevende.

Ten tweede kan de MIVD informatie verstrekken in het kader van de taak van de ontvanger. Voor de verstrekking van gegevens die van belang zijn voor de opsporing en vervolging van strafbare feiten bestaat een specifieke wettelijke basis (artikel 38 Wiv 2002). Deze gegevensverstrekking geschiedt aan het daartoe aangewezen lid van het OM, de LOvJ. Hoewel uit het desbetreffende wetsartikel en uit de memorie van toelichting op het wetsvoorstel Wiv 2002 blijkt dat het een discretionaire bevoegdheid van de minister van Defensie betreft om gegevens aan het OM te verstrekken, mag duidelijk zijn dat de beslissingsruimte kleiner wordt naarmate de ernst van het strafbare feit toeneemt.²⁰ De Commissie wijst er voorts op dat de reden dat de dienst deze beslissingsruimte is gegund bij het maken van de afweging informatie te verstrekken aan het OM niet uit het oog moet worden verloren; meegewogen dient te worden in hoeverre het verstrekken van gegevens een nadelige invloed zou kunnen hebben op het onderzoek van de MIVD of op de taakuitvoering van de MIVD in het algemeen.

Tot slot voorziet artikel 39 Wiv 2002 in een wettelijke basis voor de verstrekking van gegevens die voor andere publieke taken dan de opsporing of vervolging van strafbare feiten van belang zijn. Aangezien vanuit de gedachte van het gesloten verstrekkingstelsel terughoudend dient te worden omgegaan met gegevensverstrekking die niet in het belang van de nationale veiligheid plaatsvindt, stelt artikel 39 Wiv 2002 hieraan twee voorwaarden: (1) verstrekking geschiedt slechts aan bij of krachtens algemene maatregel van bestuur aangewezen personen en instanties die betrokken zijn bij de uitvoering van een publieke taak en (2) er dient sprake te zijn van een dringende en gewichtige reden om de gegevens te verstrekken.

Bij algemene maatregel van bestuur zijn in het kader van artikel 39 Wiv 2002 de volgende personen en instanties aangewezen: onze ministers, De Nederlandsche Bank N.V., de Stichting Autoriteit Financiële Markten en de burgemeesters voor zover het betrekking heeft op hun verantwoordelijkheid voor de openbare orde alsmede voor zover het hun adviserende taak betreft omtrent voorstellen voor het verlenen van een Koninklijke onderscheiding (Aanwijzingsbesluit artikel 39 Wiv 2002).²¹ In de praktijk is het sinds in ieder geval januari 2004 tot aan de afsluiting van de onderzoeksperiode in juni 2011 niet voorgekomen dat de MIVD een ambtsbericht heeft uitgebracht op basis van artikel 39 Wiv 2002.

²⁰ *Kamerstukken II 1997/98*, 25 877, nr. 3, p. 58.

²¹ 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, gewijzigd bij besluit van 21 november 2006, houdende aanpassing van algemene maatregelen van bestuur in verband met de invoering van de Wet op het financieel toezicht, *Stb.* 2006, 663.

3.4 Externe verstrekking van persoonsgegevens

In de artikelen 40, 41 en 42 Wiv 2002 wordt een aantal aanvullende vereisten neergelegd voor de verstrekking van persoonsgegevens. De ratio hiervan is dat extra zorgvuldigheid op zijn plaats is, omdat verstrekking van deze gegevens zeer nadrukkelijk de persoonlijke levenssfeer raakt van de betrokkene.²²

De hoofdregel is dat persoonsgegevens schriftelijk worden verstrekt wanneer de ontvanger naar aanleiding van die gegevens bevoegd is maatregelen te treffen jegens de desbetreffende persoon (artikel 40 lid 1 Wiv 2002). Slechts in spoedeisende gevallen mogen persoonsgegevens mondeling worden meegedeeld. In die gevallen dient zo spoedig mogelijk een schriftelijke bevestiging te volgen (artikel 40 lid 2 Wiv 2002).

Als extra waarborg voor de juistheid en betrouwbaarheid van te verstrekken persoonsgegevens bepaalt artikel 41 lid 1 Wiv 2002 dat geen verstrekking van persoonsgegevens plaatsvindt waarvan de juistheid redelijkerwijs niet kan worden vastgesteld of die meer dan 10 jaar geleden zijn verwerkt, terwijl ten aanzien van de desbetreffende persoon sindsdien geen nieuwe gegevens zijn verwerkt. Van deze bepaling kan worden afgeweken bij de verstrekking van persoonsgegevens aan het OM, aan collega-diensten van de MIVD en in andere door de minister van Defensie te bepalen bijzondere gevallen (artikel 41 lid 2 Wiv 2002). Wanneer van de genoemde bepaling wordt afgeweken, dienen echter wel de mate van betrouwbaarheid en de ouderdom van de gegevens te worden vermeld (artikel 41 lid 3 Wiv 2002).

Tot slot bepaalt artikel 42 Wiv 2002 dat van de verstrekking van persoonsgegevens aantekening wordt gehouden. In haar eerste toezichtsrapport over de ambtsberichten uitgebracht door de AIVD heeft de Commissie geconcludeerd dat aan deze protocolplicht wordt voldaan indien de ambtsberichten binnen de dienst terugvindbaar worden opgeslagen.²³ Hierdoor is het zowel voor de dienst als voor de Commissie mogelijk te achterhalen welke persoonsgegevens aan welke ontvanger zijn verstrekt.

²² *Kamerstukken II* 1997/98, 25 877, nr. 3, p. 59.

²³ Toezichtsrapport 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. 13 (bijlage), paragraaf 4.8. Ook beschikbaar op: www.ctivd.nl.

4 Bevindingen van de Commissie

4.1 Interne werkwijze

Het is de Commissie gebleken dat de beleidsdocumenten die ten tijde van het afronden van haar onderzoek binnen de MIVD beschikbaar waren op het gebied van de procedure voor de totstandkoming van ambtsberichten verouderd waren en geen weergave vormden van de gehanteerde werkwijze. De MIVD liet weten te werken aan een nieuwe procedurebeschrijving voor het uitbrengen van ambtsberichten. Deze was ten tijde van het afronden van het onderzoek van de Commissie echter nog niet gereed. De Commissie heeft onlangs van de MIVD vernomen dat de nieuwe procedurebeschrijving op 16 januari 2012 intern is geaccordeerd.

De Commissie wijst erop dat zij reeds in augustus 2006 in haar eerste toezichtsrapport betreffende de ambtsberichten uitgebracht door de MIVD heeft aanbevolen dat de destijds geldende procesbeschrijving voor ambtsberichten op een bepaald punt zou worden aangepast.²⁴ De Commissie heeft vervolgens in april 2008 in haar toezichtsrapport inzake de nakoming door de MIVD van de aanbevelingen van de Commissie gesignaleerd dat het document nog niet was aangepast.²⁵ De minister heeft als reden hiervoor gegeven dat de actualisering van procesbeschrijvingen in het kader van de reorganisatie werd afgewacht. De Commissie constateert dat de aanbevolen aanpassing en de aangekondigde actualisering van de procesbeschrijving ten tijde van het afronden van haar onderzoek niet hadden plaatsgevonden. Ondanks het feit dat de MIVD onlangs een nieuwe procedurebeschrijving voor het uitbrengen van ambtsberichten heeft vastgesteld, acht de Commissie het onbevredigend dat het zo lang heeft geduurd voordat het schriftelijke beleid is aangepast en geactualiseerd.

De Commissie beveelt de MIVD aan om, voor zover intern beschikbare beleidsdocumenten procedurebeschrijvingen bevatten die afwijken van de thans gehanteerde werkwijze, binnen de dienst bekend te maken dat deze procedurebeschrijvingen niet meer als leidraad kunnen worden gebruikt.

Bij gebreke van actuele schriftelijke beleidsstukken gedurende haar onderzoek heeft de Commissie haar beeld van de huidige werkwijze van de MIVD bij de totstandkoming van ambtsberichten gebaseerd op gesprekken met medewerkers van de MIVD, gesprekken

²⁴ Toezichtsrapport van de CTIVD nr. 9b inzake Door de MIVD uitgebrachte ambtsberichten in de periode van januari 2004 tot oktober 2005, *Kamerstukken II* 2006/07, 29 924, nr. 14 (bijlage), paragraaf 4.2.

²⁵ Toezichtsrapport van de CTIVD nr. 18b inzake de nakoming door de MIVD van de toezeggingen van de Minister van Defensie op de aanbevelingen van de Commissie, *Kamerstukken II* 2007/08, 29 854, nr. 26 (bijlage), paragraaf 4 en bijlage, aanbeveling nr. 25.

met de ontvangers van ambtsberichten en een concept van de nieuwe procedurebeschrijving voor het uitbrengen van ambtsberichten.

Ambtsberichten van de MIVD worden uitgebracht op eigen initiatief van de dienst of naar aanleiding van een informatieverzoek van het OM of de IND. Bij een informatieverzoek van het OM of de IND wordt bezien of de verzochte informatie binnen de dienst beschikbaar is. Wanneer het gaat om een informatieverzoek van de IND maakt de MIVD volgens het interne beleid vóór het verstrekken van eventueel gevonden informatie een afweging of het verstrekken van deze informatie past binnen de wettelijke taakomschrijving van de dienst, in het belang van de nationale veiligheid. Dit is niet nodig wanneer het gaat om informatieverzoeken van het OM, omdat gegevensverstrekking aan het OM ook mag plaatsvinden in het kader van de taak van het OM; daarvoor vormt artikel 38 Wiv 2002 de wettelijke basis.

De Commissie wijst erop dat ook de naslag die wordt gedaan om te bezien of er relevante informatie beschikbaar is aan bepaalde wettelijke vereisten dient te voldoen, omdat het gaat om een vorm van gegevensverwerking (artikel 1f Wiv 2002). Gegevensverwerking door de MIVD dient noodzakelijk te zijn voor een goede uitvoering van de Wiv 2002 of de Wvo (artikel 12 lid 2 Wiv 2002), hetgeen doorgaans betrekking heeft op de uitvoering van de wettelijke taken in het belang van de nationale veiligheid.²⁶

De Commissie beveelt de MIVD aan om bij informatieverzoeken van de IND voortaan eerst te beoordelen of een naslag noodzakelijk is in het kader van zijn wettelijke taken alvorens deze naslag te doen. Hiertoe is het aangewezen dat de MIVD bekijkt welke aanknopingspunten het informatieverzoek van de IND bevat. Vervolgens dient apart te worden beoordeeld of het in het kader van de wettelijke taken van de MIVD noodzakelijk is de eventueel gevonden informatie aan de IND te verstrekken.

Indien de MIVD op eigen initiatief of naar aanleiding van een informatieverzoek besluit om een ambtsbericht uit te brengen, wordt de tekst van het ambtsbericht in de meeste gevallen opgesteld door een medewerker van de afdeling die betrokken is bij het onderzoek dat de informatie heeft opgeleverd. Dit gebeurt in overleg met de juridische afdeling van de MIVD. Wanneer de informatie afkomstig is van bepaalde afdelingen binnen de MIVD, neemt de juridische afdeling de taak op zich om het ambtsbericht op te stellen. In die gevallen levert de desbetreffende afdeling de achterliggende stukken aan.

²⁶ Zie paragraaf 3.1.1. Dit geldt overigens niet voor naslagen die plaatsvinden naar aanleiding van een informatieverzoek van het OM. Voor informatieverstrekking aan het OM en derhalve ook voor de naslag die in het kader daarvan plaatsvindt bestaat een aparte wettelijke basis omdat deze activiteit niet onder de wettelijke taakomschrijving van de MIVD valt.

Wanneer de tekst van het ambtsbericht is opgesteld door de juridische afdeling, wordt deze daarna voorgelegd aan de betrokken afdeling met de vraag of de tekst zicht geeft op bepaalde bronnen. Het zou immers in strijd zijn met de plicht tot bronbescherming ex artikel 15 sub b en c Wiv 2002 om deze informatie in een open ambtsbericht op te nemen.

Nadat de betrokken afdeling en de juridische afdeling tot overeenstemming zijn gekomen over de tekst van het ambtsbericht, wordt de tekst in bepaalde gevallen afgestemd met de ontvanger. Dit is het geval bij ambtsberichten aan het OM. Het gaat er hierbij om dat de LOvJ controleert of het relevante informatie betreft. Daarnaast controleert de LOvJ of het ambtsbericht zodanig is verwoord dat het bruikbaar is. Dit is naar het oordeel van de Commissie een belangrijke waarborg tegen het op onbruikbare wijze verstrekken van persoonsgegevens, waarbij evenwel goed in de gaten moet worden gehouden dat de MIVD er zelf verantwoordelijk voor blijft dat de tekst van het ambtsbericht wordt gestaafd door de informatie waarover de dienst beschikt.

In de onderzoeksperiode werden de concepten van de ambtsberichten aan de IND niet voorgelegd aan de IND-liaison. De Commissie heeft van de MIVD en de IND-liaisons begrepen dat onlangs is afgesproken dit voortaan wel te doen. De MIVD heeft aangegeven dat deze aanpassing in de werkwijze schriftelijk is vastgelegd in de op 16 januari 2012 geaccordeerde procedurebeschrijving voor het uitbrengen van ambtsberichten.

De afspraken op het gebied van de uitwisseling van gegevens tussen de MIVD en de IND zijn voorts schriftelijk vastgelegd in een convenant dat dateert van januari 2004. Het is de Commissie gebleken dat dit convenant aanpassing behoeft. Zo wordt in het convenant geen aandacht besteed aan de mogelijkheid van informatieverzoeken vanuit de IND en wordt geen melding gemaakt van de IND-liaison. De Commissie beveelt de MIVD aan om, in overleg met de IND, zo spoedig mogelijk de huidige afspraken op het gebied van gegevensuitwisseling tussen de MIVD en de IND schriftelijk vast te leggen en daarbij ook aandacht te besteden aan de rol van de IND-liaison.

Ingevolge artikel 38 lid 3 Wiv 2002 heeft de LOvJ de mogelijkheid de juistheid van het ambtsbericht te controleren aan de hand van de achterliggende stukken. Wettelijk gezien is dit geen plicht, maar uit de rechtspraak valt evenwel af te leiden dat deze controle behoort plaats te vinden vóórdat het ambtsbericht wordt uitgebracht, tenzij wordt aangetoond dat daarvoor, gezien de omstandigheden, geen tijd was.²⁷ Dit heeft tot gevolg dat de controle die de LOvJ verricht een ander karakter heeft dan de controle die in de toekomst zal worden verricht door de IND-liaison. De IND-liaison zal immers

²⁷ Rechtbank Haarlem 14 juli 2010, *LJN*: BN1191 en *LJN*: BN1195 (Telegraaf lek).

alleen een concept van de tekst voorgelegd krijgen, maar niet de achterliggende stukken. Aan de IND kan in een later stadium, na het uitbrengen van het ambtsbericht, desgewenst inzage worden verleend in de achterliggende stukken van het ambtsbericht teneinde te beoordelen of de in het ambtsbericht getrokken conclusie op een deugdelijke motivering berust. Dit gebeurt in het kader van de zorgvuldige besluitvorming op vreemdelingrechtelijk gebied. De controle die de LOvJ verricht op de juistheid van het ambtsbericht aan de hand van de achterliggende stukken richt zich op de onderbouwing van de tekst. Daarnaast besteedt de LOvJ aandacht aan de juistheid van de betrouwbaarheidsaanduiding in het ambtsbericht. Er zijn echter ook enkele zaken die buiten de controle door de LOvJ vallen. Zo valt het controleren van de rechtmatigheid van de gegevensverzameling die ten grondslag ligt aan het ambtsbericht buiten de taak van de LOvJ. Ook ziet de controle van de LOvJ niet op het waarheidsgehalte van de informatie in het ambtsbericht. Deze toets is voorbehouden aan de strafrechter.

Het ambtsbericht wordt tot slot, in definitieve vorm, geaccordeerd door achtereenvolgens het desbetreffende afdelingshoofd, het hoofd van de juridische afdeling en de plaatsvervangend directeur van de MIVD en ondertekend door de directeur van de MIVD.

Op het gebied van dossiervorming is het de Commissie opgevallen dat de MIVD in het grootste deel van de onderzoeksperiode niet werkte met oplegnotities of leeswijzers in de dossiers van ambtsberichten. In het merendeel van de gevallen waren de dossiers niet omvangrijk, waardoor dit geen problemen opleverde. De Commissie is echter ook enkele dossiers tegengekomen die niet gemakkelijk te doorgronden waren. De LOvJ heeft aangegeven ditzelfde te hebben ondervonden en in die gevallen mondeling uitleg te hebben gekregen over de dossierstukken. Vanaf het voorjaar van 2011 bevatten de dossiers van ambtsberichten een geannoteerde versie van het bericht met daarin per onderdeel van de tekst een verwijzing naar de relevante achterliggende stukken. Naar het oordeel van de Commissie komt deze nieuwe werkwijze de transparantie van de dossiers en daarmee ook de zorgvuldigheid van de gegevensverwerking ten goede.

De MIVD legt zijn overwegingen ten aanzien van de waardering van de betrouwbaarheid van de informatie afkomstig van menselijke bronnen niet schriftelijk vast ten behoeve van het dossier van het ambtsbericht. De Commissie is van oordeel dat het schriftelijk vastleggen van deze overwegingen bijdraagt aan de zorgvuldigheid van de gegevensverwerking en bovendien de interne en externe controle zal vergemakkelijken. Hiermee wordt de onderbouwing van de betrouwbaarheidsaanduiding in de tekst immers inzichtelijk. Zij beveelt de MIVD dan ook aan om, wanneer informatie afkomstig van een menselijke bron wordt opgenomen in een ambtsbericht, de overwegingen die ten grondslag liggen aan de beoordeling van de betrouwbaarheid van deze informatie schriftelijk vast te leggen ten behoeve van het dossier van het ambtsbericht.

4.2 Ambtsberichten aan het Openbaar Ministerie

4.2.1 Het aantal ambtsberichten in de onderzoeksperiode

In de onderzoeksperiode zijn 56 ambtsberichten uitgebracht aan het OM. Daarmee vormen deze ambtsberichten 37% van het totaal. Gemiddeld worden er ongeveer 10 ambtsberichten per jaar uitgebracht aan het OM.

4.2.2 De wettelijke grondslag

Voor ambtsberichten aan het OM ten behoeve van de opsporing of vervolging van strafbare feiten vormt artikel 38 Wiv 2002 de wettelijke basis. De Commissie is van oordeel dat alle ambtsberichten die de MIVD in de onderzoeksperiode heeft uitgebracht aan het OM terecht op artikel 38 Wiv 2002 zijn gebaseerd.

4.2.3 De inhoud

Het is de Commissie gebleken dat de inhoud van de ambtsberichten die de MIVD in de onderzoeksperiode heeft uitgebracht aan het OM wordt onderbouwd door het achterliggende dossier. In twee gevallen is de Commissie echter van oordeel dat de inhoud van het ambtsbericht onvoldoende wordt gestaafd. Deze gevallen worden hieronder besproken.

In 2006 heeft de MIVD een ambtsbericht uitgebracht aan het OM waarin onder meer werd gesteld dat een bepaalde persoon mogelijk betrokken is bij drugshandel. Bij bestudering van het dossier is het de Commissie gebleken dat dit onderdeel van het ambtsbericht een uiterst wankel basis heeft. De desbetreffende informatie komt voort uit een verslag opgesteld door medewerkers van het ministerie van Defensie waarin zij – kennelijk op basis van een eerste ontmoeting – hun vermoeden beschrijven dat de betrokkene zich bezighoudt met drugshandel. Uit het dossier van het ambtsbericht blijkt niet waar het vermoeden van de Defensiemedewerkers op gebaseerd is. De MIVD heeft in antwoord op een schriftelijke vraag van de Commissie aangegeven dat ook de dienst thans niet meer kan achterhalen op welke observaties het vermoeden dat de desbetreffende persoon betrokken is bij drugshandel gebaseerd is.

De Commissie concludeert dan ook dat het dossier van het ambtsbericht geen objectieve aanwijzingen bevat dat de desbetreffende persoon betrokken is bij drugshandel. Daardoor wordt dit onderdeel van het ambtsbericht niet in voldoende mate gestaafd

door het achterliggende dossier. Het feit dat in het ambtsbericht wordt gesproken van een *mogelijke* betrokkenheid bij drugshandel doet hier niet aan af; ook het feit dat deze mogelijkheid bestaat moet namelijk onderbouwd kunnen worden met objectieve aanwijzingen. Dit leidt tot het oordeel dat de MIVD in dit geval in strijd heeft gehandeld met het vereiste dat gegevensverwerking op behoorlijke en zorgvuldige wijze dient te geschieden (artikel 12 lid 3 Wiv 2002).

De Commissie beveelt de MIVD aan om het OM er schriftelijk van op de hoogte te brengen dat het deel van het ambtsbericht waarin wordt gesteld dat de desbetreffende persoon mogelijk betrokken is bij drugshandel niet wordt gestaafd door de informatie van de dienst (artikel 43 lid 2 Wiv 2002). Daarnaast beveelt de Commissie aan dat de MIVD van deze onrechtmatigheid aantekening maakt in het dossier van het ambtsbericht (artikel 43 lid 2 Wiv 2002).

In 2008 is door de MIVD een ambtsbericht verstrekt aan het OM over een persoon die in het verleden werkzaam was voor het ministerie van Defensie. In het bericht werd onder meer aangegeven dat de betrokkene tijdens zijn werkzaamheden negatief was opgevallen door opmerkingen die radicaal van aard waren. Bij bestudering van het dossier in het kader van haar monitoringswerkzaamheden bleek het de Commissie dat deze informatie niet werd gestaafd door de achterliggende stukken. Hierover heeft de Commissie op 24 juni 2009 een brief gestuurd aan de MIVD waarin zij heeft aanbevolen het desbetreffende deel van het ambtsbericht in te trekken.

De MIVD heeft de aanbeveling van de Commissie opgevolgd door op 27 oktober 2009 een bericht uit te brengen aan het OM waarin werd gemeld dat de genoemde zin niet berust op bij de MIVD aanwezige informatie.

Naast de twee hierboven besproken ambtsberichten waarbij sprake was van onvoldoende onderbouwing van de inhoud, heeft de Commissie in een tweetal gevallen geconstateerd dat de MIVD niet voldoende zorgvuldig te werk is gegaan bij het opstellen van de tekst van het bericht.

In 2011 heeft de MIVD een aanvullend ambtsbericht uitgebracht waarin werd verwezen naar een ambtsbericht dat enkele weken eerder was uitgebracht in dezelfde zaak. In het eerste ambtsbericht stelde de MIVD dat bepaalde feiten *aannemelijk* waren. Bij terugverwijzing naar deze informatie in het aanvullende ambtsbericht spreekt de MIVD echter over *concrete aanwijzingen* voor de genoemde feiten. De Commissie ziet dit als een discrepantie. De MIVD dient er op te letten dat bij terugverwijzing naar eerder verstrekte informatie dezelfde formulering wordt aangehouden.

Het tweede geval waarin de MIVD naar het oordeel van de Commissie meer zorg had dienen te betrachten bij het formuleren van het bericht heeft betrekking op de vertaling van informatie afkomstig van een buitenlandse collega-dienst van de MIVD in een ambtsbericht uitgebracht in 2008. Daarbij is de Engelse tekst “*might be*” vertaald als “vermoedelijk”, terwijl “mogelijk” de juiste vertaling is. De Commissie acht het van belang dat de vertaling van de informatie van collega-diensten zo dicht mogelijk bij het origineel blijft.

Tot slot wil de Commissie de aandacht vestigen op het achterliggende dossier van een ambtsbericht uitgebracht aan het OM in 2011. Aan dit ambtsbericht liggen verscheidene getapte telefoongesprekken ten grondslag. Het is de Commissie gebleken dat van één getapt gesprek alleen een samenvatting is opgenomen in het achterliggende dossier. De MIVD heeft de Commissie laten weten dat hiervoor is gekozen vanwege het feit dat de gesprekspartners elkaar herhaaldelijk verkeerd begrepen en het derhalve weinig zou toevoegen om ook deze misverstanden volledig uit te werken. De Commissie acht deze redenering begrijpelijk, maar is desondanks van oordeel dat het in het kader van een zorgvuldige gegevensverwerking is aangewezen dat de tapgesprekken die rechtstreeks ten grondslag liggen aan informatie die wordt opgenomen in een ambtsbericht, zo volledig mogelijk zijn uitgewerkt.

4.2.4 De betrouwbaarheidsaanduiding of bronverwijzing

De Commissie heeft vastgesteld dat de MIVD in het algemeen een betrouwbaarheidsaanduiding of bronverwijzing opneemt in zijn ambtsberichten aan het OM.

Slechts in één geval, bij een ambtsbericht uitgebracht aan het OM in 2006, heeft de MIVD dit achterwege gelaten. De MIVD heeft bij deze gegevensverwerking derhalve niet voldaan aan zijn wettelijke plicht ingevolge artikel 12 lid 4 Wiv 2002.

In haar onderzoek heeft de Commissie bij twee ambtsberichten geconstateerd dat uit de door de MIVD gekozen betrouwbaarheidsaanduiding “uit betrouwbare bron vernomen” niet blijkt dat een deel van de onderliggende informatie uit openbaar toegankelijke bronnen afkomstig is. Hoewel de Commissie onderkent dat ook een openbaar toegankelijke bron door de MIVD als betrouwbaar kan worden beoordeeld, acht zij het aangewezen dat de MIVD zoveel als mogelijk naar transparantie streeft in zijn ambtsberichten.²⁸ In dat kader beveelt de Commissie de MIVD aan waar mogelijk de bron van de informatie te vermelden.

²⁸ In het toezichtsrapport nr. 29 van de Commissie betreffende de ambtsberichten uitgebracht door de AIVD in de periode oktober 2005 tot en met mei 2010 is deze opmerking ook gemaakt, *Kamerstukken II* 2011/12, 29 924, nr. 72 (bijlage), paragrafen 4.4.6 en 6.3.5.

In de periode 2006-2009 heeft de MIVD een aanzienlijk aantal ambtsberichten uitgebracht aan het OM gebaseerd op informatie van een enkele menselijke bron. In deze ambtsberichten werd gesteld dat de informatie uit betrouwbare bron was vernomen. De Commissie heeft, vanwege de grote hoeveelheid informatie van deze bron en vanwege de risico's die gemoeid zijn met dergelijke *single source* informatie, in haar onderzoek uitgebreid stilgestaan bij de manier waarop de MIVD de betrouwbaarheid van de informatie heeft vastgesteld. Hierover zijn schriftelijke vragen gesteld door de Commissie. Er heeft voorts een gesprek plaatsgevonden met een betrokken medewerker van de MIVD.

Uit het onderzoek van de Commissie blijkt dat de MIVD zijn beoordeling van de betrouwbaarheid van de informatie heeft gebaseerd op eerdere ervaringen met de desbetreffende bron en informatie over de achtergrond van de bron. De MIVD heeft tevens de informatie die de bron leverde vergeleken met andere beschikbare informatie. Daarbij was er sprake van een nauwe samenwerking tussen de operationele medewerker die direct contact had met de menselijke bron en de analist die tot taak had de informatie die de bron aanleverde in een grotere context te plaatsen. In deze samenwerking was het de taak van de analist om een kritische houding aan te nemen ten aanzien van de betrouwbaarheid van de informatie, zodat de operationele medewerker hierover regelmatig verantwoording aflegde.

De Commissie is van oordeel dat de methode die de MIVD heeft gebruikt om de betrouwbaarheid van de informatie vast te stellen zorgvuldig is geweest. De betrouwbaarheidsaanduiding "uit betrouwbare bron vernomen" wordt dan ook, naar haar oordeel, in voldoende mate gedragen. Zoals reeds opgemerkt in paragraaf 4.1. acht de Commissie het in het kader van de zorgvuldigheid van de gegevensverwerking en ten behoeve van de interne en externe controle wel aangewezen dat de MIVD de overwegingen op het gebied van de betrouwbaarheid van de informatie van menselijke bronnen schriftelijk vastlegt, hetgeen in de onderhavige gevallen niet is gebeurd.

Het is de Commissie gebleken dat de informatie in de bovengenoemde ambtsberichten in bepaalde gevallen deels afkomstig was van zogenaamde subbronnen van de initiële menselijke bron van de MIVD. Dit betekent dat de menselijke bron met wie de MIVD contact onderhield de informatie op diens beurt had verkregen van een andere persoon. In deze constructie is het uiteraard voor de MIVD, die immers geen contact heeft met de subbron(nen), moeilijk na te gaan in hoeverre de informatie betrouwbaar is. Uit het onderzoek van de Commissie is gebleken dat de MIVD zich in dergelijke gevallen een beeld vormt van de betrouwbaarheid van de informatie afkomstig van de subbron(nen) middels het stellen van vragen aan de initiële bron en eventueel aanvullend middels het vergelijken van de informatie afkomstig van de subbron(nen) met andere beschikbare informatie. De Commissie acht deze werkwijze in de gegeven omstandigheden zorgvuldig.

4.2.5 Bronbescherming

Bij de in de vorige subparagraaf besproken ambtsberichten uitgebracht aan het OM in de periode 2006-2009 op basis van informatie van een enkele menselijke bron is ook de wettelijke plicht tot bronbescherming ingevolge artikel 15 sub b en c Wiv 2002 een aandachtspunt. De MIVD is verplicht daarvoor in aanmerking komende bronnen geheim te houden en dient daarnaast zorg te dragen voor de veiligheid van de personen met wier medewerking gegevens worden verzameld. Wanneer de informatie opgenomen in een ambtsbericht afkomstig is van een enkele menselijke bron, is het van belang dat de informatie niet direct herleidbaar zal zijn tot de bron. Van herleidbaarheid zal bijvoorbeeld sprake zijn als bepaalde informatie slechts bij één persoon bekend kan zijn.

Uit het gesprek met de medewerker van de MIVD over deze ambtsberichten is gebleken dat de MIVD in voorkomende gevallen eerst aan de bron vraagt of de informatie geëxploiteerd mag worden. Als de bron hiermee akkoord gaat, dan volgt een eigen beoordeling door de MIVD van de risico's voor de bron. In de onderhavige gevallen was de bron een persoon bij wie het, gezien zijn achtergrond, niet in de lijn der verwachting lag dat hij over de desbetreffende informatie zou beschikken. Bovendien was de informatie bij meerdere personen bekend.

De Commissie is van oordeel dat de MIVD in de hier besproken gevallen in voldoende mate invulling heeft gegeven aan zijn plicht tot bronbescherming.

Zoals naar voren is gekomen in de vorige subparagraaf, was de informatie opgenomen in de bovengenoemde ambtsberichten in bepaalde gevallen deels afkomstig van subbronnen van de initiële bron van de MIVD. Het is de Commissie gebleken dat de MIVD van oordeel is dat de plicht tot bronbescherming formeel niet geldt ten aanzien van deze subbronnen. Desondanks is in de onderhavige gevallen door de MIVD wel aandacht besteed aan de veiligheid van de subbronnen. De operationele medewerker die contact had met de initiële bron heeft gedurende dat contact de indruk gekregen dat de bron zorgvuldig omging met zijn subbronnen. Een belangrijke overweging van de MIVD in dit kader was dat het in het belang was van de initiële bron om ervoor te zorgen dat informatie niet tot hem herleid kon worden door het onderkennen van zijn subbronnen.

De Commissie is van oordeel dat de MIVD in voorkomende gevallen ten aanzien van subbronnen heeft voldaan aan zijn plicht tot bronbescherming, daar gebleken is dat de MIVD heeft stilgestaan bij de veiligheid van de subbronnen en zich het beeld heeft gevormd dat de initiële bron zorgvuldig omging met informatie van de subbronnen.

De Commissie merkt over het standpunt van de MIVD, dat er ten aanzien van subbronnen geen plicht tot bronbescherming bestaat, op dat de tekst van artikel 15 sub c Wiv 2002 tot een andere conclusie leidt. In de genoemde bepaling staat immers dat de hoofden van de diensten zorg dragen voor de veiligheid van de *personen met wier medewerking gegevens worden verzameld*. Aangezien subbronnen bewust of onbewust bijdragen aan de verzameling van gegevens door de MIVD, vallen zij naar het oordeel van de Commissie binnen de categorie personen die recht hebben op bescherming. Wel is het duidelijk dat de MIVD in beperktere mate zicht heeft op subbronnen dan op bronnen. De Commissie beveelt de MIVD aan om voortaan, voor zover mogelijk, voorafgaande aan het exploiteren van informatie afkomstig van een subbron, een beoordeling in het kader van de veiligheid van de desbetreffende subbron te maken. Dit kan bijvoorbeeld geschieden op basis van de informatie die via de initiële bron achterhaald kan worden over de subbron.

4.2.6 Rechtmatigheid van de onderliggende gegevensverwerking

In twee gevallen heeft de Commissie in het achterliggende dossier van ambtsberichten aan het OM aanleiding gezien nader onderzoek te verrichten naar de rechtmatigheid van de onderliggende gegevensverwerking.

Het eerste geval heeft betrekking op de verlenging van de inzet van een telefoontap. Het is de Commissie gebleken dat het desbetreffende telefoonnummer tijdelijk niet in gebruik was bij het *target*. Bovendien was de MIVD er niet van op de hoogte wanneer het nummer weer in gebruik zou worden genomen. Vanwege deze ongewone situatie heeft de Commissie aanleiding gezien te beoordelen in hoeverre voldaan was aan de wettelijke vereisten van noodzakelijkheid, proportionaliteit en subsidiariteit.

De MIVD heeft tegenover de Commissie beargumenteerd dat het, in het geval het *target* wel het telefoonnummer in gebruik zou nemen, enige tijd zou vergen om een aanvraag voor de inzet van een telefoontap in te dienen en de telefoontap opnieuw aan te sluiten. Daardoor zouden voor het onderzoek belangrijke telefoongesprekken mogelijk worden gemist. De Commissie acht deze redenering in de gegeven omstandigheden overtuigend en is dan ook van oordeel dat in het onderhavige geval is voldaan aan de wettelijke vereisten voor de inzet van bijzondere bevoegdheden.

In het tweede geval waarin de Commissie nader onderzoek heeft verricht naar de rechtmatigheid van de onderliggende gegevensverwerking, ging het om de inzet van een telefoontap op een beperkt verschoningsgerechtigd persoon in een onderzoek gericht op het uitlekken van staatsgeheime gegevens.

Het is de Commissie gebleken dat de motivering voor de inzet van de telefoontap met name steunt op de houding van de desbetreffende persoon ten aanzien van het openbaren van staatsgeheime gegevens in het algemeen. Uit de motivering blijkt niet dat de MIVD over aanwijzingen beschikte dat de desbetreffende persoon op enigerlei wijze betrokken was bij dit specifieke geval. Ook in het operationele dossier heeft de Commissie geen informatie aangetroffen die duidt op betrokkenheid van de desbetreffende persoon.

De Commissie is dan ook van oordeel dat de MIVD bij de inzet van de genoemde telefoontap niet heeft voldaan aan de wettelijke vereisten van noodzakelijkheid, proportionaliteit en subsidiariteit. Daarbij wijst de Commissie op de verzwaarde toets die geldt voor de inzet van bijzondere bevoegdheden jegens (beperkt) verschoningsgerechtigden.²⁹ Zij beveelt de MIVD aan de gegevens die uit deze telefoontap zijn voortgekomen ingevolge artikel 43, leden 2 en 3 Wiv 2002 te verwijderen en te vernietigen. Hiervan dient voorts, op grond van artikel 43 lid 2 Wiv 2002, mededeling te worden gedaan aan het OM. Tot slot beveelt de Commissie aan dat de MIVD in het dossier van het ambtsbericht een aantekening maakt dat de onderliggende gegevens onrechtmatig zijn verwerkt (artikel 43 lid 2 Wiv 2002).

In het hiervoor besproken geval heeft de Commissie geconstateerd dat het inlichtingenonderzoek door de MIVD in de beginfase parallel heeft gelopen aan een opsporingsonderzoek. Daarbij is het de Commissie gebleken dat de behoefte van de MIVD in het inlichtingenonderzoek leidend is geweest voor de inzet van een telefoontap door een opsporingsdienst. Hoewel de opsporingsdienst hierin uiteraard een eigen verantwoordelijkheid heeft, merkt de Commissie op dat de MIVD er in de toekomst bij parallel lopende onderzoeken voor dient te waken dat het opsporings- en het inlichtingentraject in deze mate samenvloeien.

4.2.7 Verstrekking van gegevens aan de LOvJ

Artikel 38 lid 1 Wiv 2002 bepaalt dat gegevens die van belang kunnen zijn voor de opsporing of vervolging van strafbare feiten worden meegedeeld aan het daartoe aangewezen lid van het OM.

Het aanwijzen van één bepaalde functionaris als ontvanger van de ambtsberichten maakt het mogelijk dat mondeling vooroverleg plaatsvindt over een uit te brengen ambtsbericht.

²⁹ Toezichtsrapport van de CTIVD nr. 19 inzake de toepassing door de AIVD van artikel 25 WIV 2002 (aftappen) en artikel 27 WIV 2002 (selectie van ongericht ontvangen niet-kabelgebonden telecommunicatie), *Kamerstukken II* 2008/09, 29 924, nr. 29 (bijlage), paragraaf 8.

De aangewezen functionaris, te weten de LOvJ, heeft namelijk ingevolge artikel 38 lid 3 jo. 85 Wiv 2002 een wettelijke geheimhoudingsplicht voor gegevens waarvan hij het vertrouwelijke karakter kent of redelijkerwijs moet vermoeden. Daardoor kan de MIVD erop vertrouwen dat de tijdens het vooroverleg verstrekte informatie niet verder zal reiken dan de LOvJ.³⁰ Deze waarborg bestaat niet als vooroverleg plaatsvindt met een andere functionaris binnen het OM.

Uit het onderzoek van de Commissie zijn aanwijzingen naar voren gekomen dat de MIVD in een aantal gevallen met de Nationale Recherche (NR) heeft overlegd over de relevantie van bepaalde specifieke informatie alvorens te overleggen met de LOvJ. De Commissie kan dit niet met zekerheid vaststellen, mede vanwege het feit dat de MIVD niet schriftelijk heeft vastgelegd wat in voorkomende gevallen precies is besproken. Zij acht deze gang van zaken onzorgvuldig en beveelt de MIVD aan er in de toekomst op toe te zien dat vooroverleg over gegevensverstrekking aan het OM alleen plaatsvindt met de LOvJ.

Daarnaast heeft de MIVD in 2008 een mondeling ambtsbericht uitgebracht aan de NR in plaats van aan de LOvJ. Hierdoor heeft de MIVD in strijd gehandeld met artikel 38 lid 1 jo. lid 2 Wiv 2002.

4.2.8 De vereisten voor de verstrekking van persoonsgegevens

Zoals uiteengezet in paragraaf 3.2 geldt er een aantal aanvullende zorgvuldigheidseisen voor de verstrekking van persoonsgegevens. Een van deze vereisten is dat verstrekking van persoonsgegevens waarvan de juistheid redelijkerwijs niet kan worden vastgesteld of die meer dan 10 jaar geleden zijn verwerkt, terwijl ten aanzien van de desbetreffende persoon sindsdien geen nieuwe gegevens zijn verwerkt, niet plaatsvindt (artikel 41 lid 1 Wiv 2002). Wanneer van de genoemde bepaling wordt afgeweken, hetgeen ingevolge artikel 41 lid 2 sub b Wiv 2002 is toegestaan bij gegevensverstrekking aan het OM, dienen echter wel de mate van betrouwbaarheid en de ouderdom van de gegevens te worden vermeld (artikel 41 lid 3 Wiv 2002).

De Commissie heeft vastgesteld dat de MIVD bij twee ambtsberichten uitgebracht in de onderzoeksperiode in strijd met artikel 41 lid 3 Wiv 2002 heeft verzuimd de mate van betrouwbaarheid en de ouderdom van de gegevens te vermelden. In één geval, bij een

³⁰ Zie ook toezichtsrapport van de CTIVD nr. 29 inzake de door de AIVD uitgebrachte ambtsberichten in de periode van oktober 2005 tot en met mei 2010, *Kamerstukken II* 2011/12, 29 924, nr. 72 (bijlage), paragraaf 7.2.

ambtsbericht uitgebracht in 2009, ging het om gegevens die ouder waren dan 10 jaar. In het andere geval, bij een ambtsbericht uitgebracht in 2006, ging het om informatie waarvan de herkomst niet bekend was bij de MIVD. De Commissie concludeert hieruit dat de juistheid van deze informatie derhalve redelijkerwijs niet kon worden vastgesteld. Dit had naar het oordeel van de Commissie expliciet ter kennis moeten worden gebracht van het OM.

4.3 Ambtsberichten aan de Immigratie- en Naturalisatiedienst

4.3.1 Het aantal ambtsberichten in de onderzoeksperiode

In december 2007 heeft de MIVD voor het eerst een ambtsbericht uitgebracht aan de IND. Verspreid over het resterende deel van de onderzoeksperiode (3,5 jaar) zijn in totaal 6 ambtsberichten uitgebracht aan de IND. Daarmee vormen deze ambtsberichten ongeveer 4 % van het totaal.

Vanwege het kleine aantal ambtsberichten aan de IND in de onderzoeksperiode worden bepaalde ambtsberichten in meerdere subparagrafen besproken. Wanneer een ambtsbericht reeds eerder aan de orde is gekomen, wordt dit door middel van een voetnoot aangegeven.

4.3.2 De wettelijke grondslag

Ambtsberichten aan de IND hebben als wettelijke basis artikel 36 Wiv 2002. Dit houdt in dat deze ambtsberichten in het kader van de goede taakuitvoering en derhalve in het belang van de nationale veiligheid dienen te worden uitgebracht.

In 2009 heeft de MIVD een ambtsbericht aan de IND uitgebracht waarin werd gemeld dat de betrokkene onder een valse naam politiek asiel in Nederland had verkregen. De Commissie heeft volledigheidshalve aan de MIVD gevraagd waarom het in het belang van de nationale veiligheid werd geacht om deze informatie te verstrekken aan de IND. Uit het antwoord van de MIVD blijkt dat de dienst voorafgaande aan het uitbrengen van het ambtsbericht alleen heeft beoordeeld in hoeverre de informatie (mogelijk) van belang was voor het nemen van besluiten door de IND bij en/of krachtens de Vreemdelingenwet 2000. Een afweging in het kader van de eigen taakuitvoering is in het geheel niet gemaakt.

Hoewel de Commissie, los van de redenering van de MIVD, voldoende gronden ziet om de desbetreffende informatie in het belang van de nationale veiligheid aan de IND te verstrekken, wijst zij erop dat de MIVD deze afweging had behoren te maken.

Een andere informatieverstrekking aan de IND waarbij de MIVD de aansluiting met zijn wettelijke taken niet scherp genoeg voor ogen heeft gehouden vond plaats in 2008. Dit ambtsbericht had betrekking op een persoon met een dubbele nationaliteit die na een achternaamswijziging een nieuw Nederlands paspoort had verkregen op zijn nieuwe naam. Het paspoort uit het land van herkomst stond uiteraard nog op de oude achternaam van de betrokkene. De MIVD heeft aan de IND gemeld dat de betrokkene beschikt over twee paspoorten op twee verschillende achternamen.

De Commissie heeft reeds in het kader van haar monitoringsactiviteiten over het jaar 2008 geconstateerd dat het verband met de nationale veiligheid in dit geval lijkt te ontbreken. Het ambtsbericht werd door de MIVD aangeduid als 'beveiligingsbegeleidend', hetgeen normaal gesproken inhoudt dat veiligheidsrelevante informatie over een vertrouwensfunctionaris wordt verstrekt aan diens leidinggevende zodat deze zo nodig maatregelen kan treffen. De betrokkene vervulde ten tijde van het uitbrengen van het ambtsbericht echter geen vertrouwensfunctie. De Commissie heeft in een brief aan de MIVD d.d. 24 juni 2009 gesteld dat niet is gebleken dat er een verband is met de taak van de MIVD in het belang van de nationale veiligheid. De Commissie concludeerde dat er geen wettelijke basis was voor het uitbrengen van het ambtsbericht en heeft de MIVD aanbevolen het ambtsbericht in te trekken. Per brief van 3 november 2009 aan de IND heeft de MIVD gevolg gegeven aan deze aanbeveling.

In maart 2011 heeft de MIVD naar aanleiding van een informatieverzoek van de IND een ambtsbericht uitgebracht waarin werd gemeld dat de dienst de activiteiten van de betrokkene, zoals deze naar voren komen in het informatieverzoek, beschouwt als een gevaar voor de nationale veiligheid. Uit het onderzoek van de Commissie is gebleken dat de MIVD niet over nadere specifieke informatie betreffende de betrokkene beschikte. Wel werd op basis van de binnen de dienst aanwezige expertise op het gebied van de activiteiten die de IND in het informatieverzoek omschreef, een beoordeling gemaakt in het kader van de nationale veiligheid.

De Commissie heeft van de MIVD vernomen dat de dienst na afloop van de onderzoeksperiode heeft besloten dit ambtsbericht in te trekken, omdat het bericht bij gebreke van MIVD-informatie over de betrokkene, slechts een appreciatie van de informatie aangeleverd door de IND behelsde. De Commissie ziet hierin aanleiding op te merken dat het weliswaar duidelijker was geweest om expliciet te vermelden dat de MIVD geen eigen specifieke informatie over de betrokkene had, maar dat het naar haar oordeel wel degelijk binnen de taak van de MIVD past om op basis van aangeleverde informatie te beoordelen in hoeverre de beschreven activiteiten een dreiging opleveren voor de nationale veiligheid. De dienst beschikt daarvoor over de nodige expertise.

In het onderhavige geval is het de Commissie gebleken dat voorafgaand aan het uitbrengen van het ambtsbericht niet met de IND-liaison is overlegd over de tekst. Zij wijst erop dat indien afstemming met de IND had plaatsgevonden, het intrekken van het ambtsbericht mogelijk voorkomen had kunnen worden. Gezien het nieuwe beleid van de MIVD waarin vooroverleg met de IND-liaison over de tekst van uit te brengen ambtsberichten een vast onderdeel wordt van de procedure (zie paragraaf 4.1), verwacht de Commissie dat dergelijke problemen tot het verleden zullen behoren.

4.3.3 De inhoud

De Commissie heeft vastgesteld dat de inhoud van de ambtsberichten die de MIVD in de onderzoeksperiode heeft uitgebracht aan de IND wordt gestaafd door de achterliggende dossiers.

4.3.4 De betrouwbaarheidsaanduiding of bronverwijzing

In twee gevallen heeft de MIVD verzuimd een betrouwbaarheidsaanduiding of bronvermelding op te nemen in ambtsberichten aan de IND.³¹ De MIVD heeft in deze gevallen derhalve niet voldaan aan zijn wettelijke plicht ingevolge artikel 12 lid 4 Wiv 2002.

4.3.5 De noodzakelijkheid

In 2009 heeft de MIVD een ambtsbericht uitgebracht aan de IND in aanvulling op een ambtsbericht dat twee maanden eerder was uitgebracht.³² In het eerste ambtsbericht, dat reeds in subparagraaf 4.3.2 is besproken, werd gemeld dat de betrokkene onder een valse naam politiek asiel had verkregen in Nederland. In het aanvullende bericht werd gemeld dat het niet ging om asiel, maar om een vergunning verblijf zonder beperking.

Het is de Commissie gebleken dat laatstgenoemde informatie aan de MIVD is meegedeeld door de IND. Uit het dossier blijkt dat de IND de MIVD heeft verzocht het aanvullende bericht uit te brengen, omdat een fout in het eerste ambtsbericht gevolgen zou kunnen hebben voor de vreemdelingrechtelijke procedure. De MIVD heeft aan dit verzoek voldaan. Het is de Commissie niet gebleken dat hieraan enig beraad vooraf is gegaan.

³¹ Het eerstgenoemde ambtsbericht is reeds, in een ander kader, besproken in paragraaf 4.3.2.

³² Dit ambtsbericht is reeds, in een ander kader, besproken in paragraaf 4.3.4.

De Commissie constateert dat in het onderhavige geval sprake is van een zogenaamde u-bochtconstructie waarbij de MIVD informatie afkomstig van de IND heeft terugverstrekkt. Uit het ambtsbericht blijkt niet dat de informatie van de IND afkomstig is. De MIVD meldt slechts dat deze informatie de dienst bekend is geworden.

De Commissie acht deze constructie misleidend. Zij is bovendien van oordeel een dergelijke informatieverstrekking waarbij de ontvanger reeds over de informatie beschikt in strijd is met het noodzakelijkheidsvereiste ingevolge artikel 12 lid 2 Wiv 2002.

4.3.6 De verstrekking van gerubriceerde ambtsberichten

Uit het onderzoek van de Commissie is gebleken dat de MIVD informatieverzoeken van de IND in bepaalde gevallen beantwoordt middels een staatsgeheim gerubriceerd document. In de onderzoeksperiode is dit drie keer voorgekomen. Daarbij ging het in twee gevallen om de verstrekking van persoonsgegevens. De Commissie is van oordeel dat deze twee informatieverstrekkingen als ambtsberichten behoren te worden aangemerkt.

In de memorie van toelichting op het wetsvoorstel Wiv 2002 komt het uitgangspunt naar voren dat gegevensverstrekking dient te geschieden door middel van een schriftelijk, open ambtsbericht indien op grond van de informatie naar verwachting maatregelen getroffen kunnen worden tegen de desbetreffende persoon waardoor hij in zijn rechtmatige belangen wordt geschaad. Met 'open' ambtsbericht wordt bedoeld dat het bericht zodanig is opgesteld dat van de inhoud daarvan zonder bezwaar kennis kan worden genomen door de persoon op wie het ambtsbericht betrekking heeft.³³

In lijn met hetgeen zij heeft opgemerkt in haar toezichtsrapport betreffende de ambtsberichten uitgebracht door de AIVD,³⁴ is de Commissie van oordeel dat er weliswaar ruimte is voor afwijking van dit uitgangspunt, maar slechts indien:

1. het noodzakelijk is in het belang van de nationale veiligheid om de informatie aan de ontvanger te verstrekken en
2. het niet mogelijk is dit te doen zonder het actuele kennisniveau, bronnen of de werkwijze van de dienst prijs te geven.

³³ *Kamerstukken II 1997/98*, 25 877, nr. 3, p.55.

³⁴ Toezichtsrapport van de CTIVD nr. 29 inzake de door de AIVD uitgebrachte ambtsberichten in de periode van oktober 2005 tot en met mei 2010, *Kamerstukken II 2011/12*, 29 924, nr. 72 (bijlage), paragraaf 6.3.2.

Bij de twee gerubriceerde ambtsberichten die de MIVD in de onderzoeksperiode heeft verstrekt aan de IND is het de Commissie niet gebleken dat aan de tweede voorwaarde was voldaan. De Commissie ziet niet in waarom het in deze twee gevallen voor de MIVD niet mogelijk was aan het informatieverzoek te voldoen zonder daarbij informatie prijs te geven over het actuele kennisniveau, de bronnen of de werkwijze van de dienst.³⁵ Naar het oordeel van de Commissie had de MIVD de desbetreffende informatie derhalve middels een ongerubriceerd ambtsbericht dienen te verstrekken. Zij beveelt de MIVD aan om ambtsberichten voortaan zodanig op te stellen dat deze in ongerubriceerde vorm kunnen worden verstrekt, tenzij er sprake is van een uitzondering waarbij aan de twee bovengenoemde voorwaarden is voldaan.

4.3.7 De vereisten voor de verstrekking van persoonsgegevens

Bij bestudering van het achterliggende dossier van een ambtsbericht dat de MIVD in 2009 heeft uitgebracht aan de IND heeft de Commissie geconstateerd dat de geëxploiteerde informatie reeds vanaf 2005 bekend was bij de MIVD.³⁶ Enkele dagen nadat de informatie bekend was geworden binnen de MIVD was reeds door de afdeling die betrokken was bij het onderzoek aan de juridische afdeling voorgesteld een ambtsbericht aan de IND op te stellen. Desgevraagd heeft de MIVD de Commissie laten weten geen verklaring te hebben voor het feit dat het vier jaar heeft geduurd alvorens het ambtsbericht werd uitgebracht. De Commissie merkt op dat bestuursorganen zo snel en slagvaardig mogelijk dienen te handelen wanneer de belangen van burgers in het geding zijn.³⁷ Zij wijst erop dat een dergelijke vertraging bij de verstrekking van persoonsgegevens, zonder dat daar een aanwijsbare reden voor is, zich slecht verdraagt met de van een bestuursorgaan vereiste voortvarendheid.

4.4 Ambtsberichten aan leidinggevenden

4.4.1 Het aantal ambtsberichten in de onderzoeksperiode

De MIVD brengt op regelmatige basis ambtsberichten uit aan leidinggevenden binnen het ministerie van Defensie over medewerkers werkzaam in een vertrouwensfunctie.

³⁵ In één van deze gevallen heeft de MIVD wel een uitspraak gedaan over zijn informatiepositie in een bepaald land. De Commissie ziet echter niet in waarom het noodzakelijk was deze informatie in het bericht op te nemen.

³⁶ Dit ambtsbericht is reeds, in een ander kader, besproken in paragrafen 4.3.2 en 4.3.4.

³⁷ Behoorlijkheidswijzer Nationale Ombudsman, december 2011, zie www.nationaleombudsman.nl/behoorlijkheidswijzer.

De informatie komt voort uit (hernieuwde) veiligheidsonderzoeken en heeft doorgaans betrekking op justitiële antecedenten van de betrokkene. Het gaat bij deze berichten om het meedelen van gegevens die de betrokkene uit beveiligingsoogpunt kwetsbaar maken, maar niet hebben geleid tot de weigering of intrekking van de Verklaring van Geen Bezwaar (VGB).³⁸ De ambtsberichten worden omschreven als beveiligingsbegeleidend, omdat zij ertoe strekken de leidinggevende in staat te stellen zijn verantwoordelijkheid ten aanzien van de beveiliging te dragen.³⁹ Naar aanleiding van het ambtsbericht kan de leidinggevende de gegevens met de betrokkene bespreken en hem of haar vanuit beveiligingsoogpunt extra aandacht en begeleiding geven. Zo nodig kan de leidinggevende een maatregel treffen zoals een schriftelijke berisping, schorsing, of zelfs ontslag.

In de onderzoeksperiode zijn 87 ambtsberichten uitgebracht aan leidinggevendenden binnen het ministerie van Defensie. Deze ambtsberichten vormen daarmee met 58% van het totaal de grootste categorie. Het aantal ambtsberichten aan leidinggevendenden in de huidige onderzoeksperiode is daarmee tevens aanmerkelijk hoger dan in de jaren 2004-2005.⁴⁰ Deze toename is mede toe te schrijven aan een toegenomen bewustzijn bij de afdeling die de (hernieuwde) veiligheidsonderzoeken uitvoert van de gevallen waarin een dergelijk bericht kan worden verstrekt. In 2010 en 2011 ligt het aantal aanmerkelijk lager dan in de voorgaande jaren. De MIVD heeft hierover uitgelegd dat de afdeling die zich bezighoudt met veiligheidsonderzoeken thans voorrang geeft aan de veiligheidsonderzoeken van nieuwe medewerkers en medewerkers die uitgezonden worden. De hernieuwde veiligheidsonderzoeken, die meestal de informatie voor ambtsberichten opleveren, hebben minder prioriteit.

De overstap die thans wordt gemaakt naar het dynamiseren van de justitiële antecedenten van vertrouwensfunctionarissen⁴¹ heeft ertoe geleid dat onlangs de justitiële antecedenten van alle Defensiemedewerkers in een vertrouwensfunctie zijn geactualiseerd. In de gevallen die niet hebben geleid tot de intrekking van de VGB van de betrokkene, beziet de MIVD of de informatie uit het oogpunt van beveiligingsbegeleiding aan de desbetreffende leidinggevende dient te worden meegedeeld.

³⁸ *Kamerstukken II* 1995/96, 24 023, nr. 5, p. 6.

³⁹ *Idem...*

⁴⁰ In die periode zijn slechts 2 ambtsberichten aan leidinggevendenden uitgebracht, zie toezichtsrapport van de CTIVD nr. 9b inzake door de MIVD uitgebrachte ambtsberichten in de periode van januari 2004 tot oktober 2005, *Kamerstukken II* 2006/07, 29 924, nr. 14 (bijlage), paragraaf 3.3.

⁴¹ Dynamiseren houdt in dat door middel van een rechtstreekse geautomatiseerde verbinding de MIVD wordt geïnformeerd indien een wijziging optreedt in de justitiële en strafvorderlijke gegevens van een vertrouwensfunctionaris. Zie over dit onderwerp de beantwoording van Kamervragen door de minister van Defensie d.d. 12 maart 2012, *Kamerstukken II* 2011/12, aanhangsel 1813.

4.4.2 De wettelijke grondslag

Ambtsberichten aan leidinggevendenden hebben als wettelijke basis artikel 36 Wiv 2002 en dienen derhalve in het kader van de goede taakuitvoering van de MIVD te worden uitgebracht. Dit houdt in dat het in het belang van de nationale veiligheid dient te zijn de informatie mee te delen aan de desbetreffende leidinggevende.

De Commissie merkt op dat er bij deze categorie ambtsberichten sprake is van een inherent spanningsveld. Aan de ene kant dient het te gaan om informatie die zodanig veiligheidsrelevant is dat deze in het belang van de nationale veiligheid moet worden meegedeeld aan de leidinggevende. Aan de andere kant is het per definitie het geval dat de informatie niet zo zwaarwegend is dat deze heeft geleid tot het weigeren of intrekken van de VGB van de betrokkene.⁴² Het is aan de MIVD om hierin de juiste balans te vinden.

De Commissie signaleert dat zich op het vlak van de wettelijke grondslag een structureel probleem voordoet dat zowel ziet op het beleid als de praktijk van de MIVD. Zij zal dit probleem hieronder nader toelichten.

Het is de Commissie gebleken dat de MIVD de justitiële antecedenten die naar voren komen in (hernieuwde) veiligheidsonderzoeken indeelt in drie categorieën waarvoor een verschillend beleid geldt.

Bij drugsdelicten vormt het drugsbeleid van het ministerie van Defensie⁴³ het uitgangspunt voor de MIVD bij de beoordeling van justitiële antecedenten, zowel in het kader van het (hernieuwde) veiligheidsonderzoek als in het kader van de beslissing om een beveiligingsbegeleidend ambtsbericht uit te brengen. Uit dit beleid blijkt dat drugs in het algemeen niet worden getolereerd binnen Defensie. De redenen die hiervoor worden gegeven zijn de verminderde alertheid die optreedt bij drugsgebruik, het effect hiervan op de inzetbaarheid, het effect op de veiligheid van het personeel gelet op de lange tijd dat de werkzame stoffen actief zijn in het lichaam en het feit dat gezamenlijk gebruik van drugs kan leiden tot een groepsbinding die is gebaseerd op negatieve gronden. Daarnaast wordt aangegeven dat drugshandel verbindingen heeft met andere vormen van criminaliteit. Tot slot wordt opgemerkt dat het aanzien van het militaire ambt ernstig wordt geschaad wanneer militairen zich op enigerlei wijze inlaten met drugs.

Uit het onderzoek van de Commissie komt naar voren dat het voorhanden hebben of

⁴² *Kamerstukken II* 1995/96, 24 023, nr. 5, p. 6.

⁴³ Aanwijzing secretaris-generaal van Defensie d.d. 28 maart 2007 nr. A/925 inzake uitvoering drugsbeleid Defensie.

gebruik van drugs binnen Defensie als zodanig ernstig wordt gezien dat overtreding van de Opiumwet op grond van het beleid van de MIVD altijd wordt gemeld aan de leidinggevende, wanneer het strafbare feit niet leidt tot weigering dan wel intrekking van de VGB.⁴⁴

Uit het dossieronderzoek van de Commissie is gebleken dat de praktijk op het gebied van ambtsberichten betreffende drugsdelicten in de onderzoeksperiode overeenkomt met dit beleid.

Het beleid van de MIVD ten aanzien van verkeersdelicten is minder categoriaal. Deze antecedenten worden gemeld aan de desbetreffende leidinggevende wanneer de betrokkene werkzaam is als chauffeur of in het kader van zijn of haar functie zwaar gereedschap bedient. In de meeste gevallen gaat het om rijden onder invloed, maar in enkele gevallen om (veel) te hard rijden of het veroorzaken van gevaar en/of hinder op de weg.

De Commissie heeft van de MIVD begrepen dat voorvallen van rijden onder invloed aan de leidinggevende worden gemeld omdat dit erop kan wijzen dat de betrokkene regelmatig teveel drinkt in privétijd⁴⁵ waardoor het gevaar bestaat dat deze ook op het werk nog onder invloed zal zijn. De Commissie vermoedt dat voor te hard of op gevaarlijke wijze rijden nagenoeg dezelfde redenering geldt: het gevaar bestaat dat de betrokkene dit gedrag ook op het werk zal vertonen.

Het dossieronderzoek van de Commissie wijst uit dat de MIVD dit beleid in de onderzoeksperiode heeft toegepast.

De laatste categorie is de restcategorie overige strafbare feiten. In deze categorie wordt een splitsing aangebracht tussen medewerkers van de Koninklijke Marechaussee (KMar) en andere Defensiemedewerkers.

Wanneer het (hernieuwde) veiligheidsonderzoek betrekking heeft op een medewerker van de KMar en er komen op het strafblad van de betrokkene justitiële antecedenten voor die niet voldoende ernstig zijn om de VGB te weigeren of in te trekken, dan worden deze antecedenten op grond van het beleid van de MIVD altijd meegedeeld aan de leidinggevende. Het is de Commissie gebleken dat het beleid van de MIVD is ingegeven

⁴⁴ Als leidraad voor de beoordeling van justitiële antecedenten in het kader van het (hernieuwde) veiligheidsonderzoek hanteert de MIVD de beleidsregeling justitiële antecedenten bij veiligheidsonderzoeken Defensie.

⁴⁵ Het gaat om het gedrag van de betrokkene in privétijd: indien een verkeersdelict - bijvoorbeeld rijden onder invloed - in werktijd zou zijn gepleegd, zou dit reeds bekend zijn bij de leidinggevende waardoor het uitbrengen van een ambtsbericht onnodig zou zijn.

door de wens van de KMar om van alle justitiële antecedenten van de medewerkers op de hoogte te worden gebracht in het kader van het zogenaamde *zero tolerance* beleid dat de KMar voert ten aanzien van alle strafbare feiten die geregistreerd zijn op het strafblad. De MIVD gaat er daarbij van uit dat het melden van justitiële antecedenten doorgaans leidt tot ontslag van de betrokkene. Als reden voor dit uniforme en strikte beleid heeft de KMar aan de MIVD aangegeven dat er sprake is van een nauwe samenwerking binnen de KMar, waardoor een onderscheid per functie(cluster) niet goed mogelijk is. Bovendien geldt dat de ambtenaren van de KMar een onberispelijk verleden dienen te hebben gezien hun status binnen Defensie en hun bevoegdheden.

De Commissie heeft vastgesteld dat de MIVD dit beleid in de onderzoeksperiode heeft toegepast.

Het komt in de praktijk sporadisch voor dat leidinggevenden van Defensiemedewerkers die niet tot de KMar behoren op de hoogte worden gebracht van andere strafbare feiten dan drugsdelicten of verkeersdelicten. Twee keer is een hoge transactie wegens overtreding van de Wet Wapens en Munitie (WWM) gemeld. Voorts is drie keer melding gemaakt van strafbare feiten die op grond van de beleidsregeling justitiële antecedenten bij veiligheidsonderzoeken Defensie in beginsel leiden tot intrekking van de VGB, maar waarbij wegens bijzondere omstandigheden op grond van artikel 3 van de beleidsregeling is besloten dat dit gevolg onevenredig zou zijn.

De Commissie heeft vragen gesteld aan de MIVD over gevallen waarin antecedenten die relevant lijken, zoals transacties wegens bezit van of handel in wapens, verduistering, diefstal, mishandeling of openlijke geweldpleging niet zijn gemeld aan de leidinggevende.

De MIVD heeft toegelicht dat niet alle overtredingen van de WWM worden gezien als een veiligheidsrisico, omdat het werken met wapens en munitie binnen Defensie gecontroleerd gebeurt. Men houdt nauwgezet in de gaten wat er gebeurt met het materiaal dat wordt verstrekt. De MIVD beziet aan de hand van het strafblad, voor zover mogelijk, om welk type vergrijp het gaat (bezit van of handel in wapens) en om welke categorie wapen. Op basis van die informatie wordt besloten of het feit aan de leidinggevende dient te worden gemeld. Dezelfde werkwijze wordt gevolgd bij andere strafbare feiten; op basis van de informatie op het strafblad wordt een afweging gemaakt van de veiligheidsrelevantie. In bepaalde gevallen bekijkt de MIVD ook het proces-verbaal teneinde meer te weten te komen over de toedracht.

De Commissie constateert dat uit de het beleid en de praktijk van de MIVD naar voren komt dat de dienst het verband tussen de gevonden antecedenten, de functie van de betrokkene en de nationale veiligheid in veel gevallen niet legt. De MIVD stelt zich dan

ook op het standpunt dat de wet geen directe relatie tussen het meegedeelde justitiële antecedent en de nationale veiligheid vereist.

Dit standpunt is naar het oordeel van de Commissie niet in overeenstemming met de wet. Zoals aan het begin van deze subparagraaf is gesteld, worden ambtsberichten aan leidinggevend en uitgebracht op basis van artikel 36 Wiv 2002, waardoor het meedelen van de informatie in het kader van de taakuitvoering dient te geschieden en derhalve in het belang van de nationale veiligheid. Dit betekent dat er altijd sprake moet zijn van een directe relatie tussen de informatie in het ambtsbericht en de nationale veiligheid.

Dit geconcludeerd hebbende, wil de Commissie opmerken dat zij beseft dat het voor de MIVD niet eenvoudig is te komen tot een beleidslijn die tegelijk voldoende recht doet aan de directe relatie met de nationale veiligheid en voldoende ruimte biedt om de benodigde informatie aan de leidinggevend en te verschaffen. Hierbij merkt de Commissie op dat de MIVD er een gerechtvaardigd belang bij heeft te voorkomen dat de dienst achteraf kan worden verweten relevante informatie te hebben achtergehouden.

In de visie van de Commissie is het doorgaans het geval dat het functioneren van militairen en andere Defensiemedewerker s in bepaalde mate raakt aan de belangen die de MIVD ingevolge zijn wettelijke taken beschermt, te weten de veiligheid en paraatheid van de krijgsmacht en een ongestoorde voorbereiding en inzet van de krijgsmacht. Dit maakt justitiële antecedenten al gauw relevant om mee te delen aan de leidinggevend e, zeker als zij zien op zaken als drugs of alcohol waardoor de betrokkene mogelijk minder alert is. De Commissie wijst er echter op dat dit tot gevolg heeft dat Defensiemedewerker s nauwlettender in de gaten worden gehouden dan andere vertrouwensfunctionarissen. Ter vergelijking: de AIVD heeft in ruim vier jaar tijd slechts tweemaal informatie uit een veiligheidsonderzoek verstrekt middels een ambtsbericht aan een leidinggevend e. Naar het oordeel van de Commissie dient de MIVD voor ogen te houden dat het verstrekken van informatie uit een (hernieuwd) veiligheidsonderzoek een inbreuk maakt op de privacy van de vertrouwensfunctionaris. Deze inbreuk is gerechtvaardigd wanneer het verstrekken van de informatie aan de ontvanger in het belang van de nationale veiligheid geschiedt, zoals de wet voorschrijft.

Gedurende haar onderzoek is het de Commissie gebleken dat de MIVD het lastig vindt de relatie te leggen tussen bepaalde justitiële antecedenten en de nationale veiligheid. Zij zal daarom hieronder dieper ingaan op deze relatie.

In de Kamerstukken die betrekking hebben op de Wvo wordt het volgende gezegd over de informatie die aan de leidinggevend e kan worden meegedeeld:

“Bij deze informatieverstrekingen gaat het om beveiligingsrelevante gegevens die niet zwaar genoeg zijn om een verklaring van geen bezwaar te weigeren. Deze gegevens betreffen veelal de persoonlijke gedragingen en omstandigheden van de betrokkene. Gedacht kan worden aan de situatie waarin iemand in een crimineel milieu verkeert zonder zelf strafbare feiten te plegen. Dit maakt de betrokken persoon uit beveiligingsoogpunt kwetsbaar maar hoeft niet noodzakelijk te leiden tot het weigeren van een verklaring van geen bezwaar. De BVD en de MID dienen de hierbedoelde gegevens gelet op hun beveiligingsbevorderende taak bij de werkgever bekend te stellen zodat deze zijn verantwoordelijkheden ten aanzien van de beveiliging kan dragen. De werkgever kan dan de gegevens met de vertrouwensfunctionaris bespreken en deze vanuit beveiligingsoogpunt extra aandacht en begeleiding geven.”⁴⁶

Uit deze passage blijkt dat de essentiële vraag is: vormen de ontdekte feiten en omstandigheden een aanwijzing dat de betrokkene kwetsbaar is uit beveiligingsoogpunt?

Wanneer een persoon regelmatig drugs gebruikt, aan alcohol gerelateerde strafbare feiten pleegt of op gevaarlijke wijze rijdt, brengt dit redelijkerwijs een bepaalde kwetsbaarheid met zich mee die uit het oogpunt van beveiliging relevant is. De Commissie ziet echter niet in dat een enkele transactie voor drugsbezit, rijden onder invloed of te hard dan wel gevaarlijk rijden wijst op een dergelijke patroon van gedragingen. Ondanks het feit dat ook meerdere justitiële antecedenten niet per se duiden op een patroon van gedragingen, kan dit naar het oordeel van de Commissie wel een aanwijzing vormen dat het gedrag van de desbetreffende vertrouwensfunctionaris uit beveiligingsoogpunt relevant is. Uiteraard sluit dit niet uit dat een enkele substantiële transactie of veroordeling wegens een strafbaar feit onder omstandigheden direct aanleiding kan vormen voor het uitbrengen van een ambtsbericht.

Essentiële elementen in de beoordeling van de kwetsbaarheid van de betrokkene uit beveiligingsoogpunt zijn de functie die de betrokkene vervult en de specifieke risico's die daaraan zijn verbonden.⁴⁷ Zo kunnen bijvoorbeeld incidenten in privé-tijd op het gebied van verkeersveiligheid een chauffeur in de uitoefening van zijn functie kwetsbaar maken. De Commissie constateert dat de MIVD in zijn beleid tot op zekere hoogte aanknopingspunten zoekt bij de functie van de betrokkene, met name waar het gaat om verkeersdelicten. Zij acht het echter aangewezen om dit element bij alle soorten justitiële antecedenten in de afweging te betrekken en om daarbij zo specifiek mogelijk te zijn.

⁴⁶ *Kamerstukken II* 1995/96, 24 023, nr. 5, p. 6.

⁴⁷ Zie in dit kader de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State d.d. 9 februari 2011, *LJN*: BP3696, r.o. 2.7.5-2.7.6.

De Commissie stelt vast dat met name het beleid en de praktijk van de MIVD ten aanzien van medewerkers van de KMar waarbij alle justitiële antecedenten worden meegedeeld aan de leidinggevende, tekortschieten op dit vlak. Het kan niet zo zijn dat ieder strafbaar feit dat op het strafblad van een KMar-medewerker voorkomt een aanwijzing vormt dat deze persoon kwetsbaar is uit beveiligingsoogpunt. Verkeersdelicten zijn hier een voorbeeld van. De Commissie wijst erop dat het niet de bedoeling is dat het (hernieuwde) veiligheidsonderzoek dat de MIVD uitvoert als bron dient voor de uitvoering van het *zero-tolerance* (personeels)beleid van de KMar. Evenals bij andere vertrouwensfunctionarissen dient de MIVD bij KMar-medewerkers af te wegen of de gevonden informatie een aanwijzing vormt dat de betrokkene kwetsbaar is, daarbij rekening houdend met de aard van de functie.

De Commissie beveelt de MIVD aan in de toekomst bij ieder beveiligingsbegeleidend ambtsbericht aan een leidinggevende een interne toelichting op te stellen waarin wordt aangegeven waarom de gevonden gegevens, met het oog op de specifieke functie van de betrokkene een aanwijzing vormen dat de betrokkene kwetsbaar is uit het oogpunt van beveiliging. Het opstellen van deze toelichtingen zal naar de verwachting van de Commissie in grote mate bijdragen aan het formuleren van een beleidslijn die voldoende recht doet aan de wettelijke basis en aan het in de praktijk naleven van dit wettelijke vereiste.

4.4.3 De inhoud

Gezien het feit dat de achterliggende informatie bij deze categorie ambtsberichten doorgaans bestaat uit het uitsluitend van het Justitieel Documentatie Systeem (JDS, voorheen Centraal Justitieel Documentatieregister), doen zich geen problemen voor bij de onderbouwing van de inhoud. De Commissie heeft dan ook vastgesteld dat alle ambtsberichten die in de onderzoeksperiode aan leidinggevendenden binnen het ministerie van Defensie zijn uitgebracht worden gestaafd door het achterliggende dossier.

4.4.4 De betrouwbaarheidsaanduiding of bronverwijzing

In de ambtsberichten aan leidinggevendenden vermeldt de MIVD standaard dat uit het veiligheidsonderzoek naar de betrokkene bepaalde informatie naar voren is gekomen. De Commissie acht deze omschrijving te globaal om als bronvermelding te dienen. Wanneer het gaat om een justitieel antecedent, is het JDS de bron van de informatie. In de gevallen waarin het om andere informatie uit het veiligheidsonderzoek gaat waarbij het bezwaarlijk is de bron te vermelden, dient gekozen te worden voor een betrouwbaarheidsaanduiding.

4.4.5 De vereisten voor de verstrekking van persoonsgegevens

Bij veel van de dossiers van ambtsberichten aan leidinggevendenden die de Commissie heeft bestudeerd was er sprake van een lange periode tussen het opvragen van het uittreksel uit het JDS en het uitbrengen van het ambtsbericht. De Commissie acht enig tijdsverloop begrijpelijk daar eerst het (hernieuwd) veiligheidsonderzoek moet worden afgerond, maar is van oordeel dat het tijdsbestek in een aantal gevallen te lang was. Zij heeft vastgesteld dat het in 19 gevallen na het ontvangen van de gegevens 6 tot 13 maanden heeft geduurd voordat het ambtsbericht werd verstrekt. De MIVD heeft laten weten dat het lange tijdsbestek met name te wijten is aan chronische personeelstekorten.

De Commissie is van oordeel dat het door haar geconstateerde tijdsverloop niet in lijn is met de voortvarendheid die een bestuursorgaan dient te betrachten wanneer zijn handelingen de belangen van burgers raken,⁴⁸ zoals het geval is bij de verstrekking van persoonsgegevens.

In één geval, bij een ambtsbericht uitgebracht in 2010, is het de Commissie gebleken dat de MIVD, vooraf mondeling heeft meegedeeld aan de leidinggevende teneinde deze in staat te stellen de desbetreffende medewerker te schorsen. Het ambtsbericht is pas een halfjaar later uitgebracht. De Commissie is van oordeel dat hiermee niet is voldaan aan het vereiste dat de mededeling zo spoedig mogelijk had moeten worden bevestigd (artikel 40 lid 2 Wiv 2002). Bovendien had in het kader van de zorgvuldigheid in het ambtsbericht moeten worden vermeld dat (een deel van) de informatie reeds eerder mondeling was verstrekt.

4.5 Ambtsberichten aan overige ontvangers

De MIVD brengt slechts zelden ambtsberichten uit aan andere ontvangers dan het OM, de IND en leidinggevendenden. In de onderzoeksperiode gaat het om twee ambtsberichten, derhalve om ruim 1 % van het totaal. Eén daarvan was gericht aan de plaatsvervangend Commandant der Strijdkrachten (PCDS) en één aan het ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (EL&I).

De Commissie heeft over het ambtsbericht aan de PCDS, dat in 2007 is uitgebracht, een aantal opmerkingen.

Aan de PCDS werd bericht dat de MIVD ernstige bedenkingen had bij de plaatsing van

⁴⁸ Zie www.nationaleombudsman.nl/behoorlijkheidswijzer.

een persoon op een bepaalde positie in het buitenland. Als reden werd aangegeven dat de betrokkene en diens partner een verhoogd veiligheidsrisico zouden lopen bij plaatsing in het desbetreffende gebied.

Het is de Commissie gebleken dat het achterliggende dossier van het ambtsbericht het veiligheidsrisico slechts in beperkte mate onderbouwt. Op basis van de feitelijke informatie in het dossier kan de Commissie zich wel voorstellen waarin het veiligheidsrisico gelegen zou kunnen zijn, maar is van oordeel dat de aanwezigheid van het risico niet volledig wordt gestaafd. De Commissie acht dit onzorgvuldig.

De Commissie merkt op dat aan een ambtsbericht een bepaalde analyse of inschatting door de MIVD ten grondslag kan liggen. Dit wil zeggen dat het ambtsbericht niet alleen is gebaseerd op bepaalde feiten, maar ook op algemene kennis en expertise die aanwezig is binnen de dienst. Dergelijke algemene informatie heeft vaak niet expliciet zijn beslag gekregen in rapporten of andere documenten en kan daardoor niet aan het achterliggende dossier worden toegevoegd. Wanneer een ambtsbericht deels steunt op algemene informatie, dient de MIVD naar het oordeel van de Commissie echter wel, ten behoeve van het dossier van het ambtsbericht, schriftelijk te motiveren waarom de algemene kennis en expertise van de MIVD tot een bepaalde conclusie leiden.

Tenslotte heeft de MIVD bij dit ambtsbericht verzuimd een betrouwbaarheidsaanduiding of bronvermelding op te nemen in de tekst, waardoor niet is voldaan aan het vereiste ingevolge artikel 12 lid 4 Wiv 2002.

5 Conclusies en aanbevelingen

Interne werkwijze

- 5.1 De Commissie constateert dat de aanpassing van de procesbeschrijving voor ambtsberichten die zij in 2006 heeft aanbevolen en de actualisering van het schriftelijke beleid die in 2008 is aangekondigd door de minister van Defensie, ten tijde van het afronden van haar onderzoek niet hadden plaatsgevonden. Ondanks het feit dat de MIVD onlangs een nieuwe procedurebeschrijving heeft vastgesteld, acht de Commissie het onbevredigend dat het zo lang heeft geduurd voordat het schriftelijke beleid is aangepast en geactualiseerd. De Commissie beveelt de MIVD aan om, voor zover intern beschikbare beleidsdocumenten procedurebeschrijvingen bevatten die afwijken van de thans gehanteerde werkwijze, binnen de dienst bekend te maken dat deze procedurebeschrijvingen niet meer als leidraad kunnen worden gebruikt. (paragraaf 4.1)

- 5.2 De Commissie beveelt de MIVD aan om bij informatieverzoeken van de IND voortaan eerst te beoordelen of een naslag noodzakelijk is in het kader van zijn wettelijke taken alvorens deze naslag te doen. Hiertoe is het aangewezen dat de MIVD bekijkt welke aanknopingspunten het informatieverzoek van de IND bevat. (paragraaf 4.1)
- 5.3 De Commissie beveelt de MIVD aan om, in overleg met de IND, zo spoedig mogelijk de huidige afspraken op het gebied van gegevensuitwisseling tussen de MIVD en de IND schriftelijk vast te leggen en daarbij ook aandacht te besteden aan de rol van de IND-liaison. (paragraaf 4.1)
- 5.4 Vanaf het voorjaar van 2011 bevatten de dossiers van ambtsberichten een geannoteerde versie van het bericht met daarin per onderdeel van de tekst een verwijzing naar de relevante achterliggende stukken. Naar het oordeel van de Commissie komt deze nieuwe werkwijze de transparantie van de dossiers en daarmee ook de zorgvuldigheid van de gegevensverwerking ten goede. (paragraaf 4.1)
- 5.5 De MIVD legt zijn overwegingen ten aanzien van de waardering van de betrouwbaarheid van de informatie afkomstig van menselijke bronnen niet schriftelijk vast ten behoeve van het dossier van het ambtsbericht. De Commissie is van oordeel dat het schriftelijk vastleggen van deze overwegingen bijdraagt aan de zorgvuldigheid van de gegevensverwerking en bovendien de interne en externe controle zal vergemakkelijken. Zij beveelt de MIVD dan ook aan om, wanneer informatie afkomstig van een menselijke bron wordt opgenomen in een ambtsbericht, de overwegingen die ten grondslag liggen aan de beoordeling van de betrouwbaarheid van deze informatie schriftelijk vast te leggen ten behoeve van het dossier van het ambtsbericht. (paragraaf 4.1)

Ambtsberichten aan het Openbaar Ministerie

- 5.6 De Commissie is van oordeel dat alle ambtsberichten die de MIVD in de onderzoeksperiode heeft uitgebracht aan het OM terecht op artikel 38 Wiv 2002 zijn gebaseerd. (paragraaf 4.2.2)
- 5.7 Het is de Commissie gebleken dat de inhoud van de ambtsberichten die de MIVD in de onderzoeksperiode heeft uitgebracht aan het OM doorgaans wordt onderbouwd door het achterliggende dossier. In twee gevallen is de Commissie echter van oordeel dat de inhoud van het ambtsbericht onvoldoende wordt gestaafd. Dit leidt tot het oordeel dat de MIVD in die gevallen in strijd heeft gehandeld met

het vereiste dat gegevensverwerking op behoorlijke en zorgvuldige wijze dient te geschieden (artikel 12 lid 3 Wiv 2002). In één van deze gevallen heeft de Commissie reeds op 24 juni 2009 een brief gestuurd aan de MIVD waarin zij heeft aanbevolen het desbetreffende deel van het ambtsbericht in te trekken. De MIVD heeft op 27 oktober 2009 gevolg gegeven aan deze aanbeveling. In het tweede geval beveelt de Commissie de MIVD aan om het OM er schriftelijk van op de hoogte te brengen dat het desbetreffende deel van het ambtsbericht niet wordt gestaafd door de informatie van de dienst (artikel 43 lid 2 Wiv 2002). Daarnaast beveelt de Commissie aan dat de MIVD van deze onrechtmatigheid aantekening maakt in het dossier van het ambtsbericht (artikel 43 lid 2 Wiv 2002). (paragraaf 4.2.3)

- 5.8 De Commissie heeft in een tweetal gevallen geconstateerd dat de MIVD niet voldoende zorgvuldig te werk is gegaan bij het opstellen van de tekst van het ambtsbericht. De MIVD dient er op te letten dat bij terugverwijzing naar eerder verstrekte informatie dezelfde formulering wordt aangehouden. De Commissie acht het van belang dat de vertaling van de informatie van collega-diensten zo dicht mogelijk bij het origineel blijft. (paragraaf 4.2.3)
- 5.9 De Commissie is van oordeel dat het in het kader van een zorgvuldige gegevensverwerking is aangewezen dat tapgesprekken die rechtstreeks ten grondslag liggen aan informatie die wordt opgenomen in een ambtsbericht, zo volledig mogelijk zijn uitgewerkt. (paragraaf 4.2.3)
- 5.10 De Commissie heeft vastgesteld dat de MIVD in het algemeen een betrouwbaarheidsaanduiding of bronverwijzing opneemt in zijn ambtsberichten aan het OM. Slechts in één geval heeft de MIVD dit achterwege gelaten. De MIVD heeft bij deze gegevensverwerking derhalve niet voldaan aan zijn wettelijke plicht ingevolge artikel 12 lid 4 Wiv 2002. (paragraaf 4.2.4)
- 5.11 In haar onderzoek heeft de Commissie bij twee ambtsberichten geconstateerd dat uit de door de MIVD gekozen betrouwbaarheidsaanduiding “uit betrouwbare bron vernomen” niet blijkt dat een deel van de onderliggende informatie uit openbaar toegankelijke bronnen afkomstig is. De Commissie acht het aangewezen dat de MIVD zoveel als mogelijk naar transparantie streeft in zijn ambtsberichten. In dat kader beveelt de Commissie de MIVD aan waar mogelijk de bron van de informatie te vermelden. (paragraaf 4.2.4)
- 5.12 Ten aanzien van ambtsberichten uitgebracht door de MIVD in de periode 2006-2009 op basis van informatie van een enkele menselijke bron is de Commissie van oordeel dat de methode die de MIVD heeft gebruikt om de betrouwbaarheid van

de informatie vast te stellen zorgvuldig is geweest. De betrouwbaarheidsaanduiding “uit betrouwbare bron vernomen” wordt dan ook, naar haar oordeel, in voldoende mate gedragen. Uit het onderzoek van de Commissie is gebleken dat de MIVD zich in dergelijke gevallen een beeld vormt van de betrouwbaarheid van de informatie afkomstig van de subbron(nen) middels het stellen van vragen aan de initiële bron en eventueel aanvullend middels het vergelijken van de informatie afkomstig van de subbron(nen) met andere beschikbare informatie. De Commissie acht deze werkwijze in de gegeven omstandigheden zorgvuldig. (paragraaf 4.2.4)

- 5.13 De Commissie is van oordeel dat de MIVD bij het uitbrengen van ambtsberichten op basis van informatie van een enkele menselijke bron in voldoende mate invulling heeft gegeven aan zijn plicht tot bronbescherming. De Commissie is voorts van oordeel dat de MIVD in voorkomende gevallen ten aanzien van subbronnen heeft voldaan aan zijn plicht tot bronbescherming, daar gebleken is dat de MIVD heeft stilgestaan bij de veiligheid van de subbronnen en zich het beeld heeft gevormd dat de initiële bron zorgvuldig omging met informatie van de subbronnen. (paragraaf 4.2.5)
- 5.14 Aangezien subbronnen bewust of onbewust bijdragen aan de verzameling van gegevens door de MIVD, vallen zij naar het oordeel van de Commissie binnen de categorie personen die op grond van artikel 15 sub c Wiv 2002 recht hebben op bescherming. De Commissie beveelt de MIVD aan om voortaan, voor zover mogelijk, voorafgaande aan het exploiteren van informatie afkomstig van een subbron, een beoordeling in het kader van de veiligheid van de desbetreffende subbron te maken. Dit kan bijvoorbeeld geschieden op basis van de informatie die via de initiële bron achterhaald kan worden over de subbron. (paragraaf 4.2.5)
- 5.15 In twee gevallen heeft de Commissie in het achterliggende dossier van ambtsberichten aan het OM aanleiding gezien nader onderzoek te verrichten naar de rechtmatigheid van de onderliggende gegevensverwerking. In één van deze gevallen is de Commissie van oordeel dat is voldaan aan de wettelijke vereisten voor de inzet van bijzondere bevoegdheden. In het andere geval is de Commissie van oordeel dat de MIVD bij de inzet van een telefoontap jegens een beperkt verschoningsgerechtigd persoon niet heeft voldaan aan de wettelijke vereisten van noodzakelijkheid, proportionaliteit en subsidiariteit. Daarbij wijst de Commissie op de verzwaarde toets die geldt voor de inzet van bijzondere bevoegdheden jegens (beperkt) verschoningsgerechtigden. Zij beveelt de MIVD aan de gegevens die uit deze telefoontap zijn voortgekomen ingevolge artikel 43 leden 2 en 3 Wiv 2002 te verwijderen en te vernietigen. Hiervan dient voorts, op grond van artikel 43 lid 2 Wiv 2002, mededeling te worden gedaan aan het OM.

Tot slot beveelt de Commissie aan dat de MIVD in het dossier van het ambtsbericht een aantekening maakt dat de onderliggende gegevens onrechtmatig zijn verwerkt (artikel 43 lid 2 Wiv 2002). (paragraaf 4.2.6)

- 5.16 Uit het onderzoek van de Commissie zijn aanwijzingen naar voren gekomen dat de MIVD in een aantal gevallen met de NR heeft overlegd over de relevantie van bepaalde specifieke informatie alvorens te overleggen met de LOvJ. De Commissie kan dit niet met zekerheid vaststellen, mede vanwege het feit dat de MIVD niet schriftelijk heeft vastgelegd wat in voorkomende gevallen precies is besproken. Zij acht deze gang van zaken onzorgvuldig en beveelt de MIVD aan er in de toekomst op toe te zien dat vooroverleg over gegevensverstrekking aan het OM alleen plaatsvindt met de LOvJ. (paragraaf 4.2.7)
- 5.17 In 2008 heeft de MIVD een mondeling ambtsbericht uitgebracht aan de NR in plaats van aan de LOvJ. Hierdoor heeft de MIVD in strijd gehandeld met artikel 38 lid 1 jo. lid 2 Wiv 2002. (paragraaf 4.2.7)
- 5.18 De Commissie heeft vastgesteld dat de MIVD bij twee ambtsberichten uitgebracht in de onderzoeksperiode in strijd met artikel 41 lid 3 Wiv 2002 heeft verzuimd de mate van betrouwbaarheid en de ouderdom van de gegevens te vermelden. In één geval ging het om gegevens die ouder waren dan 10 jaar. In het andere geval ging het om informatie waarvan de herkomst niet bekend was bij de MIVD. De Commissie concludeert hieruit dat de juistheid van deze informatie derhalve redelijkerwijs niet kon worden vastgesteld. Dit had naar het oordeel van de Commissie expliciet ter kennis moeten worden gebracht van het OM. (paragraaf 4.2.8)

Ambtsberichten aan de Immigratie- en Naturalisatiedienst

- 5.19 In één geval heeft de Commissie in een brief aan de MIVD d.d. 24 juni 2009 reeds gesteld dat niet is gebleken dat er een verband is met de taak van de MIVD in het belang van de nationale veiligheid. De Commissie concludeerde dat er geen wettelijke basis was voor het uitbrengen van het ambtsbericht en heeft de MIVD aanbevolen het ambtsbericht in te trekken. Op 3 november 2009 heeft de MIVD gevolg gegeven aan deze aanbeveling. (paragraaf 4.3.2)
- 5.20 De Commissie heeft vastgesteld dat de inhoud van de ambtsberichten die de MIVD in de onderzoeksperiode heeft uitgebracht aan de IND wordt gestaafd door de achterliggende dossiers. (paragraaf 4.3.3)

- 5.21 In twee gevallen heeft de MIVD verzuimd een betrouwbaarheidsaanduiding of bronvermelding op te nemen in ambtsberichten aan de IND. De MIVD heeft in deze gevallen derhalve niet voldaan aan zijn wettelijke plicht ingevolge artikel 12 lid 4 Wiv 2002. (paragraaf 4.3.4)
- 5.22 De Commissie constateert dat in één geval sprake is van een zogenaamde u-bochtconstructie waarbij de MIVD informatie afkomstig van de IND heeft terugverstrekkt. Uit het ambtsbericht blijkt niet dat de informatie van de IND afkomstig is. De MIVD meldt slechts dat deze informatie de dienst bekend is geworden. De Commissie acht deze constructie misleidend. Zij is bovendien van oordeel dat een dergelijke informatieverstrekking waarbij de ontvanger reeds over de informatie beschikt in strijd is met het noodzakelijkheidsvereiste ingevolge artikel 12 lid 2 Wiv 2002. (paragraaf 4.3.5)
- 5.23 Uit het onderzoek van de Commissie is gebleken dat de MIVD informatieverzoeken van de IND in bepaalde gevallen beantwoordt middels een staatsgeheim gerubriceerd document. In de onderzoeksperiode is dit drie keer voorgekomen. Daarbij ging het in twee gevallen om de verstrekking van persoonsgegevens. De Commissie is van oordeel dat deze twee informatieverstrekkingen als ambtsberichten behoren te worden aangemerkt. (paragraaf 4.3.6)
- 5.24 Bij de twee gerubriceerde ambtsberichten die de MIVD in de onderzoeksperiode heeft verstrekt aan de IND ziet de Commissie niet in waarom het in deze twee gevallen voor de MIVD niet mogelijk was aan het informatieverzoek te voldoen zonder daarbij informatie prijs te geven over het actuele kennisniveau, de bronnen of de werkwijze van de dienst. Naar het oordeel van de Commissie had de MIVD de desbetreffende informatie derhalve middels een ongerubriceerd ambtsbericht dienen te verstrekken. De Commissie beveelt de MIVD aan om ambtsberichten voortaan zodanig op te stellen dat deze in ongerubriceerde vorm kunnen worden verstrekt, tenzij er sprake is van een uitzondering waarbij het noodzakelijk is in het belang van de nationale veiligheid om de informatie aan de ontvanger te verstrekken en het niet mogelijk is dit te doen zonder het actuele kennisniveau, de bronnen of de werkwijze van de dienst prijs te geven. (paragraaf 4.3.6)
- 5.25 Bij bestudering van het achterliggende dossier van een ambtsbericht dat de MIVD in 2009 heeft uitgebracht aan de IND heeft de Commissie geconstateerd dat de geëxploiteerde informatie reeds vanaf 2005 bekend was bij de MIVD. De Commissie merkt op dat bestuursorganen zo snel en slagvaardig mogelijk dienen te handelen wanneer de belangen van burgers in het geding zijn. Zij wijst erop dat een dergelijke vertraging bij de verstrekking van persoonsgegevens, zonder

dat daar een aanwijsbare reden voor is, zich slecht verdraagt met de van een bestuursorgaan vereiste voortvarendheid. (paragraaf 4.3.7)

Ambtsberichten aan leidinggevend

- 5.26 Ambtsberichten aan leidinggevend hebben als wettelijke basis artikel 36 Wiv 2002 en dienen derhalve in het kader van de goede taakuitvoering van de MIVD te worden uitgebracht. Dit houdt in dat het in het belang van de nationale veiligheid dient te zijn de informatie mee te delen aan de desbetreffende leidinggevende. De Commissie signaleert dat zich op het vlak van de wettelijke grondslag een structureel probleem voordoet dat zowel ziet op het beleid als de praktijk van de MIVD. Zij constateert dat uit de het beleid en de praktijk van de MIVD naar voren komt dat de dienst het verband tussen de gevonden antecedenten, de functie van de betrokkene en de nationale veiligheid in veel gevallen niet legt. De Commissie stelt vast dat met name het beleid en de praktijk van de MIVD ten aanzien van medewerkers van de KMar tekortschieten op dit vlak. (paragraaf 4.4.2)
- 5.27 De Commissie beveelt de MIVD aan in de toekomst bij ieder beveiligingsbegeleidend ambtsbericht aan een leidinggevende een interne toelichting op te stellen waarin wordt aangegeven waarom de gevonden gegevens, met het oog op de specifieke functie van de betrokkene een aanwijzing vormen dat de betrokkene kwetsbaar is uit het oogpunt van beveiliging. (paragraaf 4.4.2)
- 5.28 De Commissie heeft vastgesteld dat alle ambtsberichten die in de onderzoeksperiode aan leidinggevend binnen het ministerie van Defensie zijn uitgebracht worden gestaafd door het achterliggende dossier. (paragraaf 4.4.3)
- 5.29 In de ambtsberichten aan leidinggevend vermeldt de MIVD standaard dat uit het veiligheidsonderzoek naar de betrokkene bepaalde informatie naar voren is gekomen. De Commissie acht deze omschrijving te globaal om als bronvermelding te dienen ingevolge artikel 12 lid 4 Wiv 2002. (paragraaf 4.4.4)
- 5.30 De Commissie is van oordeel dat het tijdsbestek tussen het opvragen van het uittreksel uit het JDS en het uitbrengen van het ambtsbericht aan de desbetreffende leidinggevende in een aantal gevallen te lang was. Zij heeft vastgesteld dat het in 19 gevallen na het ontvangen van de gegevens 6 tot 13 maanden heeft geduurd voordat het ambtsbericht werd verstrekt. De Commissie is van oordeel dat het door haar geconstateerde tijdsverloop niet in lijn is met de voortvarendheid die een bestuursorgaan dient te betrachten wanneer zijn handelingen de belangen

van burgers raken, zoals het geval is bij de verstrekking van persoonsgegevens. (paragraaf 4.4.5)

- 5.31 In één geval is het de Commissie gebleken dat de MIVD (een deel van) de informatie vooraf mondeling heeft meegedeeld aan de leidinggevende teneinde deze in staat te stellen de desbetreffende medewerker te schorsen. Het ambtsbericht is pas een halfjaar later uitgebracht. De Commissie is van oordeel dat hiermee niet is voldaan aan het vereiste dat de mededeling zo spoedig mogelijk had moeten worden bevestigd (artikel 40 lid 2 Wiv 2002). Bovendien had in het kader van de zorgvuldigheid in het ambtsbericht moeten worden vermeld dat (een deel van) de informatie reeds eerder mondeling was verstrekt. (paragraaf 4.4.5)

Ambtsberichten aan overige ontvangers

- 5.32 Het is de Commissie in één geval gebleken dat het achterliggende dossier van het ambtsbericht de inhoud slechts in beperkte mate onderbouwt. De Commissie acht dit onzorgvuldig. De Commissie merkt op dat aan een ambtsbericht een bepaalde analyse of inschatting door de MIVD ten grondslag kan liggen. Dit wil zeggen dat het ambtsbericht niet alleen is gebaseerd op bepaalde feiten, maar ook op algemene kennis en expertise die aanwezig is binnen de dienst. Dergelijke algemene informatie heeft vaak niet expliciet zijn beslag gekregen in rapporten of andere documenten en kan daardoor niet aan het achterliggende dossier worden toegevoegd. Wanneer een ambtsbericht deels steunt op algemene informatie, dient de MIVD naar het oordeel van de Commissie echter wel, ten behoeve van het dossier van het ambtsbericht, schriftelijk te motiveren waarom de algemene kennis en expertise van de MIVD tot een bepaalde conclusie leiden. (paragraaf 4.5)
- 5.33 In één geval heeft de MIVD verzuimd een betrouwbaarheidsaanduiding of bronvermelding op te nemen in de tekst, waardoor niet is voldaan aan het vereiste ingevolge artikel 12 lid 4 Wiv 2002. (paragraaf 4.5)

Aldus vastgesteld in de vergadering van de Commissie d.d. 16 mei 2012.

Toezihtsrapport 33

Inzake de rubricering van staatsgeheimen door de AIVD

Inhoudsopgave

Samenvatting	163
1 Inleiding	167
2 Onderzoek van de Commissie	168
Theorie	170
3 Theoretisch kader	170
3.1 Definiëring en categorisering van bijzondere informatie	170
3.2 Exclusiviteitseisen	172
3.3 Onderscheid tussen het <i>need to know</i> beginsel en de noodzaak tot rubricering	173
3.4 Staatsgeheimen met betrekking tot de AIVD	174
3.4.1 Bronnen	177
3.4.2 Werkwijze	178
3.4.3 Actueel kennisniveau	179
3.5 Staatsgeheimen en openbaarmakingsregelingen	180
3.6 Criteria uit de jurisprudentie	181
4 De rubriceringsprocedure	186
4.1 Het rubriceren van informatie	186
4.2 Duur van de rubricering en derubricering ingevolge het Vir-bi	186
4.3 Vernietiging en derubricering ingevolge artikel 43 en 44 Wiv 2002	187
4.4 Derubricering ten behoeve van ambtsberichten	189
4.5 Toezicht op de naleving van de rubriceringsvoorschriften	190
5 Commissie voor de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (Commissie IVD)	190
Praktijk	192
6 Intern beleid en praktijk van de AIVD	192
6.1 Interne rubriceringsvoorschriften	192

6.2	Het rubriceren van informatie in de praktijk	196
6.3	Derubricering	198
6.4	Rol van de BVA	199
7	Rubricering van operationele informatie	199
7.1	De geheimhouding van de werkwijze, bronnen en het actuele kennisniveau	200
7.1.1	Werkwijze	200
7.1.2	Bronbescherming	202
7.1.3	Actueel kennisniveau	205
7.2	Externe verstrekking van gerubriceerde informatie	206
7.2.1	Ambtsberichten aan EL&I	206
7.2.2	Korte informatierapporten (KIR) en speciale inlichtingenanalyses (SIA)	207
7.2.3	Producten in het kader van het stelsel bewaken en beveiligen	208
7.2.4	Voorlichting aan derden en overige externe contacten	211
7.3	Veiligheidsonderzoeken	212
8	Rubricering van overige informatie	214
8.1	Personeelsbeleid	215
8.2	Juridische notities	216
9	Rubriceringsniveaus	217
9.1	Algemeen	217
9.2	Informatie gerelateerd aan menselijke bronnen	219
9.3	Het rubriceringsniveau en het need to know beginsel	221
9.4	Standaardrubriceringen	222
10	Vernietiging en derubricering van informatie	224
10.1	Verwijdering, vernietiging en overbrenging	224
10.2	Actieve en passieve derubricering	227
10.3	Implicaties voor de praktijk	230
11	Informatieverstrekking aan de Commissie voor de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (Commissie IVD)	232
12	Slotoverweging	235
13	Conclusies en aanbevelingen	237

Samenvatting

Bij de uitoefening van zijn taken heeft de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD) in belangrijke mate te maken met staatsgeheime informatie. Staatsgeheime informatie raakt het belang van de Staat of van diens bondgenoten. Voorkomen moet worden dat staatsgeheime informatie ter kennis komt van personen die niet tot kennisneming daarvan gerechtigd zijn. Staatsgeheime informatie moet op een voorgeschreven wijze als zodanig worden aangemerkt. Het aanmerken van informatie als staatsgeheime informatie is het rubriceren. De Commissie van Toezicht betreffende de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (hierna: de Commissie) heeft een onderzoek verricht naar de vraag of de AIVD de rubricering van staatsgeheimen juist toepast.

De AIVD dient zich bij het rubriceren van informatie te bewegen binnen het daarvoor geldende wettelijke kader. Hierbij zij in het bijzonder gewezen op het bepaalde in het Voorschrift informatiebeveiliging rijksoverheid – bijzondere informatie (het Vir-bi). Het is van belang te onderkennen dat het rubriceren als staatsgeheime informatie slechts dan is aangewezen indien dit noodzakelijk is in het belang van de Staat of van diens bondgenoten. In dit uitgangspunt is gelegen dat de AIVD ernaar dient te streven het rubriceren van informatie tot een minimum te beperken. De Commissie benadrukt dat hieraan niet alleen een kostenbesparend motief ten grondslag ligt maar dat hier tevens een transparantiebevorderende werking van uit kan gaan.

De Commissie heeft bij haar onderzoek vastgesteld dat de algemene rubriceringsregeling die in het Vir-bi is neergelegd niet of nauwelijks door de AIVD in interne regelgeving nader is uitgewerkt. De interne regelgeving is verouderd, niet breed intern beschikbaar of biedt onvoldoende houvast voor de praktijk. De Commissie acht het van belang dat de AIVD komt tot een nadere, op de praktijk gerichte, invulling van de rubriceringsrichtlijnen. Zij wijst erop dat het Vir-bi hier eveneens toe oproept. Zij acht het aangewezen om hierin in het bijzonder aandacht te besteden aan de criteria voor de verschillende rubriceringsniveaus.

Ondanks de afwezigheid van een intern uitgewerkt kader concludeert de Commissie dat, hoewel er zeker verbeteringen mogelijk zijn, het rubriceren in den brede goed verloopt. Dit geldt in het bijzonder voor de rubricering van operationele informatie, zijnde informatie die rechtstreeks betrekking heeft op de taakuitoefening van de AIVD. De staatsgeheime rubricering van informatie van de AIVD die slechts indirect is gerelateerd

aan de taakuitoefening staat wat de Commissie betreft meer ter discussie, met name op het terrein van het personeelsbeleid van de AIVD.

De Commissie heeft vastgesteld dat met name de grens tussen Stg. CONFIDENTIEEL en Stg. GEHEIM enigszins fluïde is te noemen en een zekere mate van subjectiviteit kent. Met name waar het gaat om interne producten heeft het nauwelijks praktische consequenties welke van de twee rubriceringsniveaus wordt gehanteerd.

In het verlengde hiervan acht de Commissie het raadzaam dat de AIVD aanstuurt op meer interne bewustwording van het rubriceringsproces. Een uitgewerkt, op de praktijk gericht intern kader kan hierbij van toegevoegde waarde zijn. De Commissie heeft tevens aanleiding gezien om aan te bevelen het structurele toezicht binnen de AIVD op de rubriceringspraktijk sterker te verankeren in de organisatie.

Aangaande de externe verstrekking van staatsgeheime gegevens, dat wil zeggen staatsgeheime informatie die wordt verstrekt aan afnemers buiten de AIVD, merkt de Commissie op dat het haar is gebleken dat het voor afnemers niet in alle gevallen duidelijk is waarin het staatsgeheime karakter is gelegen. Indien de AIVD waar mogelijk per alinea aan aangeeft of deze staatsgeheim is, leidt dit er eveneens toe dat de meerwaarde door de afnemer wordt onderkend. Het voorkomt tevens dat er sprake zal zijn van uitholling van de beveiligingsvoorschriften. Indien het immers niet duidelijk is waarom informatie geheim moet blijven, ligt het risico op de loer dat de beveiligingsvoorschriften minder stringent worden toegepast.

De Commissie heeft vastgesteld dat de AIVD niet pleegt aan te geven wat de rubriceringstermijn is op vastgestelde stukken. Het Vir-bi voorziet in een maximum rubriceringsduur die uiteen kan lopen van tien tot twintig jaar, afhankelijk van het type informatie. De Commissie wijst erop dat het een *maximum* rubriceringstermijn betreft en dat waar mogelijk een korte rubriceringstermijn dient te worden gehanteerd. De Commissie acht het aanbevelenswaardig dat de AIVD per document aangeeft wat de rubriceringstermijn is. Hierbij kan worden aangesloten bij de nader uit te werken rubriceringsrichtlijnen.

Daarmee verband houdende constateert de Commissie dat een structureel derubriceringsprogramma bij de AIVD afwezig is. De AIVD doet geen onderzoek naar de mogelijkheid om na verloop van tijd de rubricering van informatie te herzien of te beëindigen. De Commissie wijst erop dat deze actieve verplichting ingevolge het Vir-bi wel aan de AIVD is opgelegd en dat de AIVD deze bepaling tevens heeft overgenomen in de eigen interne regelgeving. In de praktijk wordt de rubricering van informatie enkel herzien in het kader van het uitbrengen van een ambtsbericht of bij de behandeling van verzoeken om kennisneming van door of ten behoeve van de diensten verwerkte gegevens (de zogeheten inzageverzoeken).

Daarnaast heeft de Commissie geconstateerd dat er betreffende de AIVD nog altijd geen selectielijst is vastgesteld op grond waarvan kan worden overgegaan tot overbrenging van archiefbescheiden naar het Nationaal Archief dan wel vernietiging van niet langer relevante gegevens. De discussie die hieromtrent gaande is en al jaren in een impasse verkeert, zal moeten worden beslecht. De Commissie acht het aangewezen om ten aanzien van de punten waarover geen verschil van mening bestaat te komen tot een vaststelling van een gedeeltelijke selectielijst. Het ontbreken van een selectielijst zorgt ervoor dat alle gegevens door de AIVD in een bestendige vorm dienen te worden bewaard. Dit geldt zowel voor de digitale gegevensdragers als de papieren archieven. Het behoeft geen nadere uitleg dat zulks op termijn zal leiden tot aanzienlijke opslagkosten. De Commissie acht het aannemelijk dat deze hoge bewaarkosten in ieder geval op termijn de kosten van een actief derubriceringsprogramma, bijvoorbeeld in de vorm van extra mankracht, zal overtreffen.

De Commissie onderkent dat het moeilijk is om het juiste evenwicht te vinden tussen geheimhouding en transparantie. Het is niet eenvoudig om als inlichtingen- en veiligheidsdienst goed te functioneren met inherent en noodzakelijk een grote mate van geheimhouding, en tegelijkertijd die transparantie te bieden die nodig is voor het maatschappelijk vertrouwen. De Commissie constateert dat de maatschappij in toenemende mate vraagt om meer transparantie, ook waar het de inlichtingen- en veiligheidsdiensten betreft. Daarnaast wordt informatie van de AIVD die extern is verstrekt steeds meer en indringender op die transparantie getoetst in rechterlijke procedures.

Toezichtsrapport

1 Inleiding

Mede naar aanleiding van een klachtadvies van de Commissie van Toezicht betreffende de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (hierna: de Commissie) inzake een onderzoek van de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD) naar het uitlekken van staatsgeheime gegevens aan De Telegraaf, is in de Tweede Kamer een discussie ontstaan over de vraag of de AIVD op een juiste manier informatie als staatsgeheim rubriceert.

Het toenmalige lid van de Tweede Kamer, de heer Schinkelshoek (CDA), heeft aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) gevraagd of het aanbeveling verdient de Commissie te verzoeken “om expliciet na te gaan of de bestaande regels [*Commissie: omtrent het rubriceren van staatsgeheimen*] goed worden toegepast”.¹ Verschillende Kamerleden steunden dit verzoek.² De minister van BZK heeft daarop toegezegd om de Commissie te verzoeken een dergelijk onderzoek te initiëren.³

Het verzoek tot het instellen van vorenbedoeld onderzoek werd op 30 augustus 2009 aan de Commissie gedaan. De Commissie heeft bij brief d.d. 21 september 2009 verklaard hiertoe gaarne bereid te zijn. Van het voornemen tot het instellen van het onderzoek is door de Commissie conform artikel 78, derde lid, Wiv 2002 mededeling gedaan aan de minister van BZK en aan de voorzitters van de Eerste en Tweede Kamer der Staten-Generaal. Zij plaatste hierbij destijds evenwel de kanttekening dat zij zich genoodzaakt zag vooralsnog voorrang te verlenen aan enkele (complexe) onderzoeken waarmee zij reeds was begonnen en waaraan een zekere tijdsdruk was verbonden. Tijdens het jaarlijks overleg met de minister van BZK d.d. 28 april 2010 heeft de minister van BZK de Commissie verzocht in het onderzoek tevens aandacht te besteden aan de informatievoorziening van de AIVD aan de Commissie voor de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (Commissie IVD). In juni 2010 heeft het onderzoek daadwerkelijk een aanvang genomen.

¹ *Kamerstukken II* 2008/09, 30 977 en 29 924, nr. 22, p. 19.

² Onder andere de Kamerleden Griffith (VVD) en Van Raak (SP).

³ *Kamerstukken II* 2008/09, 30 977 en 29 924, nr. 22, p. 29.

Het onderzoek is afgerond op 28 maart 2012. De Commissie heeft het rapport opgesteld op 2 mei 2012. De minister van BZK heeft hierop gereageerd op 4 juni 2012. Dit heeft geleid tot een enkele wijziging. Op 13 juni 2012 heeft de Commissie het rapport vastgesteld.

Het toezichtsrapport bevat geen geheime bijlage.

2 Onderzoek van de Commissie

Staatsgeheime informatie is informatie waarbij kennisneming ervan door niet gerechtigden *schade* kan toebrengen aan het belang van de Staat of zijn bondgenoten.⁴ Het rubriceren van informatie betekent dat informatie wordt aangemerkt als bijzondere informatie in de zin van het Voorschrift informatiebeveiliging rijksdienst – bijzondere informatie (Vir-bi).

De Commissie heeft onderzoek verricht naar het gehele proces van de rubricering van staatsgeheime informatie. Zij heeft hierbij gekeken zowel naar de procedurele gang van zaken als naar het rubriceren van informatie in de praktijk. De Commissie merkt op dat een onderzoek naar het rubriceren van informatie noodzakelijkerwijs mede leidt tot een onderzoek naar de duur van de rubricering en daarmee naar het derubriceren van staatsgeheime informatie. De Commissie heeft zich hierbij de vraag gesteld of de rubricering ook zoveel jaar na vaststelling ervan noodzakelijk blijft.

Het is de Commissie gebleken dat de AIVD intern veel belang hecht aan de subrubricering, dat wil zeggen welk rubriceringsniveau aan een document dient te worden gekoppeld. De Commissie merkt op dat haar onderzoek zich in hoofdzaak de vraag heeft gesteld of de informatie terecht als staatsgeheim is aangemerkt en niet expliciet heeft beoordeeld of aan staatsgeheime informatie tevens een juiste subrubricering is toegekend. Voor zover de Commissie in de loop van het onderzoek tegen subrubriceringskwesties is aangelopen, worden deze in paragraaf 9 in beperkte mate geadresseerd.

Voor haar dossieronderzoek heeft de Commissie een substantiële hoeveelheid staatsgeheime documenten bestudeerd. In relatieve zin is dit evenwel nog geen procent van alle staatsgeheime informatie bij de AIVD. De Commissie merkt op dat een onderzoek naar een breed en alomvattend onderwerp als de rubricering noodzakelijkerwijs middels een steekproef zal moeten worden verricht. Deze onderzoeksmodus wordt gekenmerkt door de inherente beperking dat een volledig dekkend beeld niet kan worden verkregen.

⁴ Op de definitie van het begrip staatsgeheim zal in paragraaf 3.1. nader worden ingegaan.

Hiervoor kent het onderzoeksgebied een te grote omvang. Desalniettemin is de Commissie van oordeel dat zij een zodanige onderzoekssystematiek heeft gehanteerd dat zij een representatief beeld heeft gekregen van de rubriceringspraktijk bij de AIVD. De Commissie heeft onderzoek verricht bij vrijwel alle geledingen van de AIVD. Zij heeft hierbij verschillende typen veel voorkomende documenten onderzocht. Hierbij kan worden gedacht aan documenten die betrekking hebben op de toepassing van bijzondere bevoegdheden, de informatie die extern wordt verstrekt. In het toezichtsrapport is voorts aandacht besteed aan informatie over de werkwijze van de AIVD, het actuele kennisniveau en de omgang met bronnen. De Commissie heeft tevens onderzoek verricht naar de staatsgeheime rubricering van informatie over aangelegenheden die niet noodzakelijkerwijs samenhangen met de werkzaamheden van een inlichtingen- en veiligheidsdienst, zoals het personeelsbeleid.

De Commissie heeft met verschillende functionarissen van de AIVD gesproken. De Commissie heeft daarnaast gesproken met de voormalig algemeen rijksarchivaris en een vertegenwoordiging van het Nationaal Archief. Tevens heeft de Commissie gesproken met twee voormalig voorzitters van de Commissie IVD, de heer Verhagen en de heer Van Geel, en de huidige voorzitter van de Commissie IVD, de heer Blok. De Commissie heeft bij de Commissie IVD de stukken bestudeerd die door de minister van BZK betreffende de AIVD aan de Commissie IVD zijn verstrekt.

Het toezichtsrapport is als volgt opgezet. In paragraaf 3 zal het theoretisch kader uiteengezet worden. Paragraaf 4 gaat nader in op de rubriceringsprocedure. Paragraaf 5 gaat in op de grondslag van de verstrekking van staatsgeheime informatie aan de Commissie voor Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten van de Tweede Kamer. In de navolgende paragrafen bespreekt de Commissie haar onderzoeksbevindingen. Paragraaf 6 beschrijft het interne beleid en de rubriceringspraktijk van de AIVD. In paragraaf 7 gaat de Commissie in op haar onderzoeksbevindingen ten aanzien van de operationele informatie en in paragraaf 8 is dit het geval wat betreft overige informatie. In paragraaf 9 bespreekt de Commissie haar bevindingen ten aanzien van de subrubricering van staatsgeheime informatie. In paragraaf 10 adresseert de Commissie de derubricering van informatie. Paragraaf 11 heeft betrekking op de door de minister van BZK aan de Commissie voor Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten van de Tweede Kamer verstrekte staatsgeheime informatie. De Commissie heeft in paragraaf 12 enkele slotoverwegingen opgenomen. Deze slotparagraaf kent een meer beschouwend karakter. De conclusies en aanbevelingen zijn opgenomen in paragraaf 13.

Theorie

3 Theoretisch kader

Daar het onderzoek erop is gericht te onderzoeken of de AIVD conform de geldende wet- en regelgeving informatie als staatsgeheim rubriceert, dient helder te zijn welk kader hiervoor geldt.⁵ Naast de Wiv 2002 zijn relevant de Wet bescherming staatsgeheimen en het hieruit afgeleide Voorschrift informatiebeveiliging rijksdienst – bijzondere informatie (Vir-bi). Het Vir-bi geeft regels voor de bescherming van bijzondere informatie bij de rijksdienst, waaronder staatsgeheime informatie. Artikel 2, eerste lid, van het Vir-bi verklaart het voorschrift van toepassing op “de rijksdienst, waartoe gerekend worden de ministeries met de daaronder ressorterende diensten, bedrijven en instellingen.” Het Vir-bi is hiermee van toepassing op de AIVD. In het navolgende is het wettelijk kader inzake het rubriceren van staatsgeheimen opgenomen. Hierbij is tevens in acht genomen relevante Nederlandse jurisprudentie en jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mensen (EHRM).

De interne regelgeving van de AIVD zal worden betrokken bij de bespreking van de onderzoeksbevindingen van de Commissie. De Commissie heeft beperkt onderzoek verricht naar de rubriceringswetgeving van een aantal West-Europese landen. Zij heeft hierin geen concrete aanknopingspunten kunnen vinden welke behulpzaam zouden kunnen zijn bij haar onderzoek en heeft daarom afgezien van een diepgaand onderzoek.

De interne regelgeving van de AIVD zal worden betrokken bij de bespreking van de onderzoeksbevindingen van de Commissie.

3.1 Definiëring en categorisering van bijzondere informatie

Artikel 1, sub b, van het Vir-bi bepaalt dat een staatsgeheim een gegeven is waarvan de geheimhouding door het belang van de Staat of van zijn bondgenoten wordt geboden. Met het aanmerken van informatie als staatsgeheim en het hierop toepassen van de daaraan gekoppelde beveiligingsmaatregelen moet deze geheimhouding worden bewerkstelligd. Het rubriceren van (bijzondere) informatie betekent het vaststellen en aangeven dat een gegeven bijzondere informatie is en het bepalen en aangeven van de mate van beveiliging die aan deze informatie moet worden gegeven (artikel 1, sub c, Vir-bi). Het rubriceren als staatsgeheim moet noodzakelijk zijn in het belang van de Staat of van zijn bondgenoten. Het Vir-bi sluit hiermee aan bij de omschrijving die in artikel 98 van het Wetboek van Strafrecht wordt gegeven.

⁵ De Commissie merkt op dat het theoretisch kader evenzeer van toepassing is op de MIVD.

Staatsgeheime informatie valt onder de bredere categorie van de bijzondere informatie. Kennisneming van bijzondere informatie door niet gerechtigden kan nadelige gevolgen hebben voor de belangen van de staat, van zijn bondgenoten of van één of meer ministeries (artikel 1, sub a, Vir-bi). Het onderscheid tussen staatsgeheime en andere vormen van (niet-staatsgeheime) bijzondere informatie is gelegen in de mate van schade dan wel nadeel welk kan worden veroorzaakt door kennisneming van de desbetreffende informatie door niet gerechtigden. Kennisneming door niet gerechtigden van niet-staatsgeheime bijzondere informatie kan *nadeel* toebrengen aan de belangen van één of meer ministeries. Kennisneming van staatsgeheime bijzondere informatie door niet gerechtigden kan *schade* toebrengen aan het belang van de Staat of zijn bondgenoten. Er is dus sprake van een glijdende schaal. De intensiteit van de beveiligingsmaatregelen neemt toe naarmate het rubriceringsniveau van de informatie toeneemt.

Het uitgangspunt van het Vir-bi is om het aantal gerubriceerde documenten zoveel mogelijk te beperken.⁶ Het rubriceren van informatie brengt immers beveiligingsmaatregelen met zich mee die een financieel beslag leggen op de overheid. Hoewel het Vir-bi op zichzelf geen transparantiebevorderend uitgangspunt kent, draagt het (stelselmatig) te hoog rubriceren van informatie niet bij aan een transparante overheid. Ook het met oog op een zo transparant mogelijke overheid zal de rubricering van informatie tot een minimum beperkt dienen te worden.

Staatsgeheimen zijn in een drietal categorieën te rubriceren. De mate van schade die kan worden toegebracht aan het belang van de Staat of van zijn bondgenoten is hierbij de bepalende factor.

Artikel 5, eerste lid, Vir-bi

Stg. ZEER GEHEIM

indien kennisnemen door niet gerechtigden zeer ernstige schade kan toebrengen aan het belang van de Staat of zijn bondgenoten;

Stg. GEHEIM

indien kennisnemen door niet gerechtigden ernstige schade kan toebrengen aan het belang van de Staat of zijn bondgenoten;

Stg. CONFIDENTIEEL

indien kennisnemen door niet gerechtigden schade kan toebrengen aan het belang van de Staat of zijn bondgenoten.

⁶ *Kamerstukken II 1983/84, 17 363, nrs. 6-7, p. 16.* Zie tevens de inleiding op het Vir-bi onder punt 6 en toelichting onder artikel 6 Vir-bi.

De vastlegging van de uitgangspunten voor het rubriceren van informatie is ingevolge artikel 13, tweede lid, onder a, Vir-bi opgedragen aan de secretaris-generaal van het ministerie van BZK. Hij wordt hierin ex artikel 14 Vir-bi ondersteund door de beveiligingsambtenaar (BVA) van de betrokken overheidsdienst, in casu de BVA van de AIVD. Uit de toelichting op artikel 13 Vir-bi blijkt dat in een beleidsdocument moet worden vastgelegd welke soorten bijzondere informatie er zijn op een ministerie, wat de daarbij behorende rubricering is en wie de rubricering definitief vaststelt.

3.2 Exclusiviteitseisen

Het Vir-bi is erop gericht de exclusiviteit van bijzondere informatie te beschermen.⁷ Artikel 12, eerste lid, Vir-bi bepaalt dat kennisneming van bijzondere informatie is beperkt tot mensen die hiertoe zijn gerechtigd en slechts voor zover dit noodzakelijk is voor de goede uitoefening van hun taak. Deze zogeheten exclusiviteitseisen zijn tweeledig en nader uitgewerkt in het Vir-bi.⁸ In de eerste plaats is vereist dat indien de betrokken persoon kennis moet nemen van staatsgeheime informatie hij een veiligheidsonderzoek op het juiste niveau moet hebben ondergaan en dient te beschikken over een verklaring van geen bezwaar in de zin van de Wet veiligheidsonderzoeken.⁹ Zo is voor het mogen kennismaken van Stg. ZEER GEHEIM gerubriceerde gegevens een verklaring van geen bezwaar voor het vervullen van een A-functie, dat wil zeggen van de zwaarste categorie, vereist. Voor het kennismaken van departementaal vertrouwelijke gegevens is geen verklaring van geen bezwaar vereist.

In de tweede plaats moet het *need to know* beginsel in acht worden genomen. De betrokken persoon mag alleen die bijzondere informatie inzien welke noodzakelijk is voor de uitvoering van zijn taak. Het *need to know* beginsel is van toepassing op alle vormen van bijzondere informatie en is aldus niet beperkt tot staatsgeheime informatie. Het *need to know* beginsel is tevens vastgelegd in artikel 35 van de Wiv 2002. Op het onderscheid tussen beide vereisten zal in paragraaf 3.3 worden ingegaan.

Uit artikel 12, derde lid, Vir-bi volgt dat van de exclusiviteitseisen in het eerste lid van dit artikel slechts kan worden afgeweken indien dit in een bepaald geval noodzakelijk is en de secretaris-generaal van BZK hiervoor schriftelijk toestemming verleent. De afwijking en noodzaak daartoe moeten schriftelijk worden vastgelegd.

⁷ Zie de inleiding op het Vir-bi onder punt 5.

⁸ Bijlage 3 van het Vir-bi.

⁹ Uitzondering hierop zijn de bewindspersonen, leden van de Commissie IVD en leden van de zittende magistratuur.

3.3 Onderscheid tussen het *need to know* beginsel en de noodzaak tot rubricering

Door het aanbrengen van een staatsgeheime rubricering wordt aangegeven dat het belang van de Staat of van diens bondgenoten vordert dat van de informatie geen kennis mag worden genomen door personen die geen veiligheidsonderzoek op het juiste niveau hebben ondergaan. Het *need to know* vereiste bepaalt dat zelfs indien de betrokken persoon in algemene zin gerechtigd is kennis te nemen van staatsgeheime informatie, hij slechts dan gerechtigd is kennis te nemen van het specifieke document indien dit noodzakelijk is voor diens functioneren. Het is van belang beide vereisten van elkaar te onderscheiden. Er is geen causaal verband tussen het *need to know* beginsel en de noodzaak om informatie te rubriceren. De rubricering is van invloed op de mate van beveiliging die aan informatie gegeven moet worden en maakt een onderscheid tussen vertrouwensfunctionarissen en niet-vertrouwensfunctionarissen.¹⁰ Vertrouwensfunctionarissen zijn *in algemene zin* gerechtigd kennis te nemen van een bepaald niveau van staatsgeheime informatie. De beveiliging dient om het risico te beperken dat personen die geen veiligheidsonderzoek op het juiste niveau hebben ondergaan kennisnemen van staatsgeheime informatie. Dit vereiste kent derhalve slechts een externe werking. Aan het *need to know* beginsel komt uitsluitend interne werking toe. Zelfs indien iemand in algemene zin gerechtigd is kennis te nemen van bijzondere informatie omdat hij beschikt over een verklaring van geen bezwaar van het juiste niveau, kan het *need to know* beginsel verhinderen dat hij *in het concrete geval* gerechtigd is kennis te nemen van de informatie indien dit niet noodzakelijk is voor de goede uitvoering van diens functie. De kring van gerechtigden zal derhalve op twee wijzen zijn begrensd.

In de regel zal er wel een relatie kunnen worden onderkend tussen de hoogte van de rubricering en het *need to know* beginsel. Hoogerubriceerde informatie zal normaliter een kleine kring van gerechtigden kennen. Zo is het niet noodzakelijk dat de werkelijke identiteit van een bron van de AIVD, informatie die Stg. ZEER GEHEIM wordt gerubriceerd door de AIVD, bij een grote groep mensen bekend is. Deze relatie behoeft evenwel niet aanwezig te zijn. Informatie die bij bekendwording vrijwel geen schade kan aanrichten aan de Staat of aan zijn bondgenoten, bijvoorbeeld informatie die in de persoonlijke sfeer ligt, kan wegens privacyoverwegingen toch een zeer kleine kring van gerechtigde kennisnemers kennen. Als voorbeeld kan worden genoemd de gevoelige persoonlijke gegevens in het kader van een veiligheidsonderzoek. Deze beperking is gelegen in het *need to know* beginsel en wordt niet veroorzaakt door de hoogte van de rubricering.

¹⁰ Zie de toelichting bij artikel 5 Vir-bi. Hierbij kan worden gedacht aan de wijze van verzending, bewaring en vernietiging.

3.4 Staatsgeheimen met betrekking tot de AIVD

Staatsgeheimen komen voor bij verschillende onderdelen van de overheid. Hoewel het uiteindelijke criterium “schade aan het belang van de Staat of zijn bondgenoten” algemeen geldend is, is de specifieke grondslag voor het rubriceren afhankelijk van het onderwerp waarop de informatie betrekking heeft. Een staatsgeheime rubricering op het gebied van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten kent een andere grondslag dan die op het gebied van de diplomatieke betrekkingen met andere staten, hoewel in beide gevallen het belang van de Staat het vertrekpunt is. Het belang van de Staat is een containerbegrip. Hierin liggen onder meer besloten de belangen van de nationale veiligheid, de eenheid van de kroon en de vertrouwelijkheid van aan de overheid medegedeelde bedrijfsgegevens.¹¹

Tijdens de parlementaire totstandkoming van de Wiv 2002 is het begrip “nationale veiligheid” centraal komen te staan ten koste van de begrippen “belang van de Staat” en “veiligheid van de Staat”. Voor de invulling van het begrip “nationale veiligheid” wordt aansluiting gezocht bij artikel 8, tweede lid, van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) en de hieraan gerelateerde jurisprudentie van het EHRM.¹²

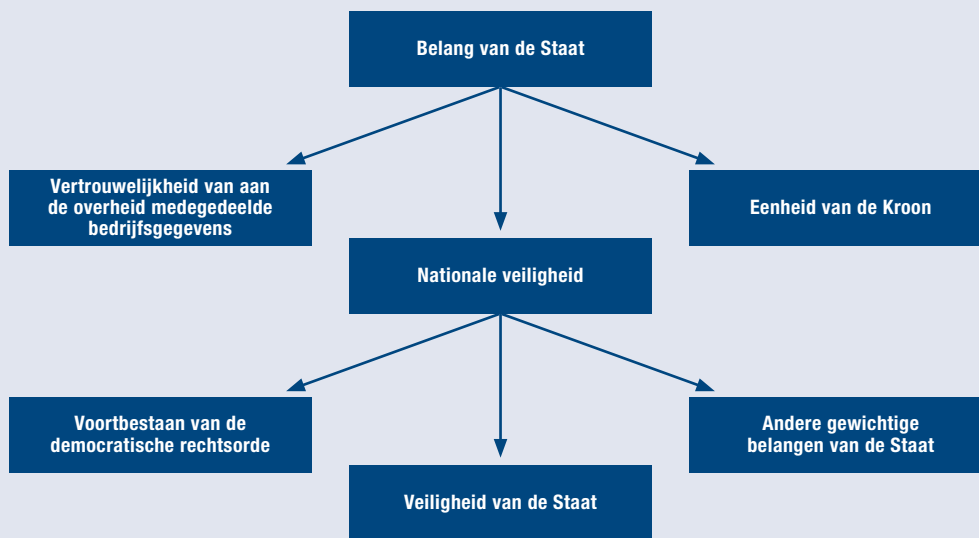
Het begrip “nationale veiligheid” is eveneens een containerbegrip.¹³ Het belang van de nationale veiligheid wordt middels het tweede lid van artikel 6 Wiv 2002 gekoppeld aan het voortbestaan van de democratische rechtsorde en aan de veiligheid en andere gewichtige belangen van de Staat. Hieruit kan worden afgeleid dat in de ogen van de wetgever de veiligheid van de Staat en de nationale veiligheid geen gelijke grootheden zijn.¹⁴ De veiligheid van de staat is één van de belangen die valt onder het belang van de nationale veiligheid. In het onderstaande overzicht is het voorgaande schematisch weergegeven (figuur 1).

¹¹ *Kamerstukken II* 1997/98, 25 442 en 25 443, nr. 10, p. 6.

¹² *Kamerstukken II* 1999/2000, 25 877, nr. 9, p. 14.

¹³ *Kamerstukken II* 2000/01, 25 877, nr. 58, p. 31.

¹⁴ Vgl. in dit verband J.P. Loof, *Mensenrechten en staatsveiligheid: verenigbare grootbeden*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers, 2005, p. 333-334 waarin wordt betoogd dat er in feite geen verschil is op te merken tussen de begrippen “nationale veiligheid” en “veiligheid van de staat”.



Figuur 1: Overzicht van de rubriceringsgrondslagen

De AIVD heeft ingevolge artikel 6, tweede lid, sub c, Wiv 2002 als taak om maatregelen te bevorderen ter beveiliging van gegevens waarvan de geheimhouding door de nationale veiligheid wordt geboden. Het bredere belang van de Staat of van diens bondgenoten valt niet noodzakelijkerwijs samen met het belang van de nationale veiligheid. De Commissie wijst in dit verband op het belang van de vertrouwelijkheid van aan de overheid verstrekte bedrijfsgegevens en het belang van de eenheid van de Kroon, waarbij het belang van de nationale veiligheid niet in het geding hoeft te zijn. Deze belangen worden ingevolge artikel 55, eerste lid, Wiv 2002 expliciet naast het belang van de nationale veiligheid geplaatst.

In het voorgaande is opgemerkt dat het staatsgeheime karakter van informatie is gekoppeld aan de specifieke context. Bijlage twee van het Vir-bi geeft een overzicht van voorbeelden van rubriceringen en de specifieke grondslag voor de verschillende contexten. Het betreft geen limitatieve opsomming. Gegevens met betrekking tot de krijgsmacht die bij compromittering¹⁵ kunnen leiden tot een “buitengewoon ernstige aantasting van de slagkracht of de veiligheid van de strijdkrachten” worden bijvoorbeeld Stg. ZEER GEHEIM gerubriceerd. In de categorie “gegevens met betrekking tot de ministerraad” is aangegeven dat de notulen van de ministerraad eveneens Stg. ZEER GEHEIM dienen te worden gerubriceerd.

¹⁵ Compromittering van informatie is de kennisname dan wel de mogelijkheid tot kennisnemen door een niet gerechtigde van bijzondere informatie (artikel 1, onder g, Vir-bi).

Het Vir-bi adresseert in dezelfde bijlage tevens de rubricering van gegevens met betrekking tot de inlichtingen- en veiligheidsdiensten. Ingevolge deze bijlage is een staatsgeheime rubricering aangewezen indien compromittering van de desbetreffende gegevens kan leiden tot schade aan de effectiviteit van de AIVD. Hoewel de schade aan de effectiviteit van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten (iets) meer houvast biedt dan de schade aan het belang van de nationale veiligheid, blijft ook dit een betrekkelijk vaag criterium. De Commissie merkt bovendien op dat het enkele feit dat informatie betrekking heeft op de effectiviteit van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten de informatie daarmee nog niet noopt tot een rubricering als staatsgeheim. Een situatie waarin dit naar het oordeel van de Commissie wel het geval was betrof het uitlekken van staatsgeheime informatie van de AIVD.¹⁶ Er zal ten minste sprake moeten zijn van de mogelijkheid van *schade* aan de effectiviteit bij kennisneming door niet gerechtigden voor een terechte rubricering als staatsgeheim. De Commissie interpreteert het Vir-bi zo dat er een aanmerkelijke kans dient te zijn dat er schade aan de effectiviteit van de AIVD zal optreden bij kennisneming van staatsgeheime informatie door niet gerechtigden. Er zal sprake moeten zijn van een meer dan slechts theoretische mogelijkheid. De schade aan de effectiviteit van de AIVD zal bovendien van een zeker gewicht moeten zijn, wil hieruit schade aan de nationale veiligheid voort kunnen vloeien. Niet iedere omstandigheid die raakt aan de effectiviteit van de AIVD kan aanleiding zijn om deze als staatsgeheim te rubriceren. De Commissie wijst in dit verband bijvoorbeeld op veranderingen in de wetgeving, ontwikkelingen in de jurisprudentie of bepaalde budgettaire maatregelen. Deze omstandigheden zullen immers wel de effectiviteit van de AIVD kunnen aantasten maar hoeven hiermee nog geen schade aan de nationale veiligheid op te leveren.

In de parlementaire geschiedenis van de Wiv 2002 is opgemerkt dat de onthulling van de bronnen, de werkwijze of het actuele kennisniveau van de AIVD afbreuk doet aan de effectiviteit van de AIVD en daarmee een gevaar oplevert voor de nationale veiligheid.¹⁷ Dit uitgangspunt is door de minister van BZK in de nasleep van de zogenaamde Telegraaf-lekzaak tijdens een Algemeen Overleg ten aanzien van het rubriceren van staatsgeheimen door de AIVD bevestigd:

“Voor de AIVD zijn staatsgeheimen: bronnen van de AIVD, het actuele kennisniveau en modus operandi. Als er dus sprake is van een of meer van die drie, dan is dat voor de AIVD een staatsgeheim.”¹⁸

¹⁶ Advies CTIVD inzake klacht De Telegraaf c.s. betreffende gedragingen van de AIVD, d.d. 10 november 2009, p. 2, beschikbaar op www.ctivd.nl.

¹⁷ *Kamerstukken II* 1997/98, 25 877, nr. 3, p. 68.

¹⁸ *Kamerstukken II* 2008/09, 30 977 en 29 924, nr. 22, p. 19.

Het voorgaande sluit aan bij het bepaalde in artikel 8, derde lid, Wiv 2002 waarin is neergelegd dat de vermelding van de door de dienst aangewende middelen in concrete aangelegenheden, door de dienst aangewende geheime bronnen en het actuele kennisniveau van de dienst achterwege blijft in het openbare jaarverslag.

In de parlementaire geschiedenis is opgemerkt dat de identiteit van medewerkers van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten doorgaans als staatsgeheime informatie dient te worden aangemerkt.¹⁹ Deze lijn is voor operationele medewerkers bekrachtigd in een uitspraak van de rechtbank Arnhem.²⁰ De rechtbank merkt op dat het geheimhouden van de identiteit van de operationele medewerkers van de MIVD doorgaans nodig is voor de veiligheid van de medewerkers alsmede voor het goed functioneren van de diensten en daarmee is geboden door het belang van de Staat.

De AIVD merkt ook gegevens die betrekking hebben op de beveiliging van het gebouw en de inrichting van de dienst aan als staatsgeheime informatie. De Commissie onderschrijft in beginsel het staatsgeheime karakter van deze rubriceringsgronden (zie tevens paragraaf 6.1).

Uit de voorgaande overwegingen leidt de Commissie het volgende kader af. Staatsgeheime informatie van de AIVD heeft betrekking op de bronnen, de werkwijze of het actuele kennisniveau van de dienst. De identiteit van bepaalde medewerkers van de AIVD, de beveiliging van het gebouw en de inrichting van de dienst kunnen in beginsel eveneens worden aangemerkt als staatsgeheime informatie. Indien een daartoe niet-gerechtigde persoon hiervan kennis neemt, bestaat er een aanmerkelijke kans dat dit leidt tot schade aan de effectiviteit van de AIVD waardoor de nationale veiligheid kan worden geschaad. De Commissie benadrukt evenwel dat zij geen één op één relatie onderkent tussen de schade aan de effectiviteit van de AIVD en de schade aan de nationale veiligheid. De schade aan de effectiviteit van de AIVD zal van een zeker gewicht moeten zijn wil hieruit schade aan de nationale veiligheid voort kunnen vloeien. De Commissie heeft bij de beoordeling van de rubriceringspraktijk van de AIVD dit toetsingskader als uitgangspunt gehanteerd. In de paragrafen 6 en verder gaat de Commissie in op haar bevindingen.

3.4.1 Bronnen

De AIVD dient zijn bronnen te beschermen met name met het oog op hun veiligheid.²¹

¹⁹ *Kamerstukken II 1997/98*, 25 877, nr. 3, p. 93.

²⁰ Rechtbank Arnhem 5 september 2011, *I/JN*: BR6654.

²¹ *Kamerstukken II 1997/98*, 25 877, nr. 3, p. 68.

De zorgplicht voor de geheimhouding van bronnen richt zich met name op *menselijke* bronnen van de AIVD. De Commissie is van oordeel dat een technische bron, zoals een telefoontap, geen bron is in de zin van artikel 8, derde lid, onder b, Wiv 2002.²²

3.4.2 Werkwijze

De werkwijze van de AIVD dient geheim te worden gehouden om te vermijden dat personen en organisaties die de aandacht van de AIVD behoeven door kennis van de werkwijze zich aan de aandacht van de AIVD onttrekken.²³ Bij een werkwijze van de AIVD kan in de eerste plaats worden gedacht aan de toepassing van een bijzondere bevoegdheid door de AIVD in een concrete aangelegenheid maar in feite kan het alle heimelijke activiteiten van de AIVD betreffen. Tevens kan de werkwijze betrekking hebben op de bijzondere technische expertise van de AIVD. De Commissie merkt op dat het bij het rubriceren als staatsgeheim enkel gaat om de bescherming van een *actuele* werkwijze.

Een voorbeeld ter illustratie: de AIVD heeft ingevolge artikel 25 van de Wiv 2002 de bevoegdheid tot het toepassen van een telefoontap. In zijn algemeenheid is dit geen staatsgeheime informatie. De toepassing van een telefoontap in een concreet geval is (in beginsel) wel staatsgeheime informatie. Een tweede voorbeeld: de technische mogelijkheid van de AIVD om een specifieke vorm van telecommunicatie af te luisteren, waarvan het niet een zaak van algemene bekendheid is dat de AIVD hiertoe in staat is, kan eveneens als staatsgeheime informatie worden gerubriceerd.

De Commissie wijst in dit kader op het bepaalde in artikel 34, zevende lid, onder c, Wiv 2002 waarbij ten aanzien van de uitvoering van de notificatieplicht in de wetsgeschiedenis is opgemerkt dat de bescherming van een specifieke werkwijze van de AIVD primair van toepassing is op het verhinderen dat inzicht wordt gegeven in het technische kennisniveau van de AIVD.²⁴

De Commissie is van oordeel dat het staatsgeheime karakter van de werkwijze geen permanent karakter kent en dat een relatie is te onderkennen met de bescherming van het actuele kennisniveau. Naar het oordeel van de Commissie kent het toepassen van een bijzondere bevoegdheid door de AIVD slechts een staatsgeheim karakter indien deze informatie relevant is voor enig lopend onderzoek van de AIVD of indien hieruit

²² Voor een nadere toelichting, zie het toezichtsrapport van de CTIVD inzake de rechtmatigheid van de uitvoering van de notificatieplicht door de AIVD, *Kamerstukken II* 2009/10, 29 924, nr. 49 (bijlage), zie ook www.ctivd.nl, paragraaf 2.5.2.

²³ *Idem*.

²⁴ *Kamerstukken II* 1999/2000, 25 877, nr. 8, p. 93.

het technische kennisniveau van de AIVD blijkt. Indien het gegeven dat jegens de betrokkene een bijzondere bevoegdheid is ingezet op generlei wijze nog relevant is voor enig lopend onderzoek, ontvalt hieraan het staatsgeheime karakter.

Het is tevens mogelijk dat een voorheen onbekende werkwijze door technologische ontwikkelingen nu als bekend mag worden verondersteld. Hierbij kan worden gedacht aan de ontwikkelingen op het gebied van internetonderzoek en de interceptie van satellietcommunicatie. De algemene bekendheid van technologische ontwikkelingen kan ertoe leiden dat de grondslag en daarmee de noodzaak van de rubricering als staatsgeheim komt te vervallen.

3.4.3 Actueel kennisniveau

De AIVD dient zijn actuele kennisniveau te beschermen. Het actuele kennisniveau betreft de bij de AIVD aanwezige kennis over de taakvelden en aandachtsgebieden van de AIVD waarnaar in het belang van de nationale veiligheid onderzoek wordt verricht, de zogeheten lopende of actuele onderzoeken. Wat deze taakvelden en aandachtsgebieden zijn is in algemene zin uitgewerkt in het jaarverslag van de AIVD. In het toezichtsrapport inzake de uitvoering van de notificatieplicht door de AIVD is de Commissie ingegaan op de bescherming van het actuele kennisniveau en op de definitie van het begrip “lopend onderzoek”. De Commissie heeft in dit verband opgemerkt dat zij van oordeel is dat bij de bepaling of gegevens relevant zijn voor enig lopend onderzoek de AIVD zoveel mogelijk moet aansluiten bij *concrete* onderzoeken en dat niet kan worden volstaan met een verwijzing naar het onderzoek naar een maatschappelijk fenomeen, zoals islamistisch terrorisme. De beoordeling of informatie relevant is voor enig lopend onderzoek dient van geval tot geval te geschieden.²⁵

De Commissie onderkent dezelfde problematiek bij een (blijvende) rubricering als staatsgeheim ter bescherming van het actuele kennisniveau. Het rubriceren als staatsgeheim is slechts dan aangewezen indien de desbetreffende informatie betrekking heeft op een lopend onderzoek van de AIVD of waarbij de informatie relevant is voor een ander lopend onderzoek van de AIVD. Indien dit niet het geval is, acht de Commissie de noodzaak tot rubriceren als staatsgeheim niet aanwezig.

²⁵ Voor een nadere toelichting, zie het toezichtsrapport van de CTIVD inzake de rechtmatigheid van de uitvoering van de notificatieplicht door de AIVD, *Kamerstukken II* 2009/10, 29 924, nr. 49 (bijlage), zie ook www.ctivd.nl, paragraaf 2.4.3. In de reactie op het toezichtsrapport stelt de minister van BZK dat hij onderschrijft dat zoveel mogelijk moet worden aangesloten bij concrete onderzoeksgebieden. De minister van BZK geeft aan dat zulks reeds in het interne beleid van de AIVD is opgenomen en verwijst in dit verband naar de correcte uitvoeringspraktijk. Zie hieromtrent *Kamerstukken II* 2009/10, 29 924, nr. 49.

3.5 Staatsgeheimen en openbaarmakingsregelingen

Uit de toelichting op artikel 1 van het Vir-bi blijkt dat een rubricering als bijzondere informatie in beginsel niet in de weg staat aan de inwilliging van een verzoek om kennisneming op grond van een openbaarmakingsregeling, zoals de Wet openbaarheid van bestuur (Wob). Ten aanzien van gegevens die berusten bij de AIVD is ingevolge artikel 45 Wiv 2002 niet de Wob van toepassing maar de regeling in de Wiv 2002 aangaande de kennisneming van door of ten behoeve van de diensten verwerkte gegevens (artikel 45 – 57 Wiv 2002).²⁶ Het feit dat een gegeven staatsgeheim is, betekent niet dat een verzoek om kennisneming zonder meer kan worden geweigerd. De Commissie wijst in deze op het bepaalde in artikel 55, eerste lid, onderdeel b, Wiv 2002. Het voornoemde artikel schrijft dwingend voor dat de AIVD een aanvraag om kennisneming (een zogeheten inzageverzoek) *moet* afwijzen indien verstrekking van de gegevens waarop de aanvraag betrekking heeft de nationale veiligheid zou kunnen schaden. In het voorgaande is uiteengezet dat de nationale veiligheid in het geding is indien de onthulling van gegevens zicht biedt op de bronnen, de werkwijze of het actuele kennisniveau van de AIVD.²⁷ Bij de beoordeling van een inzageverzoek zal moeten worden onderzocht of de bronnen, de werkwijze of het actuele kennisniveau van de AIVD op dat moment *nog steeds* in het geding is.

Het omgekeerde is eveneens waar. Gegevens die zijn gederubriceerd zijn daarmee niet openbaar geworden. Op de gegevens kunnen beperkingen rusten die in de weg staan aan de openbaarmaking ervan, bijvoorbeeld gegevens die met het oog op de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer niet kunnen worden vrijgegeven.

Voor zover een inzageverzoek is gericht op de kennisneming van *persoonsgegevens* voorziet de Wiv 2002 in artikel 53, eerste lid, in een uitputtende regeling ten aanzien van het actuele kennisniveau.²⁸ Hierin is bepaald dat een dergelijke aanvraag in ieder geval wordt 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

²⁶ *Kamerstukken II 1997/98, 25 877, nr. 3, blz. 63.*

²⁷ Zie paragraaf 3.4.

²⁸ *Kamerstukken II 1997/98, 25 877, nr. 3, p. 71.*

- 3°. de desbetreffende gegevens niet relevant zijn voor enig lopend onderzoek;
- b. betreffende de aanvrager geen gegevens zijn verwerkt.”

De vijfjaarsregeling heeft, blijkens de wetsgeschiedenis, als doel de bestuurlijke lasten te verminderen.²⁹ De Commissie stelt dat uit deze regeling derhalve niet kan worden afgeleid dat *alle* gegevens die minder dan vijf jaar geleden zijn verwerkt daarmee staatsgeheim zijn. De vijfjaarsregeling is bovendien niet van toepassing op zogeheten bestuurlijke aangelegenheden in de zin van artikel 51, eerste lid, Wiv 2002.

Naast deze vijfjaarsregeling beoogt artikel 53 Wiv 2002 middels het derde onderdeel onder a. expliciet aan te geven wanneer het belang van het actuele kennisniveau aan openbaarmaking in de weg staat.³⁰ De relevantie van de gegevens voor enig lopend onderzoek speelt hierbij een belangrijke rol. Persoonsgegevens die relevant zijn voor enig lopend onderzoek dienen ter bescherming van het actuele kennisniveau staatsgeheim gerubriceerd te worden. Hoewel de wet niet expliciet voorziet in een dergelijke bepaling voor bestuurlijke aangelegenheden, is dit naar het oordeel van de Commissie evenzeer het geval voor andere gegevens dan persoonsgegevens.

3.6 Criteria uit de jurisprudentie

De vraag of de rubricering van staatsgeheimen in overeenstemming is met de wettelijke eisen kan in de jurisprudentie in relatie tot verschillende rechtsgebieden een rol spelen. In het navolgende zal worden uiteengezet binnen welke kaders dit het geval is en welke criteria hieruit voortvloeien.

Zo zal het al dan niet terecht rubriceren als staatsgeheim van invloed (kunnen) zijn op strafrechtelijke procedures. Artikel 98 e.v. van het Wetboek van Strafrecht stelt onder andere het openbaar maken van staatsgeheime informatie strafbaar. Constitutief vereiste voor een veroordeling ter zake is of de informatie terecht als staatsgeheim is gerubriceerd.³¹ De verdachte kan ter zake verweer voeren. De strafrechter zal in staat moeten worden gesteld om deze beoordeling te kunnen maken. Hiervoor zal de staatsgeheime informatie waarop de tenlastelegging betrekking heeft in gederubriceerde vorm bij het procesdossier

²⁹ *Kamerstukken II 1997/98*, 25 877, nr. 3, p. 69.

³⁰ *Kamerstukken II 1997/98*, 25 877, nr. 3, p. 70.

³¹ Een voorbeeld van een dergelijke strafzaak is gerechtshof Den Haag 1 maart 2007, *IJN*: AZ9644 (AIVD tolk). De overwegingen ten aanzien van het staatsgeheime karakter zijn in cassatie overeind gebleven, zie Hoge Raad 7 juli 2009, *IJN*: BG7232. In casu werd een (voormalige) tolk van de AIVD vervolgd voor openbaarmaking van staatsgeheime informatie van de AIVD. De tolk betwistte dat sprake was van staatsgeheime informatie.

moeten worden gevoegd zodat voor de strafrechter voldoende inzichtelijk is op grond waarvan de oorspronkelijke informatie is gerubriceerd.³² De vraag of informatie terecht staatsgeheim is gerubriceerd is uiteindelijk ter beoordeling aan de strafrechter. De rechter is hierbij niet gebonden aan de formele rubricering in de zin van artikel 5 van het Vir-bi. Het niveau van de staatsgeheime rubricering wordt niet van belang geacht voor enige in de strafzaak te nemen beslissing.³³

Verder kan de vraag of informatie terecht als staatsgeheim is gerubriceerd aan de orde komen in bestuursrechtelijke procedures. In dit verband kan worden gewezen op de beroepsprocedure tegen de weigering tot afgifte of de intrekking van een verklaring van geen bezwaar. De betrokkene kan de stelling innemen dat het weigerings- of intrekkingbesluit onvoldoende is gemotiveerd. De achterliggende reden voor een summiere motivering kan zijn gelegen in het feit dat een extensieve(re) motivering zou leiden tot de onthulling van staatsgeheime informatie. Artikel 87, eerste lid, Wiv 2002 juncto artikel 8:29 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) schrijft voor dat de minister van BZK kan bepalen dat uitsluitend de bestuursrechter kennis mag nemen van bepaalde inlichtingen of stukken. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft echter, onder verwijzing naar jurisprudentie van het EHRM, bepaald dat de eerste volzin van artikel 87, eerste lid, Wiv 2002, op grond waarvan artikel 8:29, derde tot en met vijfde lid, Awb niet van toepassing is, niet in lijn is met de jurisprudentie van het EHRM over artikel 6 EVRM en derhalve buiten toepassing dient te blijven.³⁴

Daarnaast kan in bestuursrechtelijke procedures het rubriceren van staatsgeheime informatie van invloed zijn op de behandeling van verzoeken om kennisneming van door of ten behoeve van de dienst verwerkte gegevens, de zogenaamde inzageverzoeken. De AIVD zal ingevolge artikel 55 Wiv 2002 weigeren inzage te verlenen indien de AIVD van oordeel is dat de verstrekking van de desbetreffende gegevens de nationale veiligheid zou kunnen schaden. De indiener van een dergelijk inzageverzoek kan in beroep gaan bij de rechtbank Den Haag tegen de beslissing van de AIVD om inzage (deels) te weigeren (artikel 57 Wiv 2002). Ingevolge artikel 45 Wiv 2002 is enkel de Wiv 2002, en bijvoorbeeld niet de Wet openbaarheid van bestuur en de Wet bescherming persoonsgegevens, van toepassing op verzoeken om kennisneming van door of ten behoeve van de AIVD verwerkte gegevens. De eerder vermelde uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 30 november 2011 is in dit kader eveneens van toepassing.

Ten slotte kan het rubriceren van staatsgeheimen een rol spelen in civiele procedures.

³² Hoge Raad 7 juli 2009, *LJN*: BG7232, r.o. 8.4.

³³ Gerechtshof Den Haag 1 maart 2007, *LJN*: AZ9644.

³⁴ Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State 30 november 2011, *LJN*: BU6382, r.o. 2.5.4.

Het kennismaken van staatsgeheime informatie door een niet-gerechtigde kan ten grondslag hebben gelegen aan onderzoekshandelingen van de AIVD, bijvoorbeeld in het geval het vermoeden bestaat dat staatsgeheime informatie is gelekt. Bij de beantwoording van de vraag of de onderzoekshandelingen van de AIVD rechtmatig waren, zal relevant zijn of de rechter van oordeel is dat de desbetreffende informatie terecht als staatsgeheime informatie is aangemerkt.³⁵

De juistheid van het rubriceren van staatsgeheime informatie is als zodanig niet expliciet aan de orde gekomen in de rechtspraak van het EHRM. Het opslaan van informatie gerelateerd aan de privacy van individuen in geheime databanken en het eventuele vrijgeven daarvan wordt door het EHRM geschaard onder het bereik van artikel 8 van het EVRM.³⁶ Het EHRM onderkent dat het buiten de openbaarheid houden van bepaalde informatie noodzakelijk kan zijn in het belang van de nationale veiligheid³⁷ en dat de effectiviteit van een inlichtingen- en veiligheidsdienst voor een belangrijk deel afhankelijk is van de geheimhouding van zijn werkzaamheden.³⁸ Het staatsgeheim rubriceren van informatie door de AIVD kan als middel worden gezien om de geheimhouding van de verwerkte gegevens in het belang van de nationale veiligheid te waarborgen. Het enkele feit dat informatie staatsgeheim is gerubriceerd is derhalve geen kwestie die wordt geadresseerd door het EHRM. Slechts indien het staatsgeheime karakter aanleiding is voor het afzien van het verlenen van inzage in het persoonsdossiers³⁹, tot strafvervolging leidt⁴⁰ of anderszins de aanleiding vormt voor optreden van de overheid waardoor een inbreuk wordt gemaakt op de persoonlijke levenssfeer⁴¹, zal dit anders kunnen zijn. Het EHRM treedt in deze gevallen niet in de beoordeling van de nationale rechter dat bepaalde informatie als staatsgeheime informatie dient te worden aangemerkt maar beziet of de nationale wetgeving op grond waarvan de informatie staatsgeheim is gerubriceerd voldoet aan de minimumvoorwaarden die voortvloeien uit het EVRM en de jurisprudentie van het EHRM. In dit verband zij gewezen op de voorzienbaarheid en de toegankelijkheid van de wettelijke regeling.⁴²

Uit de rechtspraak van het EHRM kan worden afgeleid dat staatsgeheime informatie die op rechtmatige wijze in de openbaarheid geraakt hiermee haar staatsgeheime karakter

³⁵ Zie bijvoorbeeld Hoge Raad 11 juli 2008, *LJN*: BC8421 (*Telegraaf*).

³⁶ Zie bijv. EHRM 26 maart 1987, zaak 9248/01 (*Leander v. Zweden*), paragraaf 48.

³⁷ Zie bijv. EHRM 9 oktober 2008, zaak 62936/00 (*Moiseyev v. Rusland*), paragraaf 216; EHRM 10 december 2007, zaak 69698/01 (*Stoll v. Zwitserland*), paragraaf 107; EHRM 9 februari 1995, zaak 16616/90 (*Vereniging Weekblad Bluf! v. Nederland*), paragraaf 35.

³⁸ EHRM 9 februari 1995, zaak 16616/90 (*Vereniging Weekblad Bluf! v. Nederland*), paragraaf 40.

³⁹ Zie bijv. EHRM 6 juni 2006, zaak 62332/00 (*Segerstedt-Wiberg et al v. Zweden*).

⁴⁰ Zie bijv. EHRM 9 oktober 2008, zaak 62936/00 (*Moiseyev v. Rusland*).

⁴¹ Zie bijv. EHRM 9 februari 1995, zaak 16616/90 (*Vereniging weekblad Bluf! v. Nederland*).

⁴² Zie bijv. EHRM 26 maart 1987, zaak 9248/01 (*Leander v. Zweden*), paragraaf 50.

verliest.⁴³ Het EHRM heeft tevens opgemerkt dat de gedateerdheid van de informatie afbreuk kan doen aan de noodzaak informatie geheim te (blijven) houden, bijvoorbeeld in het geval de informatie betrekking heeft op een vroeger (autoritaire) regime.⁴⁴

Uit de Nederlandse jurisprudentie volgt dat, onafhankelijk van het specifieke rechtsgebied, de rechter bij de vaststelling of bepaalde informatie terecht als staatsgeheim is gerubriceerd in alle gevallen aansluiting zoekt bij de wetsgeschiedenis en het bepaalde in artikel 15 Wiv 2002. Staatsgeheime gegevens voor de AIVD zijn gegevens die zicht bieden op het actuele kennisniveau, de (menselijke) bronnen en de operationele werkwijze van de dienst.⁴⁵ De identiteit van medewerkers van de AIVD zal onder omstandigheden eveneens als staatsgeheime informatie aangemerkt kunnen worden.⁴⁶ Indien sprake is van de onthulling van gevoelige (operationele) informatie zal dit zeker bij “kwaadwillenden” het effectief functioneren van de dienst kunnen schaden en daarmee schade kunnen toebrengen aan de veiligheid van de staat.⁴⁷ De Hoge Raad heeft overwogen dat gevoelige, operationele gegevens uit een onderzoek van de Binnenlandse Veiligheidsdienst staatsgeheime informatie is.⁴⁸

De bescherming van het actuele kennisniveau zal alleen kunnen leiden tot het terecht rubriceren als staatsgeheim indien sprake is van *actuele* informatie. In de jurisprudentie wordt overwogen dat het historische karakter van bepaalde informatie eraan in de weg kan staan dat een daartoe strekkend inzageverzoek wordt geweigerd.⁴⁹ Dit impliceert dat historische gegevens, die niet relevant zijn voor enig lopend onderzoek van de AIVD, in beginsel niet als staatsgeheim kunnen worden aangemerkt op grond van de bescherming van het actuele kennisniveau. Dit laat overigens onverlet dat niet-actuele, verouderde informatie als staatsgeheim kan worden gerubriceerd indien de informatie zicht biedt op menselijke bronnen of (tot op zekere hoogte) de werkwijzen van de AIVD.⁵⁰

De identiteit van menselijke bronnen dient geheim te blijven ook indien de door de menselijke bronnen aangeleverde informatie zijn belang voor de lopende onderzoeken

⁴³ Zie bijv. EHRM 26 november 1991, zaak 13166/87, paragraaf 55 (*The Sunday Times v. Verenigd Koninkrijk*).

⁴⁴ Zie bijv. EHRM 14 februari 2006, zaak 57986/00, paragraaf 115-116 (*Turek v. Slowakije*).

⁴⁵ Zie bijv. gerechtshof Den Haag 1 maart 2007, *LJN*: AZ9644; rechtbank Den Haag 7 april 2004, *LJN*: AO8756; Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State 11 april 2007, *LJN*: BA2691; rechtbank Den Haag 5 augustus 2009, *LJN*: BJ4560; Hoge Raad 7 juli 2009, *LJN*: BG7232, r.o. 8.4.

⁴⁶ Rechtbank Arnhem 5 september 2011, *LJN*: BR6654 onder verwijzing naar een niet gepubliceerd arrest van de Hoge Raad van 9 december 1990.

⁴⁷ Gerechtshof Den Haag 1 maart 2007, *LJN*: AZ9644, r.o. 5.1.2.

⁴⁸ Hoge Raad 11 juli 2007, *LJN*: BC8421, r.o. 3.1.

⁴⁹ Afdeling rechtspraak Raad van State 2 januari 1986, *AB* 1986, 216.

⁵⁰ Rechtbank Den Haag 22 oktober 2007, *LJN*: BE9245.

van de AIVD heeft verloren.⁵¹ Het belang van de bronbescherming is niet enkel gelegen in het waarborgen van de veiligheid van menselijke bronnen maar tevens, in het verlengde daarvan, in het voorkomen dat bronnen geen informatie meer verstrekken aan de AIVD.⁵²

In het hoger beroep in de zaak Van Duijn heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State geoordeeld dat de afstemming met en gegevensverkrijging van publiekrechtelijke organisaties die wettelijk verplicht zijn informatie te verstrekken aan de AIVD, zoals politiediensten en het Openbaar Ministerie, in beginsel niet valt onder de wettelijke bronbescherming. Het geheimhouden van dergelijke bronnen kan slechts aangewezen zijn indien reeds het enkele feit dat bekend is dat aan de AIVD stukken zijn verstrekt door de betrokken organisaties, de nationale veiligheid zou kunnen schaden.⁵³ Dit is in lijn met het eerder door de rechtbank Arnhem ingenomen uitgangspunt dat ook ten aanzien van instanties en organisaties het criterium bronbescherming kan gelden indien de informatie is verstrekt aan de AIVD onder voorwaarde dat deze niet door de AIVD openbaar wordt gemaakt.⁵⁴ Instanties in de zin van artikel 61 en 62 Wiv 2002 kunnen, gelet op de wettelijke plicht tot gegevensverstrekking, niet onder voorbehoud van geheimhouding informatie verstrekken aan de AIVD.

In mindere mate geldt dit ook voor de geheimhouding van de werkwijze van de AIVD. Uit de jurisprudentie leidt de Commissie af dat de noodzaak tot geheimhouding van de werkwijze van de AIVD onderhevig is aan het tijdsverloop.⁵⁵ Het toepassen van een bijzondere bevoegdheid in een *concreet* geval is staatsgeheime informatie, daar hiermee inzicht wordt geboden in het actuele kennisniveau en de werkwijze van de AIVD.⁵⁶ Bepaalde technische mogelijkheden van de AIVD of de werkwijze in een concreet geval konden in het verleden weliswaar als staatsgeheim worden gekwalificeerd maar kunnen nu als feit van algemene bekendheid worden gezien. Dit ontnemt de noodzaak aan het langer rubriceren van deze werkwijze als staatsgeheim. Bovendien volgt uit een arrest van de Hoge Raad dat de staatsgeheime rubricering enkel betrekking heeft op de *operationele* werkwijze van de AIVD.⁵⁷ Feiten van algemene bekendheid kunnen niet worden geschaard

⁵¹ Zie bijv. rechtbank Den Haag 22 oktober 2007, *LJN*: BE9245, r.o. 96. In deze uitspraak oordeelt de rechtbank dat het staatsgeheime karakter ook bij verouderde stukken nog kan zijn gelegen in de identiteit van de menselijke bron.

⁵² Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State 21 december 2011, 201102677/1/H3, r.o. 2.5.1.

⁵³ Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State 21 december 2011, 201102677/1/H3, r.o. 2.5.1. onder verwijzing naar de uitspraak van de rechtbank Den Haag 16 februari 2011, AWB 09/9142 en AWB 10/3637, r.o. 3.5.

⁵⁴ Rechtbank Arnhem 27 augustus 2010, *LJN*: BN5468.

⁵⁵ Zie bijv. rechtbank Den Haag 16 februari 2011, AWB 09/9142 en AWB 10/3637, r.o. 3.5.

⁵⁶ Rechtbank Den Haag 14 december 2005, *LJN*: AU8207.

⁵⁷ Hoge Raad 7 juli 2009, *LJN*: BG7232, r.o. 8.3.

onder het te beschermen actuele kennisniveau.⁵⁸ Hierbij kan worden gedacht aan het enkele feit dat de AIVD de wettelijke beschikking heeft over bijzondere bevoegdheden of de in het jaarverslag van de AIVD openbaar gemaakte onderzoeksgebieden van de dienst.

De identiteit van personen en organisaties die in onderzoek zijn bij de AIVD en de opbrengst van de inzet van een bijzondere bevoegdheid, geven zicht op het actuele kennisniveau van de dienst en kunnen worden gekwalificeerd als staatsgeheime informatie.⁵⁹ Het enkele gegeven dat *geen* gegevens zijn verwerkt in het kader van een actueel onderzoek van de AIVD naar een bepaald(e) persoon of organisatie dient eveneens als staatsgeheime informatie te worden gekwalificeerd.⁶⁰ Indien immers bekend is wie niet in beeld is bij de AIVD, kan immers tevens bekend worden wie wel in beeld is. Het overlijden van de persoon op wie de gerubriceerde gegevens betrekking hebben, hoeft er niet toe te leiden dat hiermee de relevantie voor het actuele kennisniveau komt te vervallen.⁶¹

4 De rubriceringsprocedure

4.1 Het rubriceren van informatie

Ingevolge artikel 7, eerste lid, Vir-bi doet de opsteller van de informatie een voorstel tot rubricering en brengt deze rubricering aan op de informatie. Het aangeven dat informatie staatsgeheim is, geschiedt door het aanbrengen van de afkorting “Stg” (artikel 2 Uitvoeringsrichtlijnen Vir-bi) gevolgd door de specifieke subrubricering (CONFIDENTIEEL, GEHEIM of ZEER GEHEIM). De rubricering wordt vastgesteld door degene die de inhoud van de informatie vaststelt (artikel 7, tweede lid, Vir-bi). Dit is de voor de informatie verantwoordelijke lijnmanager (artikel 15 Vir-bi), hetgeen in het geval van de AIVD veelal het teamhoofd is.⁶²

4.2 Duur van de rubricering en derubricering ingevolge het Vir-bi

Een rubricering is ingevolge het Vir-bi eindig. Artikel 6 Vir-bi geeft regels voor de duur van de rubricering. In het geval van de rubricering van informatie van inlichtingen- en

⁵⁸ Rechtbank Amsterdam 14 juni 2004, *IJN*: AP4278.

⁵⁹ Rechtbank Den Haag 14 december 2005, *IJN*: AU8207.

⁶⁰ Zie bijv. Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State 15 januari 2003, *IJN*: AF2887; rechtbank Den Haag 7 april 2004, *IJN*: AO8756; Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State 11 april 2007, *IJN*: BA2691.

⁶¹ Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State 18 mei 2005, *IJN*: AT5662, r.o. 2.6.

⁶² *Kamerstukken II* 2008/09, 30 977 en 29 924, nr. 22, p. 19.

veiligheidsdiensten waarbij het belang van de bescherming van de bronnen, de modus operandi of het actuele kennisniveau in het geding is, worden rubriceringen vastgesteld voor een tijdsverloop van *maximaal* twintig jaar of aan het verloop van een bepaalde gebeurtenis gebonden. Na deze periode dient een daartoe aangewezen ambtenaar de mogelijkheid te onderzoeken om de rubricering te herzien of te beëindigen. Uit artikel 8 Vir-bi volgt wie de daartoe aangewezen ambtenaar is: degene die de informatie (en dus de rubricering) heeft vastgesteld, zijn ambtsopvolger of een door of namens de secretaris-generaal van het ministerie van BZK daartoe aangewezen ambtenaar. Ingevolge artikel 9 Vir-bi dient het onderzoek naar de mogelijkheid om de informatie te derubriceren tevens plaats te vinden ten aanzien van informatie waarvan de rubricering is vastgesteld vóór de inwerkingtreding van het Vir-bi. Dit betreft de zogeheten *legacy*bepaling.

De betrokken ambtenaar dient te onderzoeken of, gelet op het belang van de Staat of van zijn bondgenoten, de mogelijkheid bestaat om de rubricering te herzien of te beëindigen. Deze ambtelijke toets kan een drietal uitkomsten hebben: de rubricering blijft in stand, de rubricering wordt herzien tot een ander (lager) niveau of de rubricering wordt beëindigd (derubricering). Het Vir-bi voorziet niet in een periodieke toetsing door een derde partij van de noodzaak de bestaande rubricering in stand te houden. Het Vir-bi voorziet evenmin in de verplichting om de uitkomst van het derubriceringsonderzoek gemotiveerd vast te leggen.

Uit artikel 6 en 9 Vir-bi vloeit de verplichting voort voor de AIVD om alle door de AIVD vastgestelde informatie na verloop van tijd actief te onderzoeken op de mogelijkheid om de informatie te derubriceren. Hiermee wordt beoogd de informatie niet langer te beveiligen dan noodzakelijk is.⁶³ Het derubriceren leidt niet tot het automatisch openbaar worden van de informatie. Het Vir-bi streeft, zoals in het voorgaande reeds vermeld, niet de openbaarheid van informatie als zodanig na.

4.3 Vernietiging en derubricering ingevolge artikel 43 en 44 Wiv 2002

Naast de derubriceringsbepalingen in het Vir-bi voorziet artikel 44, eerste lid, Wiv 2002 eveneens in de verplichting om na verloop van tijd, te weten na twintig jaar, ten behoeve van de overbrenging naar een archiefbewaarplaats de mogelijkheid te onderzoeken om archiefbescheiden te derubriceren. De desbetreffende archiefbewaarplaats is in het geval van de AIVD het Nationaal Archief.

⁶³ Zie bijvoorbeeld toelichting bij artikel 9 van het Vir-bi.

Artikel 43, eerste lid, Wiv 2002 schrijft voor dat de gegevens die – gelet op het doel waarvoor zij worden verwerkt – hun betekenis hebben verloren, dienen te worden verwijderd. Het verwijderen van gegevens betekent dat de gegevens niet langer toegankelijk zijn voor operationele doeleinden maar enkel voor archiefwerkzaamheden, klachtbehandeling en dergelijke.⁶⁴ De verwijderde gegevens dienen ingevolge artikel 43, derde lid, Wiv 2002 te worden vernietigd, tenzij wettelijke regels omtrent bewaring daaraan in de weg staan. In een bij of krachtens de Archiefwet 1995 vast te stellen openbare selectielijst wordt vastgesteld welke gegevens voor vernietiging en welke voor overbrenging in aanmerking komen.⁶⁵ Op grond van artikel 2 van het Archiefbesluit 1995 wordt bij het opstellen en vaststellen van deze selectielijst rekening gehouden met “de taak van de AIVD, de verhouding van de AIVD met andere overheidsorganen, de waarde van de archiefbescheiden als bestanddeel van het cultureel erfgoed en het belang van de in de archiefbescheiden voorkomende gegevens voor overheidsorganen, voor recht- en bewijszoekenden en voor historisch onderzoek”.⁶⁶

De vaststelling van de selectielijst geschiedt ingevolge artikel 5, tweede lid, onder b, van de Archiefwet 1995 door de minister van BZK en de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen gezamenlijk. Archiefbescheiden dienen uiteindelijk ofwel te worden overgebracht ofwel te worden vernietigd. Er vindt geen vernietiging plaats dan na de vaststelling en bekendmaking van een selectielijst.⁶⁷

Overbrenging naar het Nationaal Archief zal slechts dan geschieden indien de archiefbescheiden ouder zijn dan twintig jaar en, na advies van de beheerder van de archiefbewaarplaats, door de betrokken minister is vastgesteld dat geen beperkingen aan de openbaarheid dienen te worden gesteld met het oog op het belang van de Staat of van diens bondgenoten. Er dient met andere woorden te worden onderzocht of er gronden zijn op basis waarvan de handhaving van een staatsgeheime rubricering aangewezen blijft. Overbrenging leidt tot derubricering. De Archiefwet kent wel de mogelijkheid om openbaarheidsbeperkingen op te leggen aan archiefbescheiden. Het belang van de Staat, de oorspronkelijke grondslag voor de rubricering, kan evenwel niet een grond zijn voor een dergelijke openbaarheidsbeperking aangezien deze reeds in de Wiv 2002 is geïncorporeerd.

Staatsgeheimen die na 20 jaar (nog) niet kunnen worden gederubriceerd, worden niet overgebracht naar het Nationaal Archief maar blijven in beheer bij de AIVD totdat

⁶⁴ *Kamerstukken II* 1999/2000, 25 877, nr. 8, p. 77.

⁶⁵ *Kamerstukken II* 1997/98, 25 877, nr. 3, p. 60-61.

⁶⁶ Onder historisch onderzoek moet worden verstaan “ieder onderzoek dat zich tot het verleden richt”; *Kamerstukken II* 1995/96, 22 036, nr. 12, p. 3.

⁶⁷ *Kamerstukken II* 2003/04, 29 200 VII, nr. 3, p. 17.

overbrenging gelet op het belang van de Staat wel mogelijk is.⁶⁸ Uit artikel 44 Wiv 2002 volgt de wettelijke plicht om een actief derubriceringsbeleid na te streven. Archiefbescheiden die zijn overgebracht naar een archiefbewaarplaats zijn ingevolge artikel 14 van de Archiefwet in beginsel openbaar en voor eenieder kosteloos te raadplegen.

Het tweede lid van artikel 44 Wiv 2002 stelt dat de beperkingen aan de openbaarheid niet van toepassing kunnen zijn op archiefbescheiden die ouder zijn dan 75 jaar, tenzij de minister, in overeenstemming met “het gevoelen” van de ministerraad, anders beslist. Een rubriceringsgrond kan derhalve in beginsel niet van toepassing zijn op archiefbescheiden die ouder zijn dan 75 jaar.

Op de praktijk van de verwijdering, vernietiging en overbrenging naar het Nationaal archief zal worden ingegaan in paragraaf 10.1.

4.4 Derubricering ten behoeve van ambtsberichten

De Commissie merkt op dat waar zij spreekt over het derubriceren van informatie zij niet doelt op de situatie waarbij ten behoeve van de externe verstrekking van gegevens op basis van artikelen 36-39 Wiv 2002 (het uitbrengen van een ambtsbericht⁶⁹) door de AIVD informatie wordt gederubriceerd. Een ambtsbericht zal in veel gevallen inzicht geven in het actuele kennisniveau van de AIVD. Het verstrekken van een open ambtsbericht betekent vrijwel altijd dat de informatie die hierin is opgenomen is gederubriceerd. De AIVD maakt de afweging om het actuele kennisniveau ten aanzien van een bepaalde persoon of organisatie prijs te geven ten gunste van het treffen van maatregelen. Het idee hierbij is dat de dreiging die het voorwerp van onderzoek vormt, zal worden weggenomen of verminderd door de maatregelen, waardoor onderzoek (althans naar die specifieke persoon of organisatie) wellicht niet meer nodig is.⁷⁰ Onderzoek van de AIVD heeft in de kern tot doel de verantwoordelijke instanties tijdig te waarschuwen. Het derubriceren van informatie is een *middel* ten behoeve van het uitbrengen van het ambtsbericht en een operationele afweging. Het staatsgeheime karakter vervalt enkel doordat de AIVD de informatie welbewust derubriceert en niet doordat het staatsgeheime karakter daaraan ontvallen is. Deze vorm van operationele derubricering vormt geen onderdeel van het onderhavige onderzoek.

⁶⁸ *Kamerstukken II* 1997/98, 25 877, nr. 3, p. 61.

⁶⁹ Een ambtsbericht is de verstrekking van gegevens aan een ontvanger die bevoegd is naar aanleiding van die gegevens maatregelen te treffen tegen de in het bericht genoemde persoon of organisatie.

⁷⁰ Toezichtsrapport van de CTIVD nr. 29 inzake de door de AIVD uitgebrachte ambtsberichten in de periode van oktober 2005 tot en met mei 2010, *Kamerstukken II* 2011/12, 29 924, nr. 72 (bijlage), beschikbaar op www.ctivd.nl, para. 6.3.2.

In het geval van het derubriceren in het kader van het Vir-bi of artikel 44 Wiv 2002 is het derubriceren een *gevolg*: de informatie blijkt niet langer als staatsgeheim te kunnen worden aangemerkt omdat kennismaking van deze informatie door derden niet langer tot schade aan het belang van de Staat of diens bondgenoten kan leiden.

4.5 Toezicht op de naleving van de rubriceringsvoorschriften

Uit de parlementaire geschiedenis volgt dat op de juiste naleving van de rubriceringsregels een stringent toezicht wordt uitgeoefend.⁷¹ In dit kader is aan de BVA van de AIVD ingevolge het Vir-bi een belangrijke rol toebedeeld. De BVA verleent ondersteuning aan de secretaris-generaal van BZK, die belast is met “de uitwerking van de uitgangspunten voor het rubriceren binnen het ministerie” (artikel 13, tweede lid, onder a Vir-bi). Deze uitwerking moet onderdeel zijn van het door de secretaris-generaal op te stellen informatiebeveiligingsbeleid. De toelichting bij artikel 13 van het Vir-bi stelt dat:

“In dit beleidsdocument worden vastgelegd welke soorten bijzondere informatie er zijn op een ministerie, wat de daarbij behorende rubricering is en wie de rubricering definitief vaststelt.”

Uit het artikel 13, derde lid, Vir-bi volgt dat de secretaris-generaal in overleg treedt met het hoofd van de AIVD inzake de beveiliging van staatsgeheimen. Artikel 14 Vir-bi voorziet in een adviserende en toezichthoudende rol voor de BVA. De BVA adviseert over en houdt toezicht op het vaststellen van de juiste rubricering (artikel 7 Vir-bi).

Op de praktische invulling van het voorgaande zal worden ingegaan in paragraaf 6.4.

5 Commissie voor de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (Commissie IVD)

Het rubriceren van informatie als staatsgeheim leidt er in beginsel toe dat de informatie niet in openbare fora kan worden behandeld. In de Wiv 2002 is in artikel 8, derde tot en met vijfde lid, opgenomen dat de minister van BZK vertrouwelijk mededeling kan doen aan een of beide Kamers der Staten-Generaal ten aanzien van gegevens die zicht geven op door de AIVD aangewende middelen in concrete aangelegenheden, door de dienst

⁷¹ *Kamerstukken II 1984/85, 17 363, nr. 12, p. 9.*

aangewende geheime bronnen en het actuele kennisniveau van de dienst.⁷²

Teneinde parlementaire controle op de staatsgeheime aspecten van het werk van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten mogelijk te maken, heeft de Tweede Kamer een commissie ingesteld die is belast met de parlementaire controle op de geheime aspecten van het overheidsbeleid rond de AIVD en de MIVD (artikel 22, eerste lid, Reglement van Orde van de Tweede Kamer). De commissie voor de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (Commissie IVD) is ingesteld op 25 maart 1952 als vaste commissie voor de Binnenlandse Veiligheidsdienst na toezegging van de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken om met deze commissie overleg te plegen omtrent de Binnenlandse Veiligheidsdienst.⁷³ De Commissie IVD bestaat uit de voorzitters van de fracties uit de Tweede Kamer (artikel 22, eerste lid, Reglement van Orde van de Tweede Kamer). De taak van de Commissie IVD is het controleren van de operationele taak van zowel de AIVD als de MIVD. Zij vergadert in beslotenheid en eenmaal per jaar brengt zij verslag uit betreffende haar werkzaamheden.⁷⁴ De Eerste Kamer heeft een dergelijke commissie niet ingesteld.

De verstrekking van staatsgeheime informatie aan de Commissie IVD vormt een uitzondering op het beginsel dat staatsgeheime informatie slechts kan worden gedeeld met personen die in het bezit zijn van een verklaring van geen bezwaar. De functie van fractievoorzitter is immers geen vertrouwensfunctie. De grondslag voor het vertrouwelijk verstrekken van staatsgeheime informatie aan de Commissie IVD is gelegen in artikel 68 van de Grondwet, waarin de inlichtingenplicht aan beide Kamers der Staten-Generaal is geregeld.⁷⁵ Tevens voorziet het eerder gememoreerde artikel 8 Wiv 2002 in de mogelijkheid om beide Kamers der Staten-Generaal vertrouwelijk te informeren.

De fractievoorzitters mogen de staatsgeheime informatie die met de Commissie IVD is gedeeld niet bespreken met de fractiegenoten of anderszins in het openbare debat te berde brengen. De Commissie constateert dat in de Tweede Kamer geregeld geluiden klinken om de woordvoerders op het terrein van inlichtingen- en veiligheidsdiensten in de Commissie IVD te laten plaatsnemen in plaats van of naast de fractievoorzitters.⁷⁶

⁷² In het navolgende zal worden toegelicht dat deze drie categorieën de grondslag vormen voor het rubriceren als staatsgeheim door de AIVD.

⁷³ *Handelingen II* 1951/52, p. 1992.

⁷⁴ *Kamerstukken II* 2009/10, 30 977 en 29 924, nr. 25, p. 2.

⁷⁵ *Kamerstukken II* 1992/93, 22 890, nr. 2, p. 4-5.

⁷⁶ In het bijzonder kan worden gewezen op het pleidooi hiervoor van het lid van de SP fractie, de heer Van Raak, en minder expliciet het lid van de PvdA fractie, de heer Heerts. Zie bijv. *Kamerstukken II* 2009/10, 30 977, nr. 33, p. 3 en 9.

Praktijk

6 Intern beleid en praktijk van de AIVD

6.1 Interne rubriceringsvoorschriften

De AIVD heeft de interne regels met betrekking tot het rubriceren van staatsgeheime informatie vastgelegd in het beveiligingsplan. Daarnaast wordt de rubricering van staatsgeheime informatie geadresseerd in een beleidsdocument in de zin van artikel 3 Voorschrift informatiebeveiliging rijksoverheid. De Commissie constateert dat de AIVD, gelet op het specifieke karakter van de organisatie, zorg draagt voor zijn eigen beleidsdocument en niet valt onder het departementale beleidsdocument van het ministerie van BZK.

In het beleidsdocument wordt de AIVD gekenmerkt als een “staatsgeheimenfabriek” waarin wordt gewerkt met “(veelal) staatsgeheime productiemiddelen (medewerkers, bronnen, hulpmiddelen en methodieken)” en waarbij “(veelal) staatsgeheime halffabrikaten en eindproducten (informatie)” worden vervaardigd. Gelet op de enorme hoeveelheid gerubriceerde documenten die de AIVD op jaarbasis produceert, kan de Commissie niet anders dan deze typering onderschrijven.

Het beleidsdocument stelt het volgende:

“(…) inbreuken op de vertrouwelijkheid of veiligheid tasten de slagkracht, effectiviteit en geloofwaardigheid van de dienst aan omdat:

- bronnen, medewerkers en relaties fysieke, geestelijke of maatschappelijke schade oplopen;
- vertrouwelijke informatie wordt gecompromitteerd;
- lopende onderzoeken gefrustreerd worden;
- interstatelijke betrekkingen, politieke verhoudingen, opsporings- en vervolgingsbelangen, de privacy van individuen geschaad of verstoord worden;
- het imago van en het zorgvuldig opgebouwde vertrouwen in de AIVD aangetast worden;
- de voorbeeldfunctie van de dienst waar het gaat om veiligheid en vertrouwelijkheid niet waargemaakt wordt;
- zij een negatieve invloed hebben op de bereidheid van bronnen en relaties om samen te werken met of informatie te verstrekken aan de AIVD.“

De voornoemde redenen zijn niet in alle gevallen op zichzelf voldoende om informatie

staatsgeheim te rubriceren maar geven de ongewenste gevolgen aan van een inbreuk op de vertrouwelijkheid of veiligheid. Het belang van een degelijk beveiligingsbeleid van de AIVD wordt hiermee onderstreept.

In zijn interne regelgeving sluit de AIVD aan bij de regeling van het Vir-bi. Staatsgeheime informatie kan worden onderverdeeld in confidentiële, geheime en zeer geheime informatie. Kennisneming door niet gerechtigden van staatsgeheime informatie kan respectievelijk schade, ernstige schade dan wel zeer ernstige schade toebrengen aan het belang van de Staat of van zijn bondgenoten. Voor de vaststelling van de rubricering wordt eveneens aangesloten bij de voorgeschreven rubriceringsprocedure uit het Vir-bi. Het beveiligingsplan stelt dat de voor de informatie verantwoordelijke lijnmanager de rubricering vaststelt. In de meeste gevallen is dit het teamhoofd. In de interne regelgeving van de AIVD is het in acht nemen van het *need to know* beginsel naast het rubriceringsvereiste vastgelegd. De Commissie constateert dat bij een aantal gesprekspartners van de Commissie deze twee separate uitgangspunten in elkaars verlengde worden geplaatst, in die zin dat een hoger rubriceringsniveau wordt gehanteerd om te bewerkstelligen dat *binnen* de AIVD de informatie niet bij teveel personen bekend wordt. De Commissie is van oordeel dat de rubriceringsfunctie hiervoor niet de geëigende modaliteit is. In plaats daarvan dient te worden gewerkt met afschermingsgroepen om het *need to know* beginsel te handhaven (compartimentering). Zij beveelt aan dit uitgangspunt binnen de AIVD helder voor het voetlicht te brengen en erop toe te zien dat niet om deze reden onnodig hoog wordt gerubriceerd indien de aard van de informatie op zichzelf deze rubricering niet noodzakelijk maakt.

De Commissie stelt vast dat de interne regelgeving voor het overige voornamelijk betrekking heeft op de organisatorische inbedding van het beveiligingsbeleid.

Uit artikel 5, vierde lid, van het Vir-bi volgt de verplichting om op de informatie de duur van de rubricering aan te brengen. De Commissie stelt vast dat de AIVD in de praktijk op de door de dienst vastgestelde gerubriceerde informatie niet aangeeft wat de duur van de rubricering is. Wel geeft de AIVD aan op welke datum de rubricering is vastgesteld, zodat hieruit in ieder geval volgt dat uiterlijk twintig jaar na deze datum de informatie dient te worden onderzocht op de mogelijkheid deze te derubriceren. Op de praktijk van de derubricering zal in paragraaf 11 worden ingegaan. De Commissie is geen gevallen tegengekomen waarbij de rubriceringstermijn door de AIVD aan een bepaalde gebeurtenis is gekoppeld.

De Commissie is van oordeel dat het in strijd is met de bepalingen van het Vir-bi dat niet wordt aangegeven wat de duur van de rubricering is. Zij beveelt de AIVD aan om in navolging van artikel 5, vierde lid, van het Vir-bi reeds bij de vaststelling van de

rubricering aan te geven op welk moment de rubricering in beginsel kan worden beëindigd. Zij roept hierbij in herinnering dat een rubriceringstermijn van twintig jaar geen vaststaand gegeven is. De rubriceringstermijn dient zo lang te zijn als strikt noodzakelijk en *uiterlijk* twintig jaar na de vaststelling ervan dient een derubriceringsonderzoek plaats te vinden. Indien dit eerder mogelijk is, zal dit eerder moeten geschieden.

Zowel in het beveiligingsplan als in het beleidsdocument wordt verwezen naar een door de BVA op te stellen rubriceringslijst. Het is de Commissie gebleken dat deze rubriceringslijst moet worden geactualiseerd en niet langer in de huidige interne regelgeving is opgenomen. De rubriceringslijst moet voorzien in een op de praktijk gerichte toepassing van de rubriceringscriteria uit het Vir-bi en zal een indicatie dienen te geven voor het te hanteren rubriceringsniveau van bepaalde typen informatie. In een voorgaande versie van het zogeheten “Handboek beveiliging” van de AIVD, daterend uit 1994, was wel een rubriceringslijst opgenomen. De Commissie stelt vast dat het oude handboek en de rubriceringslijst niet meer breed beschikbaar zijn binnen de AIVD en in de praktijk niet worden toegepast bij de vaststelling van de rubricering. De Commissie beveelt aan de rubriceringslijst te actualiseren op een dusdanige wijze dat deze van praktisch toegevoegde waarde is. Daarnaast dient de AIVD ervoor zorg te dragen dat de rubriceringslijst breed beschikbaar is binnen de dienst en actief onder de aandacht wordt gebracht. De Commissie ziet hierin een rol weggelegd voor de BVA. De Commissie wijst tevens op de taak van de secretaris-generaal van het ministerie van BZK, die ingevolge artikel 13 Vir-bi is belast met het toezicht op de juiste naleving van het Vir-bi.

In het beveiligingsplan is het volgende opgenomen ten aanzien van staatsgeheimen bij de AIVD.

“Staatsgeheimen bij de dienst betreffen de volgende categorieën.

Gegevens:

- die zicht bieden op het actuele kennisniveau van de dienst. Hieronder wordt begrepen het enkele gegeven of een persoon of organisatie al dan niet bekend is bij de dienst;
- waaruit niet open bronnen kunnen worden afgeleid;
- waaruit een niet algemeen bekende werkwijze van de dienst kan worden afgeleid;
- aangaande de identiteit van medewerkers;
- die betrekking hebben op de beveiliging van het gebouw en de inrichting van de dienst.”

De Commissie stelt vast dat de AIVD een vijftal redenen onderkent op basis waarvan bepaalde informatie als staatsgeheim dient te worden aangemerkt. Drie van deze redenen – te weten de bescherming van het actuele kennisniveau, de bronnen en de

niet algemeen bekende werkwijze van de dienst – zijn tevens terug te vinden in zowel het Vir-bi (artikel 6) als de Wiv 2002 (artikel 8). De AIVD merkt tevens aan als staatsgeheime informatie de identiteit van medewerkers van de AIVD en gegevens die betrekking hebben op de beveiliging van het gebouw en de inrichting van de dienst. De Commissie onderschrijft in beginsel het staatsgeheime karakter van deze twee additionele rubriceringsgronden (zie paragraaf 3.4). Zij merkt op dat de verlengde rubriceringstermijn uit het Vir-bi van twintig jaar niet van toepassing is op staatsgeheimen die op deze gronden zijn gerubriceerd. Voor staatsgeheimen die betrekking hebben op de identiteit van medewerkers van de AIVD en de beveiliging van het gebouw en inrichting van de dienst geldt ingevolge artikel 6 van het Vir-bi de reguliere rubriceringstermijn van tien jaar, waarna onderzocht dient te worden of de rubriceringstermijn kan worden beëindigd, dient te worden aangepast of moet worden gehandhaafd. Bovendien wijst de Commissie erop dat niet iedere identiteit van een medewerker van de dienst als staatsgeheime informatie kan worden aangemerkt. De publieke bekendheid van de dienstleiding van de AIVD en die van zijn medewerkers die onder eigen naam contact onderhouden met de media staan bijvoorbeeld eraan in de weg om deze informatie als staatsgeheim aan te merken. Bovendien is in de eerder aangehaalde uitspraak van de rechtbank Arnhem de geheimhouding van de identiteit van medewerkers van de MIVD gerelateerd aan het operationele karakter van de functie.⁷⁷

Een nadere omschrijving van voornoemde categorieën alsmede een indicatie voor de voorgeschreven rubricering ontbreekt in zowel het beveiligingsplan als het beleidsdocument. De Commissie constateert dat richtlijnen voor de rubricering van specifieke informatie, zoals van bepaalde operatieplannen of een tapverslag, incidenteel worden geadresseerd in interne stukken. De Commissie is van oordeel dat bij de AIVD dergelijke richtlijnen niet op een voldoende toegankelijke wijze zijn vastgelegd.

De Commissie constateert dat bij de AIVD op werkniveau de behoefte bestaat aan een nadere concretisering van de rubriceringsvoorschriften. De Commissie beveelt aan dat de AIVD met inachtneming van het voorgaande, waaronder de jurisprudentiële uitgangspunten, voorziet in een op de praktijk gerichte uitwerking van het Vir-bi, waarin voor zover mogelijk concrete handvatten worden geboden voor de rubricering van door de AIVD vastgestelde stukken. Hierin dient tevens aandacht te worden besteed aan de verschillende rubriceringsniveaus en de daarvoor geldende criteria.

Hierbij zij vermeld dat in het begin van 2011 intern een projectvoorstel aan de dienstleiding van de AIVD is aangeboden. Hierin is het voorstel gedaan om de bepalingen

⁷⁷ Rechtbank Arnhem 5 september 2011, *LJN*: BR6654.

uit het Vir-bi te vertalen naar rubriceringsrichtlijnen, waarin “nader wordt gespecificeerd *hoe* bepaald dient te worden of informatie staatsgeheim is en *welk soort* informatie gerubriceerd dient te worden als respectievelijk CONFIDENTIEEL, GEHEIM of ZEER GEHEIM”. Ten tijde van het schrijven het onderhavige toezichtsrapport is het projectvoorstel aangenomen door de dienstleiding en naar verwachting zal in 2012 het project ten uitvoer worden gelegd.

6.2 Het rubriceren van informatie in de praktijk

De Commissie constateert dat het in de praktijk zelden voorkomt dat in een document wordt aangegeven waarin de noodzaak is gelegen om het staatsgeheim te rubriceren of dat het document is voorzien van een oplegnotitie waarin het rubriceringsniveau en de achterliggende gronden daarvoor expliciet zijn beschreven. De Commissie merkt op dat geen bepaling in het Vir-bi hiertoe verplicht. Wel merkt de Commissie op dat enig inzicht in de motivering van het rubriceringsniveau van nut kan zijn voor het nadien uit te voeren derubriceringsonderzoek, hetgeen meestal vele jaren na vaststelling van het rubriceringsniveau zal plaatsvinden.

De beveiliging van informatie en de daarmee samenhangende rubricering is onderdeel van de algemene introductiecursus voor nieuwe medewerkers van de AIVD. In algemene zin wordt uiteengezet wat de uitgangspunten van het Vir-bi zijn en waarin de noodzaak is gelegen voor de AIVD van het rubriceren van staatsgeheime informatie. Het onderwerp komt daarnaast aan de orde bij de eventuele functiespecifieke opleidingen, zoals die voor bewerker en operator. De bescherming van de bronnen, de modus operandi en het actuele kennisniveau als uitgangspunt staan hierbij centraal. De Commissie stelt vast dat de voorlichting in dit verband in algemene zin de kaders aangeeft voor de rubricering van staatsgeheime informatie. De Commissie stelt vast dat sinds oktober 2011 de introductiecursus op dit punt nader vorm heeft gekregen, in die zin dat er wordt geoefend met het rubriceren van informatie in de praktijk teneinde de nieuwe medewerkers in staat te stellen zich deze materie eigen te maken. Er is verder betrekkelijk weinig op papier vastgelegd en er wordt vertrouwd op de expertise van de begeleiders. De Commissie constateert dat de functiespecifieke opleiding met name aandacht besteedt aan de consequenties van het werken met gerubriceerde informatie, waarbij kan worden gedacht aan de vereisten voor borging in de kluis en een veilige verzending aan derden. Het is de Commissie gebleken dat bij de AIVD de indruk bestaat dat een hogere rubricering serieuzer kan worden genomen door bepaalde afnemers en het aldus loont om hoger te rubriceren. De Commissie heeft begrip voor dit operationele uitgangspunt, maar is van oordeel dat dit niet in overeenstemming is met het Vir-bi.

De Commissie stelt vast dat concrete rubriceringsvraagstukken voornamelijk aan de orde komen in het forum waarbinnen de informatie en daarmee de rubricering wordt opgesteld en vastgesteld. In de meeste gevallen is dit in teamverband. De Commissie stelt vast dat hierbij wordt vertrouwd op de ervaren medewerkers binnen de AIVD om te komen tot een consistente rubricering van informatie. De ervaren medewerkers worden geacht een goed beeld te hebben van de staande praktijk. Uit het onderzoek van de Commissie is gebleken dat de rubricering van documenten zelden tot discussies leidt binnen het team. Tevens wordt in veel gevallen aangesloten bij het vooraf ingestelde rubriceringsniveau van bepaalde standaardproducten van de AIVD.⁷⁸ De Commissie stelt vast dat er weinig structuren zijn ingesteld waarbinnen op teamoverstijgend niveau de rubricering van informatie structureel aan bod komt. Uit de door haar gevoerde gesprekken met medewerkers van de AIVD is het de Commissie gebleken dat met name het onderscheid tussen Stg. CONFIDENTIEEL en Stg. GEHEIM moeilijk is te maken en zich in de praktijk ook nauwelijks doet voelen waar het gaat om interne producten. Slechts waar het de verwerking van Stg. ZEER GEHEIM gerubriceerde informatie betreft wordt dit als een last ervaren, gelet op de stringente beveiligingsvoorschriften als bewaring in de kluis en het verbod om de informatie op het interne netwerk te bewerken. De hoogte van de rubricering gaat een rol spelen indien de informatie moet worden gedeeld met derden buiten de AIVD. Zij beschikken niet altijd over de mogelijkheden om hooggerubriceerde informatie te ontvangen, bijvoorbeeld omdat de noodzakelijke verklaring van geen bezwaar op het juiste niveau ontbreekt of geen veilige ruimte aanwezig is om de informatie te bewaren. In deze gevallen is het noodzakelijk om de informatie lager te rubriceren, wil de AIVD over kunnen gaan tot het verstrekken van de informatie. Hiervoor zal de AIVD de informatie op een dusdanige wijze moeten herformuleren dat het rubriceringsniveau kan worden verlaagd, bijvoorbeeld door het achterwege laten van bepaalde operationele details.

De te exploiteren producten, zoals korte informatierapporten (KIR) en speciale inlichtingenanalyses (SIA), worden in beginsel langs de eenheid Regie geleid. De eenheid Regie vervult een adviserende rol ten aanzien van de inhoud en is betrokken bij de eindredactie. In het advies van Regie kan onder meer aandacht worden besteed aan de rubricering van het desbetreffende product. Indien hiertoe aanleiding is, kan navraag worden gedaan over (het niveau van) de rubricering bij de steller van de informatie. De Commissie constateert dat de rubricering in betrekkelijk weinig gevallen tot een inhoudelijke discussie leidt. In de praktijk wordt vertrouwd op het operationele oordeel van de steller en het betrokken teamhoofd wat betreft de toegekende rubricering aangezien deze het best in staat zijn de gevoeligheid van de informatie op waarde te

⁷⁸ Zie hieromtrent paragraaf 9.4.

schatten. Indien een product met een hoge rubricering evenwel een grote verspreidingsgraad kent, zal door de eenheid Regie de vraag worden gesteld of de rubricering niet te hoog is in verhouding tot de grootte van de groep afnemers. In de optiek van Regie lijkt in dat geval sprake te zijn van een discrepantie. De Commissie constateert dat dit in de praktijk zal kunnen leiden tot een tekstuele aanpassing van het product, door bijvoorbeeld minder operationele details te vermelden, zodat de rubricering kan worden verlaagd. Het kan er eveneens toe leiden dat het product aan een minder grote groep van afnemers wordt toegezonden. Het komt zelden voor dat het staatsgeheime karakter van de informatie ter discussie staat.

De Commissie acht het aangewezen dat de AIVD het centrale toezicht op het op consistente wijze toepassen van de rubriceringsvoorschriften sterker verankert in de organisatie dan nu het geval is. De producten die extern worden geëxploiteerd kennen een vorm van centraal toezicht omdat deze één loket passeren en er in beginsel een adviserende rol is weggelegd voor de eenheid Regie. Zij stelt evenwel vast dat de adviserende rol van Regie in dit opzicht niet nader is vastgelegd en dat het aanbeveling verdient dat de rol van Regie een minder optioneel karakter krijgt. Bij de producten die niet voor exploitatie zijn vastgesteld, is deze centrale vorm van advisering nagenoeg afwezig. Zo heeft de Commissie slechts in enkele gevallen geconstateerd dat de eenheid Regie een advies geeft aangaande een intern product, zoals een onderzoeksopdracht, waarbij mede aandacht wordt besteed aan de rubricering van de informatie.

De Commissie stelt vast dat er weinig schriftelijk wordt vastgelegd aangaande de rubriceringsoverwegingen in de adviezen van de eenheid Regie. Het advies van Regie wordt in de exploitatiegeleide bij een extern product verwerkt maar wat hierin ten aanzien van de rubricering wordt vastgelegd is vrij summier. De Commissie heeft begrepen dat het één en ander voornamelijk mondeling aan de orde wordt gesteld.

De Commissie acht een gebrekkige schriftelijke vastlegging niet bevorderlijk voor een dienstbreed consistente rubricering. Zij geeft in overweging de werkwijze aan te passen zodat aan de doelstelling van het Vir-bi om informatie na verloop van tijd te onderzoeken op de mogelijkheid van derubricering kan worden voldaan en de besluitvorming daaromtrent wordt vergemakkelijkt.

6.3 Derubricering

Het interne beleid van de AIVD sluit voor wat betreft het derubriceren van informatie aan bij het bepaalde in het Vir-bi. Dat wil zeggen dat het interne beleid erin voorziet dat uiterlijk twintig jaar na de vaststelling van de rubricering moet worden onderzocht of

het mogelijk is de rubricering te herzien of te beëindigen. De persoon die hiertoe bevoegd is, is de persoon die de rubricering heeft vastgesteld, degene die hem in zijn functie is opgevolgd dan wel een daartoe door of namens het hoofd van de AIVD aangewezen functionaris. Het interne beleid van de AIVD voorziet niet in een nadere uitwerking van het derubriceringsonderzoek.

Op de derubriceringspraktijk zal nader worden ingegaan in paragraaf 10.

6.4 Rol van de BVA

Het is de Commissie gebleken dat de BVA in de praktijk geen structurele of actieve rol heeft bij het houden van toezicht op het correct rubriceren van informatie. De opsteller van een document doet een voorstel voor de rubricering en degene die de informatie vaststelt, stelt tevens de rubricering vast. De toezichthoudende rol van de BVA komt voornamelijk tot uiting in die gevallen dat sprake is van een incidentmelding en de BVA naar aanleiding hiervan stukken onder ogen krijgt op grond waarvan hij navraag kan doen naar de achtergronden van de gekozen rubricering. Aan de BVA komt tevens een adviserende rol toe maar die is beperkt tot het incidenteel op verzoek geven van advies ten aanzien van een specifiek document of een beleidskwestie. Er is geen sprake van een formele accordering van de gekozen rubricering door de BVA. De BVA heeft daarnaast onder meer een plaats in de introductiecursus voor nieuwe medewerkers van de AIVD. Hierin wordt het belang van geheimhouding benadrukt, wordt ingegaan op beveiligingsmaatregelen en wordt een eerste inleiding gegeven in het rubriceren van staatsgeheime informatie.

7 Rubricering van operationele informatie

In deze paragraaf worden de bevindingen van de Commissie uiteen gezet ten aanzien van de rubricering van operationele informatie van de AIVD. De Commissie vat onder deze noemer alle informatie die de AIVD rubriceert ingevolge de uitoefening van zijn wettelijke taak in de zin van artikel 6 Wiv 2002. De overige informatie wordt door de Commissie besproken in paragraaf 8. Zij heeft zich in deze en de volgende paragraaf de vraag gesteld of de informatie terecht als staatsgeheime informatie is aangemerkt. De vraag of door de AIVD op *staatsgeheime* informatie de verschillende rubriceringsniveaus consistent worden toegepast komt in paragraaf 9 aan de orde. In het laatste geval staat de staatsgeheime kwalificatie op zichzelf derhalve niet ter discussie.

De Commissie heeft ervoor gekozen om de operationele informatie op een aantal aspecten

aan een nader onderzoek te onderwerpen. In de eerste plaats heeft zij de belangrijkste rubriceringsgronden – te weten de bescherming van bronnen, werkwijze en actueel kennisniveau – onderzocht. Daarnaast heeft de Commissie de externe verstrekking van staatsgeheim gerubriceerde informatie bestudeerd. Zij heeft tevens aandacht besteed aan de rubricering in het kader van veiligheidsonderzoeken.

De Commissie heeft deze onderwerpen steekproefsgewijs onderzocht. In het navolgende bespreekt zij haar bevindingen. De Commissie heeft telkens beoordeeld of de *initiële* beslissing de informatie te rubriceren op terechte gronden is geschied. In het verlengde daarvan heeft zij zo nodig beoordeeld of kennisneming van de informatie door niet-gerechtigden een aanmerkelijke kans op schade aan de nationale veiligheid oplevert. De vraag of de informatie nu nog steeds als staatsgeheime informatie moet worden aangemerkt, is een *derubriceringsvraagstuk* en zal in algemene zin aan de orde komen in paragraaf 11.

De Commissie constateert dat het (overgrote) deel van de informatie dat wordt vastgesteld door de AIVD op enigerlei wijze zicht biedt op zijn bronnen, werkwijze en/of zijn actuele kennisniveau. De Commissie merkt hierbij op dat uit de toelichting op artikel 6 van het Vir-bi volgt dat indien slechts één passage staatsgeheime informatie bevat een staatsgeheime rubricering voor het gehele document is aangewezen, terwijl de rest van het document geen staatsgeheime informatie bevat.⁷⁹ De Commissie is dan ook van oordeel dat de staatsgeheime rubricering van operationele informatie in veruit de meeste gevallen conform wet- en regelgeving is geschied.

7.1 De geheimhouding van de werkwijze, bronnen en het actuele kennisniveau

7.1.1 Werkwijze

De werkwijze van de AIVD dient beschermd te worden om te voorkomen dat zij die de aandacht van de dienst behoeven zich door kennis van de werkwijze aan de aandacht van de dienst kunnen onttrekken. De Commissie merkt op dat de werkwijze, of *modus operandi*, het gehele spectrum aan activiteiten van de AIVD kan behelzen die de dienst uitvoert in het kader van zijn taakuitvoering in de zin van artikel 6 Wiv 2002. Hierbij dient in de eerste plaats te worden gedacht aan de toepassing van bijzondere bevoegdheden. De Commissie constateert dat de AIVD de toepassing van bijzondere

⁷⁹ “De informatie als geheel dient ten minste zo hoog te zijn gerubriceerd als het hoogst gerubriceerde gedeelte of de hoogst gerubriceerde bijlage.”

bevoegdheden in concrete gevallen en de omstandigheden die samenhangen met de toepassing ervan, zoals de operationele randvoorwaarden, als staatsgeheime informatie rubriceert. De Commissie acht dit in overeenstemming met wet- en regelgeving.

Naar aanleiding van een aangenomen motie in de Tweede Kamer is het totale aantal ingezette taps (artikel 25 Wiv 2002) in 2009 openbaar gemaakt.⁸⁰ Deze informatie werd tot dat moment door de AIVD als staatsgeheime informatie aangemerkt. In navolging van het openbaar worden van deze informatie heeft de AIVD een inzageverzoek ontvangen waarin werd gevraagd om inzage in de tapstatistieken van meerdere jaren. Inzage werd door de AIVD geweigerd met als redengeving dat deze informatie zicht biedt op de *modus operandi* van de AIVD. De Commissie is van oordeel dat een meerjaarlijks overzicht van de tapstatistieken niet als staatsgeheime informatie kan worden aangemerkt. Aangezien enkel inzage werd gevraagd in de totale hoeveelheid taps zal het voor een derde niet inzichtelijk zijn door welke factoren deze hoeveelheid wordt beïnvloed of op welke wijze het totale aantal taps is belegd binnen de AIVD. Indien het aantal taps in een bepaald jaar hoger is dan het jaar daarvoor kan dit velerlei oorzaken hebben, waarover een buitenstaander weliswaar vermoedens kan hebben maar waarover hij geen duidelijkheid kan verkrijgen. De Commissie wijst in dit verband op veranderende onderzoeksprioriteiten, nieuwe opgekomen onderzoeksonderwerpen, capacitaire beperkingen of de subsidiaire toepassing van andere (bijzondere) bevoegdheden. Zelfs indien het totaal aantal taps gelijk is gebleven sluit dit uit dat hieraan een significant andere interne verdeling ten grondslag ligt, zowel wat betreft het type tap als het onderzoeksgebied. Het is de vraag wat de schade voor de nationale veiligheid zou kunnen zijn indien wordt overgegaan tot de openbaarmaking van de desbetreffende gegevens. De nationale veiligheid zal met name kunnen worden geschaad indien personen of organisaties die de AIVD onderzoekt, door kennisneming van de werkwijze van de dienst, het gedrag hierop kunnen aanpassen waardoor de AIVD minder goed in staat zal zijn om zijn wettelijke taak te vervullen.⁸¹ Behoudens de situatie dat bekend wordt dat de AIVD (bijna) geen taps inzet, acht de Commissie het niet waarschijnlijk dat een persoon of organisatie op basis van de enkele wetenschap van het totale aantal taps zijn gedrag hierop kan aanpassen, anders dan door het besluit te nemen om niet langer gebruik te maken van enig telecommunicatiemiddel. Van een aanmerkelijke kans op schade aan de nationale veiligheid is hier dus geen sprake.

Los van de concrete toepassing van bijzondere bevoegdheden rubriceert de AIVD tevens als staatsgeheime informatie de overige operationele afwegingen en kenmerken van een

⁸⁰ *Kamerstukken II* 2009/10, 30 517, nr. 21.

⁸¹ Zie bijv. *Kamerstukken II* 1997/98, 25 877, nr. 3, p. 68; *Kamerstukken II* 1999/2000, 25 877, nr. 8, p. 122.

onderzoek. In dit verband kan worden gedacht aan de aanmerking van *targets*⁸², benaderingsplannen, teamopdrachten en prioriteitsstellingen, het exploitatiebeleid en de details van de samenwerking met buitenlandse collega-diensten. De Commissie is van oordeel dat dergelijke gegevens, die betrekking hebben op de methode voor het heimelijk inwinnen van operationele informatie, terecht als staatsgeheime informatie zijn gerubriceerd.

De Commissie merkt op dat het aanmerken van een werkwijze als staatsgeheime informatie aan bepaalde grenzen is gebonden. Zo is zij van oordeel dat het moet gaan om een actuele niet bekende werkwijze. De onbekendheid kan zijn gelegen in de persoon jegens wie de werkwijze wordt toegepast of in algemene zin zijn gerelateerd aan de onbekendheid van de werkwijze op zich, bijvoorbeeld in relatie tot de technische capaciteiten van de dienst. De Commissie onderkent een relatie tussen de noodzaak de werkwijze geheim te houden en de noodzaak het actuele kennisniveau van de AIVD te beschermen. De toepassing van een bijzondere bevoegdheid jegens een bepaalde persoon behoeft slechts dan geheim te worden gehouden indien deze informatie relevant is voor enig lopend onderzoek van de AIVD.⁸³ De Commissie wijst in dit verband op de wettelijke notificatieplicht. Naar het oordeel van de Commissie is de noodzakelijke geheimhouding van de werkwijze van de AIVD in alle gevallen onderhevig aan erosie door enkel het verloop van de tijd.

Overigens constateert de Commissie dat meerdere (oudere) tapverslagen in het verleden ten onrechte in het geheel niet zijn gerubriceerd. Het betreft in dit verband zowel verslagen van telefoontaps als van internettaps.

7.1.2 Bronbescherming

De Commissie constateert dat de AIVD veel waarde hecht aan de adequate bescherming, en daarmee rubricering, van informatie die betrekking heeft op zijn menselijke bronnen. De Commissie onderkent dat menselijke bronnen een langdurige bescherming genieten. Zij stelt vast dat de AIVD de bescherming van zijn bronnen als een belangrijke, zo niet de belangrijkste, waarde beschouwt. Indien de AIVD onvoldoende zorg zou dragen voor de bescherming van broninformatie zou dit tevens ertoe kunnen leiden dat de bereidheid om gegevens aan de AIVD te verstrekken door (andere) bronnen aanzienlijk zou afnemen.⁸⁴

⁸² *Targets* zijn personen of organisaties die door de doelen die zij nastreven, dan wel door hun activiteiten aanleiding geven tot het ernstige vermoeden dat zij een gevaar vormen voor (het voortbestaan van) de democratische rechtsorde, dan wel voor de veiligheid of voor andere gewichtige belangen van de staat.

⁸³ Vgl. in dit verband artikel 53, eerste lid, onder a, sub 3°, Wiv 2002.

⁸⁴ Idem.

Op het hoofd van de AIVD rust ingevolge artikel 15 Wiv 2002 de zorgplicht om de geheimhouding van onder meer de menselijke bronnen van de dienst te waarborgen. Het kader voor de rubricering van dit type informatie is binnen de AIVD het meest uitgekristalliseerd en de Commissie leidt uit de verschillende gesprekken die zij in het kader van het onderzoek heeft gevoerd, af dat deze door medewerkers van de AIVD het sterkst is geïnternaliseerd. De Commissie is van oordeel dat de AIVD de informatie die betrekking heeft op menselijke bronnen in het algemeen conform wet- en regelgeving staatsgeheim heeft gerubriceerd. Zij constateert dat de AIVD feitelijk al hetgeen samenhangt met de samenwerking met de bronnen en de daaruit verkregen informatie staatsgeheim rubriceert. Het betreft in dit verband derhalve niet slechts de informatie die betrekking heeft op de identiteit van de bron maar tevens de informatie die van de bron verkregen is. Deze laatste vorm van informatie, welke geanonimiseerd wordt neergelegd in een informatierapport, is in beginsel niet gerubriceerd ter bescherming van de bron. De bescherming van het actuele kennisniveau of de werkwijze van de AIVD kan in die gevallen wel in het geding zijn.⁸⁵ In voorkomende gevallen is de in het informatierapport opgenomen informatie evenwel dermate specifiek dat uit de context de identiteit van de bron kan worden afgeleid als gevolg waarvan rubricering op grond van bronbescherming is aangewezen. De Commissie merkt op dat in dergelijke gevallen het rubriceringsniveau overeenkomstig dient te worden verhoogd.

De Commissie merkt op dat de noodzaak tot bescherming van de bronnen, en daarmee de noodzaak tot rubriceren, afhankelijk is van de context waarin de informatie aan de AIVD is verstrekt. Hierbij is met name de heimelijkheid van het contact tussen de bron en de medewerker van de AIVD relevant. Zo constateert de Commissie dat de AIVD in het kader van zijn veiligheidsbevorderende taak in de zin van artikel 6, tweede lid, sub c, Wiv 2002 in gesprek treedt met verschillende vertegenwoordigers van de vitale sectoren in Nederland.⁸⁶ Deze gesprekken vinden plaats in een open setting en er vindt geen uitwisseling van gerubriceerde informatie plaats. De gesprekscontacten kunnen onder deze omstandigheden naar het oordeel van de Commissie niet worden aangemerkt als bronnen in de zin van artikel 15, onder b, Wiv 2002. De hieruit verkregen gegevens en de contactgegevens van de gesprekscontacten zijn geen staatsgeheime informatie. De Commissie constateert dat de AIVD ook deze gesprekken in de meeste gevallen staatsgeheim rubriceert. Zij is van oordeel dat het staatsgeheime karakter van het gesprek allesbehalve evident is.

⁸⁵ Zie voor een nadere toelichting paragraaf 9.2.

⁸⁶ Vitale sectoren zijn sectoren en delen van de infrastructuur die zo vitaal (van wezenlijk belang) zijn voor de Nederlandse samenleving dat uitval of ernstige verstoring ervan grote maatschappelijke schade tot gevolg kan hebben (*Jaarverslag AIVD 2010*, p. 54).

In reactie op een inzageverzoek heeft de AIVD geweigerd inzage te bieden in (vermeende) integriteitsaantastingen door medewerkers van de AIVD.⁸⁷ De AIVD heeft in het desbetreffende besluit daarover het volgende aangegeven.

“Indien in de openbaarheid wordt gebracht dat er medewerkers bij de AIVD zijn, die in verband kunnen worden gebracht met (vermeende) integriteitsaantastingen, zou daarmee (ongeacht het aantal) de indruk kunnen worden gewekt dat er binnen de AIVD onzorgvuldig met gegevens wordt omgegaan. De indruk kan worden gewekt dat dit ook geldt voor gegevens van bronnen en de door hen verstrekte informatie. De ervaring leert dat al de geringste mate van onzekerheid over de geheimhouding van informatie er toe kan leiden dat bronnen, nu en in de toekomst, zeer terughoudend zullen zijn om mee te werken met en informatie te verstrekken aan de AIVD. De AIVD is voor een belangrijk deel voor zijn informatie afhankelijk van menselijke bronnen. Indien door openbaarmaking van (vermeende) integriteitsaantastingen binnen deze dienst bronnen terughoudend worden om hun medewerking te verlenen, zal dit de effectieve taakuitvoering van de AIVD sterk bemoeilijken en frustreren zodat daarmee het onderzoek van de AIVD, zowel nu als in de toekomst, in gevaar kunnen worden gebracht. Hiermee wordt de nationale veiligheid geschaad.”

De AIVD legt een relatie tussen het plaatsvinden van integriteitsaantastingen binnen de AIVD en de veronderstelde negatieve invloed hiervan op de bereidheid van (toekomstige) bronnen om informatie te verstrekken aan de AIVD. Deze redenering overtuigt geenszins. De Commissie is van oordeel dat een dergelijke relatie niet te snel mag worden aangenomen. De Commissie merkt bovendien op dat een categorische weigering op grond van de bronbescherming niet conform wet- en regelgeving is. De Commissie heeft haar standpunt bij brief aan de AIVD kenbaar gemaakt. In reactie hierop heeft de AIVD aangegeven in zijn standpunt te volharden.

De Commissie constateert dat de AIVD documenten staatsgeheim heeft gerubriceerd die zijn verkregen van andere overheidsinstanties, dan wel deze documenten omwille van de bronbescherming heeft geweigerd te verstrekken in het kader van een ingediend inzageverzoek. Daar waar het gaat om informatie verkregen van overheidsinstanties die wettelijk verplicht zijn tot de verstrekking van informatie aan de AIVD, zoals ambtenaren van het Openbaar Ministerie ingevolge artikel 61 Wiv 2002 en ambtenaren van de politie ingevolge artikel 62 Wiv 2002, is ingevolge een uitspraak van de rechtbank Den Haag de

⁸⁷ Het betrof in dit verband een inzageverzoek van RTL Nieuws dat was ingediend bij een groot aantal overheidsdiensten, waaronder het Openbaar Ministerie, het ministerie van Veiligheid & Justitie, het ministerie van Defensie, de Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst en het ministerie van Buitenlandse Zaken. Enkel de MIVD, AIVD en De Nederlandse Bank hebben inzage geweigerd.

wettelijke bronbescherming in beginsel niet van toepassing. De Commissie constateert dat de Regionale Inlichtingendiensten op grond van artikel 62 Wiv 2002 voor de AIVD relevante informatie middels een meldingsformulier aan de AIVD verstrekken. De meldingsformulieren zijn standaard Stg. CONFIDENTIEEL gerubriceerd. De noodzaak hiertoe ontgaat de Commissie in veel gevallen. Zij is van oordeel dat veelal geen reden aangewezen kan worden om de gegevens in het belang van de nationale veiligheid geheim te houden. Zij wijst bijvoorbeeld op een doorgegeven melding van een verwarde man. De Commissie is van oordeel dat het enkele feit dat informatie aan de AIVD ter kennis wordt gebracht niet per definitie betekent dat deze staatsgeheim is.

7.1.3 Actueel kennisniveau

De Commissie stelt vast dat de bescherming van het actuele kennisniveau van de AIVD met name is gelegen in de bescherming van de *output* van het operationele proces van de AIVD. De resultaten van de operationele activiteiten, zoals de toepassing van bijzondere bevoegdheden en de inlichtingenvergaring middels de inzet van menselijke bronnen, dragen bij aan het kennisniveau ten aanzien van het onderzoeksgebied. Het is in het belang van de nationale veiligheid dit kennisniveau te beschermen. De Commissie is van oordeel dat de AIVD in het algemeen op correcte wijze invulling geeft aan de rubricering van informatie betreffende het actuele kennisniveau.

In de reactie op inzageverzoeken merkt de AIVD in het algemeen het volgende op ten aanzien van de noodzaak het actuele kennisniveau te beschermen.

“Bij het actueel kennisniveau gaat het om bij de AIVD aanwezige kennis over actuele bedreigingen van de veiligheid van de staat. Wetenschap hieromtrent kan worden gebruikt om dreigende aantastingen van de staatsveiligheid verborgen te houden. Voor de vraag of een gegeven nog actueel is, is het niet van belang of er sprake is van maatschappelijke actualiteit. Een bepaald fenomeen of een bepaalde groepering kan als zodanig weliswaar niet meer in de publieke belangstelling staan, maar nog wel degelijk een bedreiging vormen voor de democratische rechtsorde dan wel de veiligheid of andere gewichtige belangen van de staat.”

De Commissie merkt op dat de aangehaalde passage niet uitsluit dat open bronnen informatie als staatsgeheime informatie wordt aangemerkt indien deze relevant is voor actuele bedreigingen van de nationale veiligheid. In bepaalde gevallen acht de Commissie dit voorstelbaar, bijvoorbeeld indien de informatie afkomstig is van een (openbaar) forum op internet dat de AIVD monitort. Dat de AIVD zicht heeft op dit specifieke medium en dit medium actief volgt kan onder omstandigheden als staatsgeheime

informatie worden aangemerkt. De Commissie constateert evenwel dat bepaalde analyses van de reguliere media door de AIVD als staatsgeheime informatie worden aangemerkt. Het betreft in dit verband een verzameling van relevante mediaberichten zonder dat deze worden gekoppeld aan concrete operationele onderzoeken. De Commissie is van oordeel dat de staatsgeheime rubricering van deze informatie niet in overeenstemming is met wet- en regelgeving. De Commissie merkt bovendien op dat de algemene aandachtsgebieden van de AIVD reeds in het jaarverslag van de dienst openbaar worden gemaakt.

7.2 Externe verstrekking van gerubriceerde informatie

De Commissie stelt vast dat ten aanzien van de externe verstrekking van gegevens een onderscheid moet worden gemaakt tussen de verstrekking van gegevens aan een ontvanger die bevoegd is naar aanleiding van die gegevens maatregelen te treffen tegen de genoemde persoon of organisatie en de verstrekking van gegevens omwille van het informeren van bepaalde belangendragers. In de eerstgenoemde situatie is sprake van de verstrekking van een ambtsbericht. Ambtsberichten zijn in beginsel niet gerubriceerd. Naast de verstrekking van ambtsberichten informeert de AIVD verschillende belangendragers over relevante bevindingen van het operationele onderzoek van de dienst. In het laatstgenoemde verband kan onder meer worden gewezen op de verstrekking van korte informatierapporten (KIR), speciale inlichtingenanalyses (SIA), dreigings- en risicoanalyses in de zin van artikel 6, tweede lid, sub e, Wiv 2002, nationale inlichtingenbeelden, de verstrekking van informatie aan buitenlandse inlichtingen- en veiligheidsdiensten en voorlichting aan bedrijven in de vitale sector. Dergelijke verstrekkingen zijn veelal staatsgeheim gerubriceerd. De Commissie heeft steekproefsgewijs een (substantieel) aantal van deze documenten onderzocht op de vastgestelde rubricering. Wellicht ten overvloede merkt de Commissie op dat zij hierbij heeft beoordeeld of de AIVD destijds, ten tijde van de vaststelling van de informatie, in redelijkheid heeft kunnen besluiten de informatie staatsgeheim te rubriceren.

7.2.1 Ambtsberichten aan EL&I

De Commissie heeft in haar toezichtsrapport inzake de door de AIVD uitgebrachte ambtsberichten in de periode van oktober 2005 tot en met mei 2010 opgemerkt dat de ambtsberichten aan het ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (EL&I) afwijken van de overige ambtsberichten doordat de ambtsberichten aan het ministerie van EL&I staatsgeheim zijn gerubriceerd. De Commissie overweegt in dat verband dat, hoewel uit de wetsgeschiedenis van de Wiv 2002 het uitgangspunt volgt dat ambtsberichten niet gerubriceerd zijn, de Commissie de staatsgeheime rubricering van

deze ambtsberichten gerechtvaardigd acht omdat de informatie categoriaal is te herleiden tot het actuele kennisniveau van de AIVD ten aanzien van bedrijven uit zogenaamde landen van zorg. De Commissie is van oordeel dat het algemene belang van de nationale veiligheid in deze gevallen zwaarder dient te wegen dan het individuele belang van de betrokken exporteur om kennis te nemen van het ambtsbericht. De Commissie verwijst voor nadere uitweiding ten aanzien van de rubricering van deze ambtsberichten naar het desbetreffende toezichtsrapport van de Commissie.⁸⁸

7.2.2 Korte informatierapporten (KIR) en speciale inlichtingenanalyses (SIA)

Middels het uitbrengen van (onder andere) KIR'en en SIA's informeert de AIVD de verschillende belangdragers over de (operationele) bevindingen en duidingen van de AIVD ten aanzien van de aandachtsgebieden van de AIVD. De Commissie constateert dat het zonder uitzondering staatsgeheim gerubriceerde informatie betreft. In veruit de meeste gevallen is de Commissie van oordeel dat de AIVD terecht de informatie als staatsgeheime informatie heeft aangemerkt. De bronnen, de werkwijze en/of het actuele kennisniveau zijn in die gevallen in meer of mindere mate in het geding, waarbij kennisneming door niet-gerechtigden leidt tot mogelijke schade aan de nationale veiligheid.

De Commissie stelt vast dat de documenten overwegend Stg. CONFIDENTIEEL zijn gerubriceerd. In een relatief klein aantal gevallen betreft het informatie die Stg. GEHEIM is gerubriceerd en de rubricering Stg. ZEER GEHEIM vormt de hoge uitzondering.

In een beperkt aantal gevallen is niet direct duidelijk waarom de informatie is gerubriceerd. Het gaat dan om informatie die grotendeels afkomstig lijkt uit open bronnen en van een dusdanig algemene strekking is dat de Commissie de noodzaak voor een staatsgeheime rubricering niet direct inziet. De Commissie constateert dat dit gevoelen door (een deel van) de Commissie IVD wordt gedeeld. Als voorbeeld kan worden gewezen op berichtgeving over het onderzoek dat de AIVD verricht in het kader van de buitenlandtaak in de zin van artikel 6, tweede lid, onder d, Wiv 2002 (d-taak). Welke landen zijn opgenomen in het gerubriceerde Aanwijzingsbesluit is staatsgeheime informatie. De rapportages die hieruit voortvloeien, zijn daarom wel terecht als staatsgeheim gerubriceerd omdat deze zicht bieden op het actuele kennisniveau van de AIVD. De inhoud van de rapportage hoeft als zodanig evenwel niet staatsgeheim te zijn.

⁸⁸ Toezichtsrapport van de CTIVD nr. 29 inzake de door de AIVD uitgebrachte ambtsberichten in de periode van oktober 2005 tot en met mei 2010, *Kamerstukken II* 2011/12, 29 924, nr. 72 (bijlage), beschikbaar op www.ctivd.nl, paragraaf 6.3.2.

De begrenzing hiervan ligt in hetgeen reeds uit openbare bronnen bekend is, bijvoorbeeld doordat de AIVD in het openbare jaarverslagmelding heeft gemaakt van onderzoeksresultaten op ditzelfde gebied. De Commissie beveelt de AIVD aan in een dergelijk geval aan te geven dat de rapportage inhoudelijk gezien geen staatsgeheime informatie bevat.

De Commissie wijst er in dit verband nogmaals op dat één enkele passage waarin staatsgeheime informatie staat vermeld er toe zal leiden dat het gehele stuk als staatsgeheime informatie moet worden aangemerkt. De Commissie is op meerdere voorbeelden hiervan gestuit bij haar onderzoek. In dit verband wijst de Commissie op paragraaf 10, waarin deze kwestie eveneens wordt geadresseerd. De Commissie beveelt aan om in dergelijke gevallen waar mogelijk per alinea aan te geven of deze staatsgeheim is.

In enkele gevallen is de Commissie van oordeel dat de AIVD redelijkerwijs niet heeft kunnen besluiten tot het als staatsgeheim rubriceren van de rapportages. Zij wijst bijvoorbeeld op een kort informatierapport inzake de opvolging van een Noord-Koreaanse legerleider. Het rapport is Stg. CONFIDENTIEEL gerubriceerd. De Commissie is van oordeel dat het rapport van een zodanig algemene strekking is dat het redelijkerwijs niet als staatsgeheime informatie kan worden aangemerkt. Het feit dat de AIVD deze gebeurtenis analyseert, maakt dit niet anders. Als tweede voorbeeld kan worden aangehaald een speciale inlichtingenanalyse betreffende een nabeschouwing van de Russisch/Oekraïense gascrisis. Uit de analyse blijkt niet dat hierin staatsgeheime informatie is opgenomen en het is zeer wel voorstelbaar dat de onderliggende informatie middels open bronnen kan worden verkregen. De analyse van de AIVD acht de Commissie niet van dien aard dat het stuk hierdoor een staatsgeheim karakter heeft gekregen. Als derde voorbeeld wijst de Commissie op een speciale inlichtingenanalyse inzake de mogelijke incidenten tijdens de Olympische Spelen in 2008 in China. Naar het oordeel van de Commissie noopt de inhoud van het document evenmin tot een staatsgeheime rubricering. In de voornoemde gevallen mag als genoegzaam bekend worden verondersteld dat de AIVD onderzoek verricht naar de desbetreffende landen.

7.2.3 Producten in het kader van het stelsel bewaken en beveiligen

Het stelsel voor bewaking en beveiliging voorziet in een bijzondere verantwoordelijkheid van de rijksoverheid voor een bepaalde groep personen, objecten en diensten, vanwege het nationale belang dat met hun veiligheid en hun ongestoord functioneren is gemoeid.⁸⁹

⁸⁹ *Kamerstukken II 2004/05, 30 070, nr. 3, p. 1.*

De Coördinator Bewaking en Beveiliging (CBB)⁹⁰ is belast met de landelijke coördinatie van het stelsel bewaken en beveiligen. De CBB is zelf niet bevoegd tot het treffen van maatregelen maar adviseert de instanties die de maatregelen ten uitvoer leggen, zoals de Dienst Koninklijke Diplomatieke Beveiliging.

De AIVD is op verschillende wijzen bij het stelsel bewaken en beveiligen betrokken. In de eerste plaats kan de AIVD gevraagd en ongevraagd informatie aanleveren aan de CBB waarop de dienst bij de uitoefening van zijn taak stuit. Het gaat dan om dreigingsmeldingen en dreigingsinschattingen. De informatie die aan de dreigingsmeldingen en –inschattingen ten grondslag ligt, is reeds verwerkt bij de reguliere taakuitoefening van de AIVD. In dit verband is geen sprake van de verzameling van nieuwe informatie.

In de tweede plaats heeft de AIVD ingevolge artikel 6, tweede lid, onder e, Wiv 2002 als taak op verzoek van de CBB het opstellen van dreigings- en risicoanalyses. Het voornoemde artikel voorziet in de bevoegdheid voor de AIVD om ten behoeve van het opstellen van dreigings- en risicoanalyses onderzoek te verrichten. Het inwinnen van informatie middels de toepassing van bijzondere bevoegdheden is hierbij ex artikel 18 niet toegestaan.⁹¹

De Commissie constateert dat de stelselproducten enige overeenkomsten vertonen met ambtsberichten. De stelselproducten zijn er echter niet op gericht de ontvanger in de gelegenheid te stellen maatregelen te treffen. De ontvanger – de CBB – adviseert immers naar eigen inzicht (mede) op basis van informatie van de AIVD andere instanties omtrent te treffen maatregelen. De Commissie constateert dat de stelselproducten in de meeste gevallen staatsgeheim zijn gerubriceerd. Zij stelt vast dat het hierbij in de praktijk gaat om laag gerubriceerde informatie (Stg. CONFIDENTIEEL). De Commissie is tevens op Dep. VERTROUWELIJK gerubriceerde informatie gestuit, hetgeen niet gebruikelijk is binnen de AIVD. De Commissie constateert dat de informatie die is verwerkt in de stelselproducten in de regel niet is te herleiden tot specifieke (heimelijke) inlichtingenmiddelen, zoals een telefoontap of een menselijke bron, of een specifieke werkwijze van de dienst en dat in de praktijk enkel het actuele kennisniveau ten aanzien van de bedreiging van een bepaalde persoon, object of dienst in het geding is. De Commissie constateert dat de AIVD door de stelselproducten laag te rubriceren beoogt het handelingsperspectief voor de ontvanger te vergroten.

⁹⁰ De Coördinator Bewaking en Beveiliging valt onder de organisatie van de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV).

⁹¹ De Commissie merkt op dat de MIVD eenzelfde rol vervult in het stelsel bewaken en beveiligen, met de uitzondering dat enkel de AIVD als taak heeft het opstellen van risicoanalyses.

De Commissie is van oordeel dat de stelselproducten in het algemeen terecht staatsgeheim zijn gerubriceerd. Zij constateert dat in het geval van dreigings- en risicoanalyses minstens het rubriceringsniveau van de aanvraag van de CBB is overgenomen. De Commissie acht dit een correct uitgangspunt. Indien de aanvraag een staatsgeheim karakter kent, zal de reactie vanwege de herleidbaarheid tot de aanvraag ten minste hetzelfde rubriceringsniveau moeten kennen. Het is aan de CBB, als bron van de initiële rubricering, om op goede gronden te besluiten aan de aanvraag een staatsgeheime rubricering toe te kennen. De Commissie onthoudt zich van een oordeel daar het rubriceren niet door de AIVD geschiedt. Indien de aard van de informatie daartoe aanleiding geeft, kan de rubricering van de informatie worden verhoogd. De Commissie is van oordeel dat de AIVD in voorkomende gevallen op terechte gronden hiertoe heeft besloten.

Voor zover het de verstrekking van gerubriceerde stelselproducten betreft op initiatief van de AIVD (een dreigingsmelding of –inschatting), is het aan de AIVD om te komen tot een correcte rubricering. De Commissie is van oordeel dat de desbetreffende stelselproducten in het algemeen terecht staatsgeheim zijn gerubriceerd. Wel merkt zij op dat het niet in alle gevallen even duidelijk is waarin het staatsgeheime karakter is gelegen. In veel gevallen wordt een product gebaseerd op ‘(recent ontvangen) informatie’ of ‘sterke aanwijzingen’ zonder dat de aard hiervan nader wordt geduid. In een enkel geval wordt opgemerkt dat de informatie is verkregen van een doorgaans betrouwbare bron of uit open bronnen is verkregen. De Commissie merkt op dat het enkele feit dat in de dreigingsmelding de inschatting van de AIVD is opgenomen zonder dat deze is te herleiden tot staatsgeheime bronnen of inzicht biedt in de werkwijze of het actuele kennisniveau is naar het oordeel van de Commissie niet voldoende om te komen tot een staatsgeheime rubricering.

De Commissie is van oordeel dat de stelselproducten, in het bijzonder de dreigingsmeldingen, zich bij uitstek lenen voor een rubriceringstermijn die is gebonden aan een bepaalde gebeurtenis. Artikel 6, eerste lid, Vir-bi voorziet expliciet in deze mogelijkheid. In veel gevallen wordt in de dreigingsmelding gewag gemaakt van een verhoogde dreiging rond een bepaalde gebeurtenis. De Commissie is van oordeel dat in voorkomende gevallen de rubricering kan worden gebonden aan het verloop van deze gebeurtenis. Een voorbeeld ter illustratie: de AIVD heeft een dreigingsmelding opgesteld ten aanzien van een nucleair transport per trein. Deze is gebaseerd op open bronnen informatie maar vermeldt tevens de routing van de trein inclusief de haltetijden. De Commissie is van oordeel dat de staatsgeheime rubricering in dit geval kan worden verbonden aan de uitvoering van het nucleaire transport. De informatie kan de daaropvolgende dag bezwaarlijk als staatsgeheim worden aangemerkt.

7.2.4 Voorlichting aan derden en overige externe contacten

De AIVD geeft geregeld voorlichting aangaande operationele bevindingen van de dienst. De voorlichting wordt veelal gegeven in het kader van de zogeheten veiligheidsbevorderende taak (artikel 6, tweede lid, onder c, Wiv 2002), ook wel de c-taak genoemd. In het kader van de c-taak gaat de AIVD in alle openheid het gesprek aan met uit beveiligingsoogpunt kwetsbare onderdelen in zowel de sfeer van de overheid als het bedrijfsleven en stelt in het verlengde daarvan beveiligingsmaatregelen voor.⁹² Van heimelijk onderzoek in deze is geen sprake. De resultaten van operationeel onderzoek kunnen wel ten grondslag liggen aan de gesprekken in het kader van de c-taak.

Een voorbeeld van de tenuitvoerlegging van de c-taak is de voorlichtingscampagne rond de publicatie van de AIVD notitie inzake de Kwetsbaarheidsanalyse Spionage (KWAS).⁹³ In dat kader zijn door medewerkers van de AIVD presentaties gegeven aan relevante bedrijven en instanties aangaande de betekenis van de KWAS-notitie voor de praktijk. Tijdens de voorlichtingsbijeenkomsten komt in de regel geen staatsgeheime informatie ter tafel.

De Commissie constateert dat de interne rapportage rond de gegeven voorlichting in de meeste gevallen wel staatsgeheim is gerubriceerd. De Commissie onderkent dat aan de interne rapportage opmerkingen kunnen zijn toegevoegd welke een staatsgeheime rubricering rechtvaardigen maar zij is van oordeel dat hier in de meeste gevallen geen sprake van is. De Commissie sluit niet uit dat in voorkomende gevallen het door de AIVD opgemaakte verslag een staatsgeheime rubricering kent terwijl het door de gesprekspartner opgemaakte verslag niet gerubriceerd is. Deze verslagen geven inhoudelijk gezien bovendien geen aanleiding tot een ander rubriceringsniveau. De Commissie is van oordeel dat een staatsgeheime rubricering van de interne rapportage geen automatisme behoort te zijn omdat deze intern hoort te blijven. Dit geldt evenzeer voor de interne rapportages van de achtergrondgesprekken die met journalisten worden gehouden, bijvoorbeeld aangaande publicaties van de AIVD. Het feit dat een dergelijk gesprek *non-quote* is, doet hier niets aan af.

De Commissie roept in herinnering dat het waarborgen van een vrije interne gedachtevorming geen grond is om informatie te rubriceren. Ten overvloede merkt de Commissie op dat het waarborgen van een vrije interne gedachtevorming wel een weigeringsgrond *kan* zijn voor de inwilliging van een inzageverzoek ingevolge artikel 56 Wiv 2002, voor zover hierin persoonlijke beleidsopvattingen zijn opgenomen.

⁹² Zie bijv. *Kamerstukken II 1997/98*, 25 877, nr. 3, p. 26.

⁹³ De notitie is raadpleegbaar via de website van de AIVD (www.aivd.nl).

De Commissie constateert dat de AIVD ook overige externe contacten, te denken valt aan meldingen die binnenkomen bij het *front office* van de AIVD en verslagen van algemene overleggen met derde partijen, staatsgeheim rubriceert. De Commissie is van oordeel dat de noodzaak hiertoe in veel gevallen ontbreekt en beveelt de AIVD aan dergelijke informatie niet te rubriceren indien dit niet noodzakelijk is.

7.3 Veiligheidsonderzoeken

Alvorens te mogen worden belast met een vertrouwensfunctie dient de betrokkene te beschikken over een verklaring van geen bezwaar. Een vertrouwensfunctie is een functie die de mogelijkheid biedt de nationale veiligheid te schaden (artikel 3, eerste lid, Wet veiligheidsonderzoeken). Een verklaring van geen bezwaar is een noodzakelijke voorwaarde voor het mogen kennismaken van staatsgeheime informatie (artikel 12 Vir-bi). Aan de verstrekking van een verklaring van geen bezwaar gaat de uitvoering van een veiligheidsonderzoek vooraf. Voor zover het geen militaire vertrouwensfunctie betreft, wordt het veiligheidsonderzoek uitgevoerd door de AIVD.

Indien uit het veiligheidsonderzoek blijkt dat onvoldoende waarborgen aanwezig zijn dat de betrokkene onder alle omstandigheden de uit de vertrouwensfunctie voortvloeiende plichten getrouwelijk zal volbrengen of indien het veiligheidsonderzoek onvoldoende gegevens heeft opgeleverd om hierover een oordeel te kunnen geven, zal de afgifte van de verklaring van geen bezwaar worden geweigerd. Het besluit een verklaring van geen bezwaar te weigeren is een besluit in de zin van artikel 1:3 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Een dergelijk besluit dient ingevolge artikel 3:47 juncto 3:46 Awb deugdelijk gemotiveerd aan de betrokkene ter kennis gesteld te worden.

De Commissie stelt vast dat indien een verklaring van geen bezwaar wordt geweigerd wegens het voorkomen van justitiële of strafvorderlijke gegevens over de betrokkene, dit in het besluit zal worden vermeld. Dit geldt doorgaans evenzeer indien uit het veiligheidsonderzoek is gebleken dat er sprake is van overige persoonlijke gedragingen of omstandigheden van de betrokkene, naar aanleiding waarvan betwijfeld kan worden of de betrokkene de uit de vertrouwensfunctie voortvloeiende plichten onder alle omstandigheden getrouwelijk zal volbrengen. Hierbij kan worden gedacht aan omstandigheden die de persoon kwetsbaar kunnen maken, zoals een verslaving aan verdovende middelen of substantiële financiële problemen.

Het uitgangspunt van maximale openheid ten aanzien van de motivering van het besluit kan strijdig zijn met de noodzaak bepaalde redenen voor een weigering omwille van de nationale veiligheid geheim te houden. De Commissie onderkent

hierin een aantal mogelijke scenario's. Uit operationeel onderzoek van de AIVD kunnen gegevens blijken aangaande betrokkene die uit het oogpunt van de nationale veiligheid van belang zijn. De AIVD kan in een ander verband middels de toepassing van bijzondere bevoegdheden hebben vastgesteld dat de betrokkene deelneemt aan activiteiten die de nationale veiligheid kunnen schaden, zoals het voorbereiden van deelname aan de gewelddadige jihad. Het belang van de nationale veiligheid staat eraan in de weg deze informatie kenbaar te maken aan de betrokkene. Hieruit blijkt immers dat de betrokkene in onderzoek is (geweest) bij de AIVD, hetgeen onderdeel is van het actuele kennisniveau van de dienst en als staatsgeheime informatie dient te worden aangemerkt.

Daarnaast zal de AIVD geen volledige openheid kunnen geven indien relevante gegevens afkomstig zijn van menselijke bronnen en het besluit tot weigering rechtstreeks is te herleiden tot de bron van de informatie. De Commissie constateert dat in de praktijk de AIVD zal proberen om de weigering op een andere wijze te motiveren of de motivering zodanig te formuleren dat deze niet herleidbaar is tot een bron van de AIVD.

Tevens kan sprake zijn van gegevens die betrekking hebben op anderen dan op de betrokkene maar die wel relevant zijn voor het veiligheidsonderzoek naar de betrokkene. Hierbij kan worden gedacht aan derden door wie de betrokkene kan worden beïnvloed, zoals de partner of de ouders. Het belang van de privacy van de derden staat er in die gevallen aan in de weg om volledige openheid te betrachten. Dit is overigens geen rubriceringskwestie.

De Commissie is van oordeel dat de AIVD in het algemeen op juiste wijze besluit om bepaalde informatie niet ter kennis te brengen aan de betrokkene, voor zover het staatsgeheime karakter van de informatie aan deze weigering ten grondslag ligt. Het komt echter slechts in uitzonderingsgevallen voor dat de weigering enkel kan worden gebaseerd op informatie die niet ter kennis mag komen van de betrokkene. In veel gevallen kan de weigering ook ten dele op andere gronden worden gemotiveerd welke wel ter kennis van de betrokkene kunnen worden gebracht. Of het besluit in die gevallen nog voldoende deugdelijk is gemotiveerd, is geen rubriceringskwestie. Daar waar het gaat om het achterwege laten van de vermelding van staatsgeheime informatie is de Commissie van oordeel dat de AIVD deze informatie op terechte gronden als staatsgeheim heeft aangemerkt.

De Commissie constateert dat de Businessunit Veiligheidsonderzoeken, waar de uitvoering van veiligheidsonderzoeken binnen de AIVD is belegd, in de praktijk niet hoger rubriceert dan Stg. CONFIDENTIEEL. Het betreft in dit verband voornamelijk de rubricering van het onderzoeksrapport dat wordt opgesteld naar aanleiding van het

veldonderzoek. Het onderzoeksrapport vermeldt onder meer hetgeen het horen van bronnen aan informatie heeft opgeleverd. De Commissie is van oordeel dat het onderzoeksrapport terecht als staatsgeheime informatie is gerubriceerd, ook indien hierin geen informatie van bronnen is opgenomen. Het onderzoeksrapport bevat daarnaast constatering en opmerkingen van de betrokken veiligheidsonderzoeker van de AIVD, biedt inzicht in specifieke aandachtspunten en geeft aldus zicht op de werkwijze van de AIVD. Indien kennis omtrent de exacte tenuitvoerlegging van het veiligheidsonderzoek in de openbaarheid zou geraken, zou hiermee de mogelijkheid om een waarheidsgetrouw beeld van de kandidaat-vertrouwensfunctionaris te verkrijgen ernstig kunnen worden bemoeilijkt, hetgeen de nationale veiligheid zou kunnen schaden.

De Commissie constateert dat de koppeling van de personalia van de beoogde vertrouwensfunctionaris aan de specifieke functie in voorkomende gevallen als staatsgeheime informatie wordt aangemerkt. De Commissie is van oordeel dat dit moeilijk te rijmen is met de ongerubriceerde “Aanmelding Veiligheidsonderzoek” die wordt ingevuld door de werkgever van de betrokkene en waarin deze informatie tevens is ingevuld.

8 Rubricering van overige informatie

De AIVD is in veel opzichten niet te vergelijken met andere bestuursorganen in Nederland. Het noodzakelijkerwijs heimelijke karakter van veel van zijn werkzaamheden heeft een impact op de mate waarin met staatsgeheim gerubriceerde informatie wordt gewerkt binnen de organisatie. De Commissie constateert dat het als staatsgeheim rubriceren van informatie binnen de AIVD regel is en geen uitzondering.

In een aantal opzichten is de AIVD evenwel een organisatie als vele andere. Hierbij kan worden gewezen op het door de AIVD te voeren personeelsbeleid in de ruime zin van het woord en andere organisatorische aangelegenheden die niet rechtstreeks betrekking hebben op de wettelijke taakuitvoering van de AIVD. Dit type informatie categoriseert de Commissie als “overige informatie”, in tegenstelling tot de in de voorgaande paragraaf aangemerkte operationele informatie. De aard van de organisatie van de AIVD en zijn werkzaamheden kunnen er in deze gevallen toe leiden dat ook informatie die niet rechtstreeks betrekking heeft op het operationele proces en waarvan het niet direct evident is dat deze een staatsgeheim karakter heeft, toch staatsgeheim dient te worden gerubriceerd.

In deze paragraaf gaat de Commissie in op de rubricering van dergelijke overige informatie.

Zij doet dit aan de hand van informatie die betrekking heeft op het personeelsbeleid van de AIVD en door de AIVD opgestelde juridische notities.

8.1 Personeelsbeleid

De Commissie constateert dat de AIVD in veel gevallen informatie die betrekking heeft op het personeelsbeleid van de AIVD staatsgeheim heeft gerubriceerd. De Commissie onderkent dat het personeelsbeleid in brede zin onder omstandigheden als staatsgeheime informatie dient te worden aangemerkt daar hiermee zicht wordt geboden op de inrichting van de AIVD. Het als staatsgeheim rubriceren op dit terrein zal beperkt moeten blijven tot die gevallen waarin de rubricering noodzakelijk is, zoals wanneer inzicht wordt gegeven in de formatiegrootte van bepaalde afdelingen. Maar ook dan zal de noodzaak tot rubriceren afnemen wanneer de opgave van de formatiegrootte een a-specifieker karakter kent. De totale formatiegrootte van de AIVD is immers geen staatsgeheim gegeven.⁹⁴ De Commissie is evenwel gestuit op een aantal notities van een zodanig algemene strekking dat zij van oordeel is dat daarop ten onrechte het etiket staatsgeheim is aangebracht.

Een kadernotitie die betrekking heeft op het mobiliteitsbeleid van de AIVD is Stg. CONFIDENTIEEL gerubriceerd. De Commissie ziet niet in hoe kennisneming van de inhoud van het document door niet-gerechtigden op enigerlei wijze schade zou kunnen toebrengen aan het belang van de nationale veiligheid. Ten aanzien van aanverwante documenten betwijfelt de Commissie eveneens of deze met recht staatsgeheim gerubriceerd kunnen worden.

Een tweede voorbeeld is een document waarin de *human resource* planning van de AIVD in hoofdlijnen uiteen wordt gezet. Ook ten aanzien van deze informatie ziet de Commissie niet waarin het staatsgeheime karakter is gelegen.

Dit geldt eveneens voor een aantal documenten dat betrekking heeft op het mogelijk centraliseren van de wetgevende functie bij de directie Constitutionele Zaken en Wetgeving van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Opvallend hierbij is dat de rubricering van de documenten uiteenloopt van niet-gerubriceerd, Dep. VERTROUWELIJK tot Stg. CONFIDENTIEEL zonder dat naar het oordeel van de Commissie een verklaring is te geven voor het gemaakte onderscheid.

⁹⁴ Zie bijvoorbeeld het jaarverslag van de AIVD van 2010.

8.2 Juridische notities

Ten aanzien van een veelheid aan onderwerpen worden door de AIVD juridische notities vastgesteld die er mede toe dienen de taakuitvoering van de AIVD binnen de wettelijke kaders te doen plaatsvinden. Zo zijn er juridische notities opgesteld inzake de toepassing van specifieke bijzondere bevoegdheden, de samenwerking met buitenlandse inlichtingen- en veiligheidsdiensten en (het uitbrengen van) ambtsberichten. Hoewel het onderwerp van dergelijke documenten in veel gevallen betrekking heeft op het operationele proces van de AIVD, bijvoorbeeld de inzet van een specifieke bijzondere bevoegdheid, betekent dit niet noodzakelijkerwijs dat de desbetreffende notitie hierdoor eveneens een staatsgeheim karakter heeft. De juridische context volgt immers voor een belangrijk gedeelte uit wet- en regelgeving, de parlementaire geschiedenis en uit de jurisprudentie. Een dergelijk document kan slechts dan staatsgeheim zijn gerubriceerd indien hierin zicht wordt geboden op de bronnen, werkwijze of het actuele kennisniveau van de AIVD. Hier kan bijvoorbeeld sprake van zijn indien wordt ingegaan op de toepassing van een bijzondere bevoegdheid in concrete gevallen. Daarnaast kan in de notitie aan de orde komen wat de *operationele* randvoorwaarden zijn voor de toepassing van een bijzondere bevoegdheid, hetgeen ten koste kan gaan van de operationele slagkracht van de AIVD.

De Commissie heeft enkele gevallen aangetroffen van ten onrechte staatsgeheim gerubriceerde juridische notities, waarbij enige grond om te rubriceren ontbreekt. De Commissie bespreekt in het onderstaande haar bevindingen ten aanzien van enkele staatsgeheim gerubriceerde juridische notities.

Door de AIVD is een *pilot* uitgevoerd betreffende het opnemen van gesprekken in het kader van een veiligheidsonderzoek. De bevindingen van de *pilot*, het wettelijk kader voor het opnemen van gesprekken en het mogelijke vervolgtraject zijn beschreven in een notitie. De notitie is Stg. CONFIDENTIEEL gerubriceerd. De Commissie onderkent dat de notitie weliswaar betrekking heeft op een in ontwikkeling zijnd beleidsterrein en derhalve nog geen vastgesteld beleid behelst maar zij is van oordeel dat de notitie geen staatsgeheime informatie bevat. De Commissie is van oordeel dat het enkele feit dat een aangelegenheid zich nog in de conceptfase bevindt geen aanleiding is om hieraan een staatsgeheime rubricering te verbinden.

Het wettelijk kader rondom ambtsberichten is door de AIVD in een juridische notitie uiteen gezet. De notitie is Stg. CONFIDENTIEEL gerubriceerd. Naast het wettelijk kader wordt in de notitie tevens ingegaan op de interne procedure voor het opstellen van een ambtsbericht en worden de verschillende rechtsgebieden besproken waarin ambtsberichten een rol (kunnen) spelen. De beschrijving van de interne procedure voor het opstellen

van een ambtsbericht gaat enkel in op de verschillende, niet bij naam genoemde, functionarissen die betrokken zijn bij het proces. De Commissie herkent hierin geen staatsgeheime informatie. Dit geldt evenmin voor de beschrijving van de verschillende rechtsprocedures waarin ambtsberichten een rol kunnen spelen (strafrecht, vreemdelingenrecht, verkrijging van een exportvergunning).

Op het intranet van de AIVD is een document geplaatst waarin de regeling van de notificatieplicht is uiteengezet. Dit document is Stg. CONFIDENTIEEL gerubriceerd. In de notitie wordt onder meer beschreven ten aanzien van welke bijzondere bevoegdheden de notificatieplicht geldt en worden de gronden voor uitstel, verval en afstel nader toegelicht. De Commissie is van oordeel dat de notitie van zodanig algemene strekking is dat deze ten onrechte staatsgeheim is gerubriceerd. Er wordt weliswaar verwezen naar een intern systeem van de AIVD voor de registratie van menselijke bronnen maar de vermelding van het enkele bestaan van dit registratiesysteem maakt de notitie nog niet staatsgeheim. De enkele vermelding dat de AIVD een dergelijk registratiesysteem heeft, raakt niet aan de bronnen, de werkwijze of het actuele kennisniveau van de AIVD.

De mogelijkheid tot het implementeren van een operationele juridische *control* functie is in een notitie verwerkt. De notitie is Stg. CONFIDENTIEEL gerubriceerd. Aan de dienstleiding wordt de vraag gesteld om in te stemmen met een *pilot* project in dit kader. In de notitie wordt uiteengezet wat deze *control* functie zal behelzen. Er wordt voorgesteld om de *pilot* uit te voeren op een aselechte steekproef van taplasten (artikel 25 Wiv 2002). De Commissie is van oordeel dat de notitie ten onrechte staatsgeheim is gerubriceerd. In de notitie is geen operationeel gevoelige informatie opgenomen, noch wordt ingegaan op de toepassing van bijzondere bevoegdheden in concrete gevallen. De bronnen, de modus operandi of het actuele kennisniveau zijn naar het oordeel van de Commissie niet in het geding.

Tot slot merkt de Commissie op dat zij in één geval van oordeel is dat ten onrechte *een* staatsgeheime rubricering van een juridische notitie achterwege is gelaten. Het betreft een uiteenzetting van het juridisch kader voor een bepaalde werkwijze van de AIVD. Deze werkwijze van de AIVD kan naar het oordeel van de Commissie, in ieder geval ten tijde van het schrijven van de notitie, niet als algemeen bekend worden verondersteld.

9 Rubriceringsniveaus

9.1 Algemeen

Het is de Commissie gebleken dat voor (medewerkers van) de AIVD het onderscheid

tussen de verschillende rubriceringsniveaus niet in alle gevallen duidelijk is. De grenzen van de verschillende rubriceringsniveaus lijken enigszins fluïde te zijn en worden dienstbreed niet altijd op dezelfde wijze aangehouden. De Commissie stelt vast dat de noodzaak daartoe ook niet in alle gevallen even sterk wordt gevoeld.

Voor de interne praktijk brengt met name het werken met Stg. ZEER GEHEIM gerubriceerde informatie de nodige complicaties met zich mee. De gevolgen voor de praktische werkbaarheid tussen Stg. CONFIDENTIEEL en Stg. GEHEIM worden evenwel niet of nauwelijks gevoeld door medewerkers van de AIVD. Verschillende gesprekspartners van de Commissie hebben aangegeven het met name lastig te vinden om aan te geven waar de grens ligt tussen Stg. CONFIDENTIEEL en Stg. GEHEIM gerubriceerde informatie. Enige handreiking, bijvoorbeeld in de zin van praktijkvoorbeelden, zou door het merendeel van de gesprekspartners als nuttig worden ervaren.

Het onderscheid tussen Stg. CONFIDENTIEEL en Stg. GEHEIM doet zich vooral gelden indien informatie wordt gedeeld met derden buiten de AIVD. Niet alle afnemers van de AIVD beschikken over de benodigde faciliteiten om Stg. GEHEIM gerubriceerde informatie te ontvangen of te bewaren. Hierbij kan worden gedacht aan de afwezigheid van een kluis die aan de specifieke vereisten van het Vir-bi voldoet.⁹⁵ Het is tevens mogelijk dat de betrokken ontvanger op een te laag niveau is *gescreend* en derhalve niet is gerechtigd kennis te nemen van Stg. GEHEIM (en hoger) gerubriceerde informatie.⁹⁶ Om de informatie toch te kunnen exploiteren wordt door de AIVD getracht de informatie zo te formuleren dat deze lager kan worden gerubriceerd.

De Commissie constateert dat de AIVD bij het rubriceren van externe producten veelal de stelregel hanteert dat de rubricering van de achterliggende bron, bijvoorbeeld een telefoontap of informatie van een partnerdienst, bepalend is voor de rubricering van het externe product. Indien uit de informatie is af te leiden wie of wat de bron is van de informatie zal de rubricering van de bron worden overgenomen. Indien de rapportage niet is te herleiden tot een specifieke bron of is gegrond op meerdere bronnen, kan dit aanleiding zijn om de rubricering van de informatie te verlagen of in het geheel niet staatsgeheim te rubriceren.

Het valt de Commissie op dat de onderdelen van de AIVD die zich bezig houden met de veiligheidstaak (artikel 6, tweede lid, sub a, Wiv 2002) overwegend lager rubriceren dan de onderdelen van de AIVD die zich bezig houden met de inlichtingentaak (artikel 6, tweede lid, sub d, Wiv 2002). Het contra-inlichtingenonderzoek, dat wordt verricht

⁹⁵ Hierbij zij gewezen op de Uitvoeringsrichtlijnen van het Vir-bi

⁹⁶ Zie onderdeel II van het Vir-bi.

onder de veiligheidstaak, kenmerkt zich in dit opzicht eveneens door een overwegend hoger rubriceringsniveau. De Commissie acht het niet uitgesloten dat de oorzaak hiervoor is gelegen in het feit dat de onderdelen die zich bezig houden met de veiligheidstaak meer zijn gericht op het verstrekken van informatie aan nationale partners, zoals het Openbaar Ministerie en lokale bestuurders, en in dat kader zijn genoodzaakt om de externe partners te voorzien van laag- dan wel niet-gerubriceerde informatie.

9.2 Informatie gerelateerd aan menselijke bronnen

De informatie die zicht biedt op de identiteit van menselijke bronnen van de AIVD wordt Stg. ZEER GEHEIM gerubriceerd. Dit betreft zowel de persoonsgegevens van de bron als de gegevens die herleidbaar zijn tot de identiteit van de bron. De Commissie constateert dat dit uitgangspunt bij al haar gesprekspartners helder voor ogen staat. In dit kader wordt gesproken van zogeheten nulinformatie. Hierbij wordt een strikt uitgangspunt gehanteerd. De identiteit mag in principe zelfs niet voor andere medewerkers van de AIVD kenbaar zijn indien dit niet noodzakelijk is voor de uitoefening van hun functie. Dit betekent dat in beginsel enkel de acquisiteur⁹⁷ en de direct betrokkenen in het team de identiteit van de bron behoren te kennen. De Commissie stelt vast dat zich binnen het team omstandigheden kunnen voordoen waardoor de identiteit van de menselijke bron evenwel breder bekend kan zijn. De informatie die betrekking heeft op de identiteit van de bron wordt vastgelegd in het nul dossier.

Informatie die geen zicht biedt op de identiteit van de bron maar waaruit wel blijkt hoe de AIVD met zijn bronnen omgaat – hierbij kan worden gedacht aan de operationele beveiliging, frequentie van ontmoetingen, het coververhaal – wordt door de AIVD Stg. GEHEIM gerubriceerd. Dergelijke informatie, naast de door de menselijke bron verstrekte inlichtingen, wordt opgenomen in een operatierapport. De door de bron verstrekte informatie wordt geabstraheerd uit het operatierapport en verwerkt in een informatierapport. Eén operatierapport kan leiden tot meerdere informatierapporten. Informatie- en operatierapporten horen zodanig geformuleerd te zijn dat in beginsel hieruit niet kan worden afgeleid uit welke bron de informatie afkomstig is. Informatierapporten zijn Stg. CONFIDENTIEEL gerubriceerd, tenzij er operationele redenen zijn om voor een hogere rubricering te kiezen. In dat geval dient ingevolge een interne richtlijn van de AIVD de afweging voor de hogere rubricering terugvindbaar te zijn vastgelegd. De Commissie constateert dat een dergelijke vastgelegde afweging in veel gevallen ontbreekt. Zij beveelt aan hierin te voorzien.

⁹⁷ De acquisiteur (ook wel *case officer* of operateur) is belast met het onderhouden van contact met bronnen van de AIVD.

De Commissie constateert dat uit sommige operatierapporten kan worden afgeleid wat de identiteit is van de bron. Als voorbeeld kan worden aangehaald de situatie waarbij het huidige adres van de bron wordt vermeld. De Commissie is van oordeel dat dit niet te rijmen is met de zeer strikte opvatting van de bronbescherming die de AIVD hanteert. Zij is van oordeel dat dergelijke informatie enkel in het nul dossier dient te worden vermeld en beveelt aan hier zorg voor te dragen. De Commissie is van oordeel dat in het nul dossier alle informatie dient te worden opgeslagen die (rechtstreeks) is te herleiden tot de bron. Indien deze informatie noodzakelijkerwijs moet worden opgenomen in het operatierapport dient de rubricering van het operatierapport te worden aangepast.

De NAW-gegevens⁹⁸ van de referenten en informanten die zijn gehoord in het kader van het veiligheidsonderzoek worden door de AIVD Stg. GEHEIM gerubriceerd. Het betreft in dit verband het equivalent van de eerder vermelde operationele nul informatie. De Commissie stelt vast dat bij de rubricering van broninformatie in het kader van veiligheidsonderzoeken een andere rubriceringssystematiek wordt gehanteerd dan bij de rubricering van broninformatie in het kader van operationele onderzoeken. Hoewel de AIVD ook in dit kader aan referenten en informanten toezegt dat hun identiteit zal worden beschermd, verbindt de AIVD hier niet de conclusie aan dat de informatie die (rechtstreeks) zicht biedt op de identiteit van de bron Stg. ZEER GEHEIM moet worden gerubriceerd.

Naar aanleiding van het veiligheidsonderzoek wordt een onderzoeksrapport opgesteld waarin tevens zijn opgenomen de eventuele opmerkingen van de informanten en referenten die in dit kader zijn gehoord. Uit de onderzoeksrapporten is in veel gevallen zonder al teveel moeite op te maken wie de desbetreffende bron was.⁹⁹ Deze onderzoeksrapporten zijn zonder uitzondering Stg. CONFIDENTIEEL gerubriceerd. De Commissie constateert dat hierdoor in feite de identiteit van bronnen in dit verband Stg. CONFIDENTIEEL is gerubriceerd, ondanks de toegekende hogere rubricering van de NAW-gegevens van de betrokken bron.

De Commissie onderkent dat het bij veiligheidsonderzoeken ingewikkeld kan zijn om de informatie te anonimiseren in het onderzoeksrapport zonder daarbij de praktische bruikbaarheid aan het onderzoeksrapport te ontnemen. Zij stelt hierbij evenwel de vraag of de rubricering Stg. CONFIDENTIEEL in die gevallen niet aan de lage kant is. Hoewel het risico voor de bron in het kader van een veiligheidsonderzoek wellicht minder groot is dan het risico voor een bron in het kader van een operationeel onderzoek, mag dit risico naar het oordeel van de Commissie ook niet worden gemarginaliseerd. Het is

⁹⁸ Naam, Adres, Woonplaats.

⁹⁹ Een voorbeeld hiervan is de aanduiding van bron als de (voormalig) direct leidinggevende of de buurman van de betrokkene.

evenzeer in het belang van de nationale veiligheid dat de AIVD in staat is om een accuraat beeld te vormen van de (beoogd) vertrouwensfunctionaris en het horen van referenten en informanten is hiervoor een vitaal instrument. Indien bronnen in dit kader onvoldoende vertrouwen hebben in het waarborgen van de vertrouwelijkheid zal dit ertoe kunnen leiden dat zij niet langer bereid zijn informatie te verstrekken aan de AIVD hetgeen de effectiviteit van de AIVD en daarmee de nationale veiligheid kan schaden.

9.3 Het rubriceringsniveau en het *need to know* beginsel

De Commissie constateert dat het onderscheid tussen het *need to know* beginsel en de noodzaak tot rubriceren binnen de AIVD niet in alle gevallen op dezelfde wijze wordt geïnterpreteerd. In het theoretisch kader is uiteengezet dat aan het rubriceringsvereiste enkel externe werking toekomt: de hoogte van de rubricering wordt bepaald door de mate van schade die kan worden toegebracht indien kennis wordt genomen van de informatie door een daartoe niet gerechtigde. Aan het *need to know* beginsel komt enkel interne werking toe: door middel van het afschermen (compartimenteren) van informatie wordt voorkomen dat personen die wel gerechtigd zijn kennis te nemen van staatsgeheime informatie, ook kennis nemen van specifieke staatsgeheime informatie waarvan de kennisneming niet noodzakelijk is voor de uitvoering van hun functie. Om kennis te mogen nemen van staatsgeheim gerubriceerde informatie dient de betrokkene te beschikken over een verklaring van geen bezwaar van het juiste niveau die is verstrekt ingevolge de Wet veiligheidsonderzoeken. Voor kennisneming van alle bijzondere informatie, dat wil zeggen staatsgeheime en niet-staatsgeheime bijzondere informatie, geldt dat voor de betrokkene toegang tot de bijzondere informatie noodzakelijk is om een uit zijn functie voortvloeiende taak te kunnen vervullen.

Een aantal gesprekspartners heeft aangegeven een hoger rubriceringsniveau te hanteren ter voorkoming van een (te) brede verspreidingsgraad van de informatie *binnen de AIVD* of om te voorkomen dat een afnemer van een AIVD product te lichtzinnig omgaat met de veiligheidsvoorschriften. Hieraan ligt de veronderstelling ten grondslag dat bijvoorbeeld Stg. CONFIDENTIEEL gerubriceerde informatie redelijk vrij wordt gedeeld en waarvan de noodzaak tot beperking van de verspreiding bij bepaalde externe afnemers als minder stringent wordt ervaren. Het hoger rubriceren van informatie geschiedt in dergelijke gevallen ter aanvulling op het afschermen van de informatie. De Commissie is van oordeel dat hiermee de informatie te hoog wordt gerubriceerd. Een te brede verspreidingsgraad binnen de AIVD dient te worden voorkomen door het toepassen van een adequate afscherming van de informatie en niet door een hoger rubriceringsniveau toe te passen. De Commissie beveelt de AIVD aan om dit uitgangspunt in de interne regelgeving vast te leggen.

9.4 Standaardrubriceringen

De opmaak van de meeste standaardproducten van de AIVD is ingesteld in sjablonen. Hierbij kan worden gedacht aan sjablonen voor de aanvraag voor de inzet van verschillende bijzondere bevoegdheden, informatie- en operatierapporten. Ieder sjabloon is voorzien van een standaardrubricering. De Commissie stelt vast dat deze rubricering zo nodig kan worden aangepast al naar gelang de informatie een ander rubriceringsniveau vordert. Het is de Commissie gebleken dat in veel gevallen de vooringestelde rubricering van het sjabloon als een vaststaand gegeven wordt beschouwd. De Commissie is van oordeel dat telkens per document dient te worden beoordeeld wat het aangewezen rubriceringsniveau is en dat de standaardrubricering niet meer dan een indicatie kan zijn. De rubricering van het document dient daarbij te worden bepaald aan de hand van de informatie die in het document is opgenomen. De Commissie is van oordeel dat er onvoldoende blijk van wordt gegeven dat een dergelijke individuele afweging wordt gemaakt.

De Commissie acht het aangewezen dat de keuze voor een bepaald rubriceringsniveau nadrukkelijker aan de orde komt bij het opstellen en vaststellen van informatie. De Commissie constateert dat de vooringestelde rubricering in het documentsjabloon nu te zeer als vaststaand gegeven wordt gezien. Hoewel de rubricering handmatig kan worden gewijzigd, wordt deze flexibiliteit niet in alle gevallen zo ervaren. Het valt te overwegen om hierin een actievere keuze te vereisen.

Op een enkel punt is de Commissie van oordeel dat sprake is van een inconsistente rubricering. Wellicht ten overvloede merkt de Commissie op dat in deze gevallen wel sprake is van staatsgeheime informatie en dat haar opmerkingen enkel zien op het niveau van de rubricering. De Commissie stelt vast dat in een intern stuk van de AIVD het uitgangspunt is opgenomen dat de gemotiveerde aanvraag van een telefoontap (artikel 25 Wiv 2002) in beginsel Stg. GEHEIM dient te worden gerubriceerd en dat het hieruit voortvloeiende tapverslag, waarin het getapte telefoonnummer is opgenomen, Stg. CONFIDENTIEEL dient te worden gerubriceerd. Dit uitgangspunt vindt navolging in de praktijk. De Commissie constateert dat de gemotiveerde aanvraag van de telefonieverkeersgegevens (artikel 28 Wiv 2002) jegens dezelfde persoon of organisatie in de praktijk Stg. CONFIDENTIEEL is gerubriceerd. De onderzoeksgroep leidt uit het voorgaande af dat de toepassing van een bijzondere bevoegdheid in een concreet geval als een staatsgeheim gegeven wordt aangemerkt waaraan de rubricering Stg. CONFIDENTIEEL is gekoppeld. Dit gegeven volgt immers zowel uit de gemotiveerde aanvraag als uit het tapverslag. De Commissie constateert dat de motivering van de aanvraag van een telefoontap en de motivering van de telefonieverkeersgegevens jegens dezelfde persoon of organisatie in veel gevallen een grote mate van overeenkomst

vertonen. Naar het oordeel van de Commissie kan het vermelden van de motivering voor de toepassing van een telefoontap geen aanleiding zijn voor het hanteren van ander rubriceringsniveau dan het rubriceringsniveau van de gemotiveerde aanvraag van de telefonieverkeersgegevens. De Commissie is derhalve van oordeel dat in deze sprake is van een inconsistente rubricering en beveelt de AIVD aan deze inconsistentie te corrigeren.

Overigens merkt de Commissie op dat het mogelijk is om af te wijken van de standaardrubricering voor tapverslagen. Uit het eerder genoemde interne stuk vloeit voort dat zulks gemotiveerd dient te geschieden. De Commissie stelt vast dat een dergelijke motivering in de meeste gevallen ontbreekt.

Een aantal gesprekspartners van de Commissie geeft aan dat zij de bescherming van de modus operandi van de AIVD van een ander kaliber achten dan de bescherming van menselijke bronnen. Bronbescherming wordt als een absolute plicht ervaren voor de AIVD terwijl de noodzaak van de afscherming van de modus operandi na verloop van tijd kan afnemen. De relatie tussen het type bijzondere bevoegdheid en de hoogte van het daaraan gekoppelde rubriceringsniveau kan door de gesprekspartners van de Commissie niet eenduidig worden verklaard. De Commissie constateert dat bepaalde bijzondere bevoegdheden standaard hoger gerubriceerd worden. Een aantal van de gesprekspartners vermoedt dat hierin een relatie is te onderkennen met een grotere inbreuk op de privacy maar er wordt onderkend dat deze premisse niet in alle gevallen kan worden volgehouden. Een maandenlange observatie kan immers veel inbreukmakender zijn dan een eenmalige telefoontap maar dit komt niet tot uiting in de rubricering. De Commissie beveelt aan, mede gelet op de hiervoor gesignaleerde inconsistente rubricering, deze kwestie te adresseren in de op stellen rubriceringsrichtlijnen.

De Commissie beveelt aan om bij het rubriceringsniveau van de toepassing van bijzondere bevoegdheden aansluiting te zoeken bij de noodzaak om het onderzoek naar een bepaalde persoon, organisatie of fenomeen geheim te houden. Voor bepaalde onderzoeksonderwerpen zal deze noodzaak groter zijn en derhalve een hoger rubriceringsniveau noodzakelijk maken. Ten aanzien van een specifiek onderwerp zullen de bijzondere bevoegdheden over de hele breedte gelijk gerubriceerd dienen te zijn. Dit uitgangspunt leidt ertoe dat de aard van de bijzondere bevoegdheden geen invloed zal hebben op de hoogte van de rubricering maar enkel degene op wie, of waarop, de bijzondere bevoegdheid is gericht.

Verschillende gesprekspartners van de Commissie wijzen op de praktische problemen die gepaard gaan met het werken met Sigint/Comint-informatie die afkomstig is van de MIVD. De AIVD stelt dat de regels voor het werken met Sigint/Comint-informatie dermate strikt worden geïnterpreteerd door de MIVD dat hier in de praktijk moeilijk

mee te werken is. De Commissie beveelt de AIVD aan over deze problematiek in overleg te treden met de MIVD. Zij heeft in het kader van het toezichtsrapport inzake de betrokkenheid van de MIVD en de AIVD bij een evacuatiemissie in Libië eveneens gewezen op een soortgelijke problematiek.¹⁰⁰ Voor de volledigheid merkt de Commissie op dat het in deze geen rubriceringskwestie betreft maar een merkingskwestie. Een merking is een aanduiding die een bepaalde wijze van behandelen van bijzondere informatie aangeeft (artikel 1, onder d, Vir-bi). Een merking kan worden toegepast naast een rubricering.

10 Vernietiging en derubricering van informatie

De Commissie constateert dat de AIVD jaarlijks duizenden staatsgeheim gerubriceerde stukken vaststelt. De AIVD is alleen al in dit opzicht niet te vergelijken met andere overheidsorganen, op de MIVD na, die weliswaar eveneens met staatsgeheime informatie werken maar in veel mindere mate. Desalniettemin rust op de AIVD eveneens de verplichting om de daarvoor in aanmerking komende staatsgeheime informatie na verloop van tijd te onderzoeken op de mogelijkheid deze te derubriceren. In deze paragraaf worden de onderzoeksbevindingen besproken ten aanzien van het derubriceren van informatie.

10.1 Verwijdering, vernietiging en overbrenging

Gegevens die gelet op het doel waarvoor ze zijn verwerkt hun betekenis hebben verloren moeten ingevolge artikel 43, eerste lid, Wiv 2002 worden verwijderd. De Commissie constateert dat de AIVD het verwijderen van gegevens laat plaatsvinden door deze te verplaatsen naar een semistatisch archief. De verwijderde gegevens zijn slechts beperkt toegankelijk voor medewerkers van de AIVD. De zich in het semistatisch archief bevindende archiefbescheiden dienen ingevolge artikel 43, derde lid, juncto artikel 44 Wiv 2002 na verloop van tijd ofwel te worden vernietigd ofwel te worden overgebracht naar het Nationaal Archief. Aan de overbrenging naar het Nationaal Archief dient een derubriceringsonderzoek vooraf te gaan.¹⁰¹

Aan de overbrenging van archiefbescheiden en de vernietiging van gegevens moet een vastgestelde selectielijst ten grondslag liggen.¹⁰² De Commissie constateert dat er een al

¹⁰⁰Toezichtsrapport CTIVD inzake de rechtmatigheid van de uitvoering van de notificatieplicht door de AIVD (rapportnummer 27), *Kamerstukken II* 2011/12, 32 709, nr. 8 (bijlage), zie ook www.ctivd.nl, paragraaf 5.3.4.

¹⁰¹Zie hieromtrent paragraaf 4.3.

¹⁰²Idem.

langlopende discussie is tussen de algemene rijksarchivaris¹⁰³ en het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap enerzijds en het ministerie van BZK, het ministerie van Defensie, de AIVD en de MIVD anderzijds over het overbrengen van archiefbescheiden die betrekking hebben op zogenaamde informant- en agentendossiers. De Commissie heeft kennisgenomen van deze discussie.

De minister van BZK stelt zich bij brief van 10 maart 2008 op het standpunt dat de bescherming van de identiteit van bronnen één van de belangrijkste waarden is van de AIVD en de identiteit van bronnen nooit openbaar mag worden. Deze dossiers, en dan gaat het enkel om de identificerende gegevens van agenten en informanten, zouden volgens de minister van BZK ex artikel 43 Wiv 2002 moeten worden vernietigd en nooit voor overbrenging in aanmerking mogen komen. Tevens wordt gewezen op het negatief uitstralende effect op de bereidheid van *andere* bronnen indien de medewerking met de AIVD op een zeker moment openbaar zal worden. De minister van BZK merkt ter aanvulling op dat hiermee aansluiting wordt gezocht bij het door de Eerste Kamer aangenomen wetsvoorstel Wet politiegegevens waarbij politiegegevens met betrekking tot informanten eveneens zullen worden vernietigd.

De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OC&W) reageert hierop bij brief van 20 april 2009. De minister van OC&W spreekt in de eerste plaats de overtuiging uit dat de desbetreffende gegevens zodanig bewaard kunnen worden “dat de geheimhouding verzekerd is en blijft”. De bewaring van de gegevens wordt van belang geacht om te kunnen onderzoeken uit welke bevolkingsgroep de AIVD bronnen rekruteert, wat hun motivatie was en waarvoor de bronnen zijn ingezet. In de brief wordt terugverwezen naar een eerder gedaan aanbod om de gegevens voor een periode van 75 jaar of langer gesloten te houden en om tien jaar na vaststelling van de selectielijst het mogelijk negatief uitstralende effect op andere bronnen te evalueren. Aanvullend wordt aangeboden om de gegevens volledig te anonimiseren zodat deze niet zijn te herleiden tot individuele bronnen. Het belang van bewaring van deze gegevens wordt benadrukt gelet op het feit dat er geen aanvullende bronnen voorhanden zijn om de herkomst van de agenten en informanten te reconstrueren en “mede daarmee de betekenis van het werk van deze personen te kunnen duiden voor de dienst en de samenleving”. Ter aanvulling wordt opgemerkt dat de aansluiting bij de Wet politiegegevens niet noodzakelijk is. De minister van OC&W stelt dat bij de ambtelijke voorbereiding van de wet is afgesproken dat indien in de selectielijsten van de AIVD en de MIVD een andere keuze zou worden gemaakt omtrent de vernietiging dan wel bewaring van de desbetreffende gegevens de Wet politiegegevens aangepast zou kunnen worden.

¹⁰³ De algemene rijksarchivaris staat aan het hoofd van het Nationaal Archief.

De voornoemde briefwisseling heeft er niet toe geleid dat de discussie is beslecht. Integendeel constateert de Commissie dat er gezien deze voortdurende discussie nog geen selectielijst is vastgesteld en dat er in afwachting van de vaststelling van een selectielijst in het geheel geen vernietiging of derubriceringsonderzoek en daaropvolgende overbrenging van archiefbescheiden van de AIVD plaatsvindt. Bij de huidige stand van zaken zal het semistatisch archief van de AIVD aldus enkel in omvang toenemen. De Commissie wijst in dit verband op de aanzienlijke (opslag)kosten van een duurzame archivering.

De Commissie onderkent het grote belang van de bescherming van de menselijke bronnen van de AIVD. De Commissie is echter van oordeel dat een categorische weigering om agenten- en informantendossiers over te dragen zonder rechtsgrond is. Zij is van oordeel dat van de AIVD mag worden verwacht dat van geval tot geval wordt beoordeeld of het belang van de bronbescherming aan overbrenging naar het Nationaal Archief in de weg staat. De Commissie sluit niet uit dat in voorkomende gevallen het belang van de bronbescherming niet langer in het geding is bij overbrenging naar het Nationaal Archief. In het algemeen acht de Commissie een overbrengingstermijn van twintig jaar voor agenten- en informantendossiers relatief kort. De veiligheid van menselijke bronnen zal na een dergelijke termijn in veel gevallen nog in gevaar kunnen komen bij de openbaarmaking van de relatie met de AIVD, hetgeen aan de openbaarmaking van die gegevens in de weg staat. De Commissie acht dit evenwel slechts bij hoge uitzondering voorstelbaar na een periode van 75 jaar. Zij beveelt de AIVD aan om de mogelijkheid van volledig geanonimiseerde overbrenging, conform het voorstel van de minister van OC&W, nader te onderzoeken.

De Commissie kan niet inschatten in hoeverre het feit dat broninformatie na 75 jaar openbaar zal kunnen worden de bereidheid van *andere* bronnen om informatie aan de AIVD te verstrekken zal doen afnemen.

De Commissie wijst er overigens op dat de privacybelangen van de (voormalige) bron op grond van artikel 44 Wiv 2002 niet aan overbrenging in de weg kunnen staan daar deze geen betrekking hebben op het belang van de Staat of van diens bondgenoten. Privacybelangen kunnen wel een rol spelen bij het opleggen van beperkingen aan de openbaarheid ingevolge artikel 15, eerste lid, onder a, van de Archiefwet. De Commissie wijst er bovendien op dat overgebrachte archiefbescheiden niet per definitie direct openbaar zijn maar dat afspraken mogelijk zijn over een (langdurig) beperkte raadpleegbaarheid.

Ten aanzien van de vaststelling van de selectielijst heeft de Commissie in een eerder toezichtsrapport reeds de minister van BZK verzocht om met voorrang een selectielijst

te (doen) vaststellen.¹⁰⁴ De minister van BZK gaf in 2008 aan het verzoek van de Commissie ter harte te nemen en deelde mede dat al geruime tijd aan een nieuwe vernietigingslijst werd gewerkt. De Commissie bekrachtigt in dit verband de eerder door de Commissie gedane aanbeveling.¹⁰⁵ Zij geeft hierbij in overweging om de kwestie van de overbrenging van de agenten- en informantendossiers separaat te regelen zodat in ieder geval een aanvang gemaakt kan worden met de overbrenging dan wel vernietiging van de overige dossiers. Het archief van de AIVD bevat immers ook gegevens die slechts een indirecte link hebben met de operationele taakuitvoering van de dienst of waarbij anderszins de agenten- en informantendossiers geen rol van betekenis spelen. Gewezen kan worden op dossiers betreffende het personeelsbeleid van de AIVD, de politieke sturing en democratische controle van de AIVD door de minister respectievelijk de Kamer en een substantieel percentage van de veiligheidsonderzoeken. De Commissie heeft begrepen dat de kwestie van de agenten- en informanten het enige geschilpunt is.

10.2 Actieve en passieve derubricering

In paragraaf 4.2 respectievelijk 4.3 is uiteengezet dat zowel artikel 6 van het Vir-bi als artikel 44 Wiv 2002 voorzien in een actieve verplichting voor de AIVD om periodiek onderzoek te verrichten naar de mogelijkheid om de rubricering van informatie te herzien of beëindigen. Deze onderzoeksverplichting heeft de AIVD verwerkt in interne regelgeving. De Commissie constateert dat de AIVD in de praktijk geen structureel *actief* derubriceringsprogramma kent. De Commissie is van oordeel dat de AIVD hiermee in strijd handelt met zowel het Vir-bi, artikel 44 van de Wiv 2002 als de interne regelgeving.

De Commissie constateert dat de AIVD uit het oogpunt van efficiëntie geen actieve invulling geeft aan het onderzoek naar de mogelijkheid van de herziening of beëindiging van de rubricering.¹⁰⁶ De Commissie stelt vast dat binnen de AIVD enige twijfel bestaat over nut en noodzaak van een *actieve* derubriceringsinspanning. Het onderzoek naar het derubriceren van informatie door de AIVD geschiedt enkel *passief* naar aanleiding van een verzoek om kennisneming van door of ten behoeve van de dienst verwerkte

¹⁰⁴ Toezichtsrapport van de CTIVD nr. 10 inzake het onderzoek van de AIVD naar het uitlekken van staatsgeheimen, *Kamerstukken II* 2006/07, 29 876, nr. 19 (bijlage), beschikbaar op www.ctivd.nl. + Geheime bijlage, paragraaf 10.

¹⁰⁵ Toezichtsrapport van de CTIVD nr. 18a inzake de nakoming door de AIVD van de toezeggingen van de Minister van BZK op de aanbevelingen van de Commissie, *Kamerstukken II* 2007/08, 29 924, nr. 25 (bijlage), beschikbaar op www.ctivd.nl, aanbeveling 37.

¹⁰⁶ De Commissie merkt op dat waar zij in deze paragraaf spreekt over het derubriceren van informatie zij niet doelt op de situatie waarbij ten behoeve van de externe verstrekking van gegevens op basis van artikel 36-39 Wiv 2002 (het uitbrengen van een ambtsbericht) door de AIVD informatie wordt gederubriceerd. Zie nader paragraaf 4.4.

gegevens, een zogeheten inzageverzoek (artikel 45 e.v. Wiv 2002). Staatsgeheime informatie waarop een inzageverzoek betrekking heeft, wordt onderzocht op de mogelijkheid om deze te derubriceren. Ten aanzien van staatsgeheime informatie die nog niet het onderwerp is geweest van een inzageverzoek zal derhalve niet actief door de AIVD worden onderzocht of de rubricering kan worden herzien of beëindigd. Deze informatie zal staatsgeheim gerubriceerd blijven ook indien er feitelijk geen noodzaak meer bestaat voor het aanhouden van de rubricering.

Het is de Commissie gebleken dat de behandeling van inzageverzoeken betreffende oude documenten in veel gevallen ertoe leidt dat staatsgeheime informatie wordt gederubriceerd en (bewerkt) wordt verstrekt aan de indiener van het inzageverzoek. Dit is bijvoorbeeld het geval indien het inzageverzoek betrekking heeft op een onderwerp gerelateerd aan de Koude Oorlog. De Commissie stelt vast dat de AIVD de afgelopen jaren duizenden pagina's aan informatie heeft gederubriceerd. De Commissie heeft bij wijze van steekproef tevens de dossiers van een afgesloten onderzoek bij de AIVD bestudeerd dat nog geen onderwerp is geweest van een inzageverzoek en waarbij de mogelijkheid tot derubricering nog niet is onderzocht.¹⁰⁷ Deze documenten zouden ingevolge de voornoemde bepaling uit het Vir-bi en de Wiv 2002 over enige tijd moeten worden onderzocht op de mogelijkheid deze te derubriceren. De Commissie is van oordeel dat de in deze dossiers opgenomen informatie in veel gevallen zonder veel bezwaren kan worden gederubriceerd. Voor de Commissie leidt het dan ook geen twijfel dat een actief derubriceringsprogramma zal leiden tot het derubriceren van een substantiële hoeveelheid informatie. Hiermee is de informatie evenwel nog niet openbaar. Het openbaarheidsregime van de Wiv 2002 kent net als de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) weigeringsgronden en beperkingen die aan de openbaarmaking van de informatie in de weg kunnen staan. In dit verband zij bijvoorbeeld gewezen op de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer (artikel 55, tweede lid, sub e, Wiv 2002).

Ten aanzien van het derubriceren van informatie naar aanleiding van inzageverzoeken merkt de Commissie het volgende op. De Commissie is van oordeel dat de AIVD met name meer openheid kan betrachten waar het de derubricering van de toenmalige werkwijze van de rechtsvoorganger(s) van de AIVD betreft. In voorkomende gevallen zijn passages gewit (onleesbaar gemaakt) waarbij de Commissie ten zeerste betwijfelt dat in de huidige tijd de nationale veiligheid nog in het geding kan zijn bij verstrekking van de informatie. Hierbij wordt gewezen op het verwijderen van geannoteerde observaties van medewerkers van de AIVD bij open bronnen informatie, het afstemmen

¹⁰⁷ Het betreft het onderzoek van de AIVD naar de Nederlandse betrokkenheid bij grootschalige conventionele wapenhandel. Dit onderzoek heeft gelopen tot aan het midden van de jaren '90 van de vorige eeuw.

van de cartotheekgegevens van de voormalige plaatselijke inlichtingendiensten (PID) met die van de (rechtsvoorganger van de) AIVD en het inschakelen van een volg- en observatieploeg. Dergelijke gegevens zijn weliswaar oorspronkelijk op terechte gronden als staatsgeheim aangemerkt maar de Commissie ziet niet in waarom de staatsgeheime rubricering ook nu nog dient te worden gehandhaafd. Zo is het inschakelen van een volg- en observatieploeg staande praktijk en de bevoegdheid hiertoe volgt reeds uit de wet. Een blijvende rubricering is slechts dan aangewezen indien de informatie relevant is voor het actuele kennisniveau, bijvoorbeeld omdat het object van de actie nog steeds in de belangstelling staat van de AIVD, of indien de verstrekking van de informatie zicht biedt op een specifieke werkwijze van de AIVD die geheim moeten blijven wil deze effectief blijven, zoals de operationele randvoorwaarden voor een volgactie. In dit verband zij verwezen naar de jurisprudentie waarin is geoordeeld dat het historische karakter afbreuk kan doen aan de blijvende noodzaak om informatie staatsgeheim te rubriceren.¹⁰⁸ De Commissie memoreert hier tevens de constatering van de Commissie van onderzoek besluitvorming Irak die zich van veel staatsgeheime informatie afvroeg wat het nut van de rubricering was en hier de aanbeveling aan koppelde om actiever te gaan derubriceren.¹⁰⁹

De Commissie constateert dat de bronbescherming ertoe leidt dat informatierapporten¹¹⁰ niet altijd voor verstrekking in aanmerking komen. De Commissie merkt op dat informatierapporten in beginsel zo dienen te zijn opgesteld dat hieruit de identiteit van de bron niet kan worden afgeleid. Het enkele feit dat informatie afkomstig is van een menselijke bron betekent niet noodzakelijkerwijs dat de informatie niet voor derubricering in aanmerking zal kunnen komen. De Commissie acht hetzelfde, zij het in mindere mate, van toepassing op operatierapporten, hoewel in het geval van operatierapporten de werkwijze van de AIVD tevens in het geding is. De Commissie onderkent dat het niet ondenkbaar is dat in een informatierapport toch zicht wordt geboden op de identiteit van de bron. Dit zal al snel het geval zijn bij operatierapporten. In dergelijke gevallen zal behoedzaam dienen te worden omgegaan met het derubriceren van de informatie of zal hiervan af moeten worden gezien. De Commissie is van oordeel dat de AIVD van geval tot geval dient te beoordelen of de desbetreffende gegevens op zichzelf of in samenhang bezien zicht bieden op de identiteit van de bron.

De Commissie stelt vast dat de informatie die wordt verstrekt in reactie op een inzageverzoek enkel wordt verstrekt aan de indiener van het inzageverzoek. De publieke

¹⁰⁸ Zie hieromtrent paragraaf 3.6.

¹⁰⁹ Commissie van onderzoek besluitvorming Irak, Amsterdam: Boom, 2010, conclusie 49, p. 429.

¹¹⁰ Een informatierapport is de verslaglegging van de door een bron aan de AIVD verstrekte informatie op een wijze zodat deze niet is te herleiden tot de bron. Zie tevens paragraaf 9.2.

bekendheid met hetgeen openbaar is gemaakt is hierdoor betrekkelijk marginaal. De indiener kan hiervan een papieren kopie thuisgestuurd krijgen of het dossier inzien bij het ministerie van BZK. De Commissie juicht het toe dat de AIVD recent heeft besloten het papieren inzagedossier kosteloos aan de aanvrager ter beschikking te stellen, waarvoorheen kopieerkosten werden geheven. Ten aanzien van het op verzoek verstrekken van door of ten behoeve van de AIVD verwerkte persoonsgegevens ex artikel 47, eerste lid, Wiv 2002 is een publieke kennisneming uit het oogpunt van privacy ongewenst. Dit is anders waar het gaat om de zogeheten bestuurlijke aangelegenheden ex artikel 51, eerste lid, Wiv 2002.¹¹¹ De Commissie geeft de AIVD in overweging om de inzagedossiers die betrekking hebben op bestuurlijke aangelegenheden voor *eenieder* kosteloos digitaal raadpleegbaar te maken. Dit kan bijvoorbeeld via de website van de AIVD of van het ministerie van BZK. De Commissie wijst erop dat een dergelijke praktijk in kader van de Wet openbaarheid van bestuur reeds wordt toegepast door meerdere ministeries, waaronder het ministerie van BZK.¹¹²

10.3 Implicaties voor de praktijk

De Commissie is zich ervan bewust dat het implementeren van een structureel actief vernietigings- en derubriceringsprogramma de nodige organisatorische gevolgen zal hebben voor de AIVD. Zij roept in herinnering dat op verzoek van de Tweede Kamer midden jaren '90 van de vorige eeuw onderzoek is verricht naar het schonen van de archieven van de Binnenlandse Veiligheidsdienst (BVD) aan de hand van een standaardselectielijst.¹¹³ Hierbij werd reeds geconcludeerd dat een schoningsoperatie door de wijze van archiveren in het verleden een ingewikkelde en daardoor tijdrovende en kostbare operatie zou worden.¹¹⁴ De Commissie veronderstelt dat de AIVD bij een nieuwe schoningsoperatie met dezelfde problematiek te kampen zal hebben.

De Commissie stelt vast dat de hoeveelheid gegevens die dient te worden onderzocht op de mogelijkheid om deze te derubriceren aanzienlijk kan worden beperkt indien de voornoemde selectielijst, eventueel gedeeltelijk, is vastgesteld. Op basis van deze selectielijst kan worden bepaald welke gegevens dienen te worden vernietigd door de AIVD en welke archiefbescheiden uiteindelijk voor overbrenging in aanmerking zullen

¹¹¹ Een bestuurlijke aangelegenheid is een aangelegenheid die betrekking heeft op beleid van een bestuursorgaan, daaronder begrepen de voorbereiding en de uitvoering ervan (artikel 46 Wiv 2002 juncto artikel 1, onder b, Wet openbaarheid van bestuur).

¹¹² Zie bijvoorbeeld << www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/wob-verzoeken >> (laatst geraadpleegd op 2 mei 2012).

¹¹³ Zie bijv. *Kamerstukken II 1994/95*, 22 036, nr. 8.

¹¹⁴ *Idem*, p. 9.

komen. Een derubriceringsonderzoek kan ten aanzien van de te vernietigen gegevens naar het oordeel van de Commissie achterwege blijven. Op basis van de eerder vermelde standaardselectielijst zou naar schatting circa 20% van het archief van de Binnenlandse Veiligheidsdienst, de rechtsvoorganger van de AIVD, uiteindelijk voor overbrenging in aanmerking komen.¹¹⁵ Dit zal het aantal archiefbescheiden dat dient te worden onderzocht op de mogelijkheid tot derubricering aanzienlijk beperken. De doelstelling van het Vir-bi indachtig, om de hoeveelheid gerubriceerde informatie zoveel mogelijk te beperken, stuit deze werkwijze naar het oordeel van de Commissie niet op weerstand. Wel merkt de Commissie op dat weliswaar slechts een beperkt deel van het archief van de AIVD voor overbrenging in aanmerking komt maar dat de opbouw van het archief van de AIVD complex is en een weerslag vormt van 60 jaar archiefvorming op diverse wijzen. De archiefvorming heeft niet plaatsgevonden met het oog op het conform het Vir-bi nog uit te voeren derubriceringsonderzoek. Dat gegeven zal het derubriceringsonderzoek tot een arbeidsintensieve operatie maken.

De Commissie herkent ten aanzien van het voor overbrenging in aanmerking komende archief van de AIVD twee derubriceringsinspanningen. Enerzijds ziet de AIVD zich geconfronteerd met een grote hoeveelheid oude documenten die op grond van de *legacy*bepaling van het Vir-bi (artikel 9) dient te worden onderzocht op de mogelijkheid om de rubricering ervan te herzien of te beëindigen. Feitelijk betreft dit het inhalen van achterstallig onderhoud. Dit vereist weliswaar een behoorlijke inspanning maar dit betreft een eenmalige activiteit waarvan de noodzakelijke kosten bovendien dienen te worden afgezet tegen de permanente bewaarkosten indien hieraan geen gevolg wordt gegeven. De Commissie acht het aannemelijk dat deze hoge bewaarkosten in ieder geval op termijn de kosten van een actief derubriceringsprogramma, bijvoorbeeld in de vorm van extra mankracht, zal overtreffen. Anderzijds ligt het in de rede dat de AIVD zich inspant om zijn bedrijfsproces zodanig in te richten dat het in de toekomst te verrichten derubriceringsonderzoek structureel is ingebed in de organisatie waardoor het proces naar verwachting in de toekomst minder ingewikkeld, tijdrovend en kostbaar van aard zal behoeven te zijn. De Commissie geeft de AIVD in overweging om waar nodig hierover in overleg te treden met de algemene rijksarchivaris. De Commissie beveelt aan om aan de voorkant van het proces meer aandacht te besteden aan de tijdelijkheid van de rubricering en de gronden waarop is besloten tot een staatsgeheime rubricering. Zo zou de steller van de informatie reeds bij aanvang expliciet de duur van rubricering kunnen vermelden zodat middels een geautomatiseerd systeem bij het naderende einde van de

¹¹⁵ *Kamerstukken II 1994/95*, 22 036, nr. 9, p. 4 en *Kamerstukken II 1994/95*, 22 036, nr. 10, p. 9. In de parlementaire geschiedenis is overigens opgemerkt dat een bewaarpercentage van circa 20% voor de inlichtingen- en veiligheidsdiensten aanmerkelijk meer is dan gemiddeld. Het gemiddelde voor de rijksoverheid lag in 1995 op circa 5%; *Kamerstukken II 1994/95*, 22 036, nr. 12, p. 4.

rubriceringsduur de functionaris die het derubriceringsonderzoek dient te verricht, hierop attent wordt gemaakt. Op deze wijze zal het derubriceringsonderzoek dat nadien moet worden uitgevoerd eenvoudiger ten uitvoer gelegd kunnen worden. Bij een toekomstgerichte selectielijst kan de steller reeds bij het opstellen van de informatie aangeven dat de informatie uiteindelijk dient te worden bewaard dan wel vernietigd, onder verwijzing naar het relevante onderdeel van de selectielijst.

De Commissie constateert dat de AIVD voor een beperkt deel van het archief een bewerking heeft toegepast om zorg te dragen voor een toekomstvaste conservering van de archiefbescheiden. Het betreft in dit verband met name de papieren dossiers. De verfilmde, gedigitaliseerde en digitale archiefbescheiden zijn nog niet aan een dergelijke bewerking onderworpen. De AIVD heeft met de reeds uitgevoerde bewerking nog geen voorschot genomen op een mogelijk vast te stellen selectielijst, in die zin dat de dossiers niet zijn onderverdeeld in (waarschijnlijk) “te bewaren” en “te vernietigen”. Feitelijk betekent dit dat het gehele archief van de AIVD deze analyse nog dient te ondergaan.

De Commissie acht het aanbevelenswaardig dat de AIVD de archiefvoorbereiding op een dusdanige wijze inkleedt dat hiermee, waar mogelijk, reeds in deze fase wordt geanticipeerd op de overbrenging dan wel vernietiging van de onderdelen van het archief waarover wel overeenstemming bestaat tussen het ministerie van BZK en het ministerie van OC&W.

11 Informatieverstrekking aan de Commissie voor de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (Commissie IVD)

Bij de Commissie IVD zijn alle stukken ingezien die sinds 2003 tot en met november 2010 door de minister van BZK aan de Commissie IVD zijn verstrekt. De Commissie stelt vast dat de daadwerkelijke voorbereiding van de verstrekte informatie, waaronder het rubriceren, binnen de AIVD gebeurt.¹¹⁶ Voor zover het staatsgeheim gerubriceerde informatie betrof, ging het om documenten waarin wordt ingegaan op actuele onderzoeken van de dienst, in veel gevallen worden targets van de AIVD bij naam en toenaam genoemd en in voorkomende gevallen is expliciet gesteld welke bijzondere bevoegdheden de AIVD in een concreet onderzoek heeft ingezet. In een beperkt aantal gevallen is aangegeven dat bepaalde personen een bron zijn (geweest) van de AIVD. De Commissie is van oordeel dat de staatsgeheime rubricering in de voornoemde gevallen zonder meer terecht was.

¹¹⁶In deze kan de vergelijking worden gemaakt met de beoordeling van de Commissie van de lasten ex artikel 25/27 Wiv 2002 die eveneens uiteindelijk worden getekend door de betrokken minister maar waarbij de Commissie zich richt tot de respectievelijke diensten.

De Commissie constateert dat de Commissie IVD geen vastgesteld kader voor ogen heeft van wat als staatsgeheim dient te worden aangemerkt en dat voor een deel sprake is van een subjectieve inschatting. Het is de Commissie gebleken dat er binnen de Commissie IVD behoefte bestaat dat in een door de AIVD verstrekt document waar mogelijk per alinea wordt aangegeven of deze staatsgeheim is. In een aantal gevallen, zoals bij het gerubriceerde jaarverslag, hanteert de AIVD reeds deze werkwijze. De Commissie beveelt aan deze lijn door te trekken voor alle gegevens die aan de Commissie IVD worden verstrekt. De Commissie ziet voor deze werkwijze aanknopingspunten in het Vir-bi. Zij wijst hierbij op eindnoot 17 bij de exclusiviteitsmatrix van het voorschrift, waarin het volgende is gesteld:

“Indien praktisch uitvoerbaar, wordt een gedeelte van een document waarin bijzondere informatie is vastgelegd op een in het oog lopende wijze gemarkeerd onder vermelding van de rubricering van de bijzondere informatie.”

De Commissie onderkent dat een belangrijke rol toekomt aan (de voorzitter van) de Commissie IVD om alertheid te betrachten dat enkel die informatie aan de Commissie IVD wordt aangeboden die niet in een openbare behandeling aan de orde kan komen. De Commissie wijst op de mogelijkheid om informatie ook anderszins vertrouwelijk aan de Tweede Kamer mede te delen of uitsluitend ter inzage aan te bieden. Dit zal enkel niet staatsgeheime informatie kunnen betreffen.

In twee gevallen is de Commissie IVD van oordeel geweest dat de toegezonden informatie niet aan de Commissie IVD had mogen worden aangeboden. In de eerste plaats betrof het de mededeling aan de Commissie IVD dat de beveiliging van het toenmalige lid van de Tweede Kamer Ayaan Hirsi Ali zou worden terug gedraaid. Het is de Commissie gebleken dat de verstrekte informatie, informatie van de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV) betrof. Deze zaak heeft derhalve geen betrekking op de AIVD. In de tweede plaats had de Commissie IVD kritiek op het verstrekken van een brief van de minister van BZK aan de Commissie IVD inzake een vastgoedproject van de Prins van Oranje in Mozambique. De vraag of de voornoemde kwestie op deze wijze aan de Commissie IVD had moeten worden voorgelegd is niet een vraag die door de Commissie dient te worden beantwoord, maar betreft het verkeer tussen de minister van BZK en de Tweede Kamer. In beide gevallen constateert de Commissie dat het geen rubriceringskwestie was die de AIVD betreft.

Naar het oordeel van de Commissie is de informatie van de AIVD die is verstrekt aan de Commissie IVD in de meeste gevallen terecht als staatsgeheime informatie gerubriceerd. In een aantal gevallen is de Commissie van oordeel dat de staatsgeheime rubricering niet noodzakelijk was. De Commissie wenst dienaangaande enkele opmerkingen te maken.

In een staatsgeheim gerubriceerde brief aan de Commissie IVD wordt ingegaan op vragen van een lid van de Commissie IVD betreffende een specifiek veiligheidsonderzoek. In de brief wordt het algemene uitgangspunt uiteengezet dat uit het oogpunt van privacy de minister ook naar de Commissie IVD zeer grote terughoudendheid betracht waar het gaat om het informeren over individuele veiligheidsonderzoeken. Dit staat los van het vertrouwelijke karakter van de informatieverstrekking aan de Commissie IVD. Dit specifieke veiligheidsonderzoek is evenwel door betrokkene zelf in de media gebracht en is voor de rechter gekomen. De minister merkt op dat de procedures die gelden voor de uitvoering van veiligheidsonderzoeken door de AIVD in de openbaarheid behandeld kunnen worden.

-

In het vervolg van de brief wordt onder meer ingegaan op de kwestie van buitenlandse partners en de voor de verkrijging van een verklaring van geen bezwaar vereiste terugkijkperiode. Daarbij komt tevens aan de orde de omstandigheid dat de betrokken medewerker van de AIVD die het veiligheidsonderzoek uitvoerde naar eigen zeggen zelf ook een buitenlandse partner had. De Commissie ziet geen aanknopingspunten voor het staatsgeheime karakter van de brief.

De Commissie is van oordeel dat het enkele feit dat de medewerker van de AIVD die destijds het onderzoek naar de partner van betrokkene uitvoerde zelf ook een buitenlandse partner heeft niet als staatsgeheime informatie kan worden aangemerkt. De betrokken medewerker van de AIVD heeft zulks immers zelf in de openbaarheid gebracht. Dat de partner reeds gedurende de vereiste periode in Nederland verbleef, kan in de optiek van de Commissie evenmin als staatsgeheim gegeven worden aangemerkt daar dit reeds voortvloeit uit het feit dat de medewerker van de AIVD een verklaring van geen bezwaar heeft mogen ontvangen.

De Commissie is twee gevallen tegengekomen waarin melding is gemaakt van een gesprek tussen het hoofd van de AIVD en een fractievoorzitter van een partij in de Tweede Kamer. Beide gespreksnotities zijn Stg. CONFIDENTIEEL gerubriceerd. In beide gevallen is naar het oordeel van de Commissie weliswaar wellicht sprake van een vertrouwelijk gesprek, de vertrouwelijkheid van het gesprek betekent evenwel niet noodzakelijkerwijs dat de informatie die ter sprake is gekomen een staatsgeheim karakter heeft. De Commissie is van oordeel dat beide gespreksnotities ten onrechte staatsgeheim zijn gerubriceerd.

De Commissie IVD is bij brief door de minister van BZK, mede namens de minister van Defensie, op de hoogte gesteld van een discussie die gaande is tussen de AIVD en MIVD enerzijds en het Nationaal Archief anderzijds over de selectielijsten. Deze brief is Stg. GEHEIM gerubriceerd. De discussie heeft betrekking op de in paragraaf 10.2 beschreven overbrenging van informant- en agentengegevens. De Commissie ziet niet in waarin

het staatsgeheime karakter van de brief is gelegen. In de brief wordt slechts het wettelijk kader voor bronbescherming door de AIVD uiteengezet en wordt voorts melding gemaakt van de overbrenging dan wel vernietiging van bepaalde gegevens. De Commissie merkt op dat de vastgestelde selectielijst waarin de kwestie finaal ter sprake zal komen eveneens een openbaar document zal zijn.

Aan de Commissie IVD is een notitie verstrekt inzake het onderzoek naar de antecedenten van (kandidaat-) politieke ambtsdragers, een kwestie die onlangs in de belangstelling heeft gestaan. De aanbiedingsbrief is Stg. CONFIDENTIEEL gerubriceerd. De notitie was ten tijde van het sturen van de brief onder meer aan de voorzitters van de landelijke politieke partijen verstrekt en niet gerubriceerd. Ook in de Tweede Kamer is het bestaan van de afspraken publiekelijk gemeld.¹¹⁷ De Commissie is van oordeel dat de aanbiedingsbrief op zichzelf evenmin staatsgeheime informatie bevat. De Commissie is derhalve van oordeel dat de onderhavige aanbiedingsbrief ten onrechte staatsgeheim is gerubriceerd.

De Commissie IVD is geïnformeerd over een aantal personen dat is uitgereisd voor de gewelddadige jihad. De brief is Stg. GEHEIM gerubriceerd. In beginsel onderkent de Commissie dat een dergelijk feitencomplex al snel aanleiding zal zijn tot een staatsgeheime rubricering. In het onderhavige geval is in de brief evenwel informatie neergelegd die reeds per open ambtsbericht aan het Openbaar Ministerie is verstrekt. De Commissie is van oordeel dat de desbetreffende informatie daarmee is gederubriceerd en dat de staatsgeheime rubricering van de brief aan de Commissie IVD niet noodzakelijk was. Dit betekent niet dat de informatie daarmee openbaar is. Indien de informatie de opsporing of vervolging van strafbare feiten kan schaden, dient deze informatie op die grond vertrouwelijk aan de Commissie IVD te worden verstrekt.

12 Slotoverweging

Het is eigen aan de taak van de AIVD om te werken met staatsgeheime informatie. Staatsgeheime informatie raakt het belang van de Staat of van diens bondgenoten. Voorkomen moet worden dat staatsgeheime informatie ter kennis komt van personen die niet tot die kennisneming gerechtigd zijn. De Commissie onderkent dat het moeilijk is om het juiste evenwicht te vinden tussen geheimhouding en transparantie. Het is niet eenvoudig om als inlichtingen- en veiligheidsdienst goed te functioneren met inherent en noodzakelijk een grote mate van geheimhouding, en tegelijkertijd die transparantie te bieden die nodig is voor het maatschappelijk vertrouwen.

¹¹⁷ *Kamerstukken II 1997/98, 25 801, nr. 2, p. 9.*

De Commissie constateert dat de maatschappij in toenemende mate vraagt om meer transparantie, ook waar het de inlichtingen- en veiligheidsdiensten betreft. Daarnaast wordt informatie van de AIVD die extern is verstrekt steeds meer en indringender op die transparantie getoetst in rechterlijke procedures.

In het rapport biedt de Commissie enkele handreikingen om de interne regelgeving en werkwijze beter op de wettelijke bepalingen te doen aansluiten. De aanpassingen in de interne regelgeving zullen niet ingrijpend zijn en veelal een verfijning behelzen van de rubriceringspraktijk. Het toepassen ervan zal in de praktijk evenwel een andere inzet vragen en een bewustwordingsproces op gang moeten brengen met name op het terrein van de derubricering. De door de dienst extern verstrekte informatie speelt immers steeds vaker een belangrijke rol op het politieke, maatschappelijke en bestuurlijke vlak alsook ter ondersteuning van strafrechtelijk bewijs en onderbouwing van besluiten ingevolge de Algemene wet bestuursrecht en bijvoorbeeld de Vreemdelingenwet.

Het wordt steeds belangrijker om af te wegen wat de gevolgen zijn indien de AIVD besluit informatie extern te verstrekken. De dienst zal zich bij het verstrekken van die informatie en de afweging al dan niet te derubriceren terdege bewust moeten zijn dat het gebruik van die informatie door derden in een bredere context plaatsvindt en de AIVD daarmee tot een schakel in een keten maakt.

13 Conclusies en aanbevelingen

Theorie

- 13.1 De AIVD dient zijn bronnen te beschermen met name met het oog op hun veiligheid. Naar het oordeel van de Commissie richt de zorgplicht voor de geheimhouding van bronnen zich uitsluitend op *menselijke* bronnen van de AIVD. Een technische bron, zoals een telefoontap, is geen bron in de zin van artikel 8, derde lid, onder b, Wiv 2002. (paragraaf 3.4.1)
- 13.2 De Commissie is van oordeel dat het staatsgeheime karakter van de werkwijze geen permanent karakter kent en dat een relatie is te onderkennen met de bescherming van het actuele kennisniveau. Naar het oordeel van de Commissie kent het toepassen van een bijzondere bevoegdheid door de AIVD slechts een staatsgeheim karakter indien deze informatie relevant is voor enig lopend onderzoek van de AIVD of indien hieruit het technische kennisniveau van de AIVD blijkt. Indien het gegeven dat jegens de betrokkene een bijzondere bevoegdheid is ingezet op generlei wijze nog relevant is voor enig lopend onderzoek, ontvalt hieraan het staatsgeheime karakter. (paragraaf 3.4.2)
- 13.3 Het rubriceren als staatsgeheim is slechts dan aangewezen indien de desbetreffende informatie betrekking heeft op een lopend onderzoek van de AIVD of waarbij de informatie relevant is voor een ander lopend onderzoek van de AIVD. Indien dit niet het geval is, acht de Commissie de noodzaak tot rubriceren als staatsgeheim niet aanwezig. (paragraaf 3.4.3)
- 13.4 Persoonsgegevens die relevant zijn voor enig lopend onderzoek dienen ter bescherming van het actuele kennisniveau staatsgeheim gerubriceerd te worden. Hoewel de wet niet expliciet voorziet in een dergelijke bepaling voor bestuurlijke aangelegenheden, is dit naar het oordeel van de Commissie evenzeer het geval voor andere gegevens dan persoonsgegevens. (paragraaf 3.5)

Praktijk

Intern beleid en praktijk van de AIVD

- 13.5 De Commissie constateert dat sommige functionarissen van de AIVD ervan uitgaan dat de noodzaak om informatie te rubriceren en de toepassing van het *need to know* vereiste in elkaars verlengde liggen, in die zin dat een hoger rubriceringsniveau

wordt gehanteerd om te bewerkstelligen dat *binnen* de AIVD de informatie niet bij teveel personen bekend wordt. De Commissie is van oordeel dat de rubriceringsfunctie hiervoor niet de geëigende modaliteit is. In plaats daarvan dient te worden gewerkt met afschermingsgroepen om het *need to know* beginsel te handhaven (compartimentering). **Zij beveelt aan dit uitgangspunt binnen de AIVD helder voor het voetlicht te brengen en erop toe te zien dat niet om deze reden onnodig hoog wordt gerubriceerd indien de aard van de informatie op zichzelf deze rubricering niet noodzakelijk maakt.** (paragraaf 6.1)

- 13.6 De Commissie stelt vast dat de AIVD in de praktijk op de door hem vastgestelde gerubriceerde informatie niet aangeeft wat de duur van de rubricering is. De Commissie acht deze werkwijze in strijd met de bepalingen van het Vir-bi. **Zij beveelt de AIVD aan om in navolging van artikel 5, vierde lid, van het Vir-bi reeds bij de vaststelling van de rubricering aan te geven op welk moment de rubricering in beginsel kan worden beëindigd.** (paragraaf 6.1)
- 13.7 **De Commissie beveelt de AIVD aan de rubriceringslijst te actualiseren op een dusdanige wijze dat deze van praktisch toegevoegde waarde is. Daarnaast dient de AIVD ervoor zorg te dragen dat de rubriceringslijst breed beschikbaar is binnen de dienst en actief onder de aandacht wordt gebracht.** De Commissie ziet hierin een rol weggelegd voor de BVA. De Commissie wijst tevens op de taak van de secretaris-generaal van het ministerie van BZK, die ingevolge artikel 13 Vir-bi is belast met het toezicht op de juiste naleving van het Vir-bi. (paragraaf 6.1)
- 13.8 De Commissie constateert dat richtlijnen voor de rubricering van specifieke informatie, zoals van bepaalde operatieplannen of een tapverslag, incidenteel worden geadresseerd in interne stukken. De Commissie is van oordeel dat bij de AIVD dergelijke richtlijnen niet op een voldoende toegankelijke wijze zijn vastgelegd. (paragraaf 6.1)
- 13.9 De Commissie constateert dat bij de AIVD op werkniveau de behoefte bestaat aan een nadere concretisering van de rubriceringsvoorschriften. **De Commissie beveelt aan dat de AIVD met inachtneming van het voorgaande, waaronder de jurisprudentiële uitgangspunten, voorziet in een op de praktijk gerichte uitwerking van het Vir-bi, waarin voor zover mogelijk concrete handvatten worden geboden voor de rubricering van door de AIVD vastgestelde stukken. Hierin dient met name aandacht te worden besteed aan de verschillende rubriceringsniveaus en de daarvoor geldende criteria.** (paragraaf 6.1)

- 13.10 De Commissie merkt op dat door de AIVD wordt geconstateerd dat een hogere rubricering serieuzer wordt genomen door bepaalde afnemers en het aldus loont om hoger te rubriceren. De Commissie heeft begrip voor dit operationele uitgangspunt, maar is van oordeel dat dit niet in overeenstemming is met het Vir-bi. (paragraaf 6.2)
- 13.11 **De Commissie acht het aangewezen dat de AIVD het centrale toezicht op het op consistente wijze toepassen van de rubriceringsvoorschriften sterker verankert in de organisatie dan nu het geval is.** (paragraaf 6.2)
- 13.12 De Commissie acht een gebrekkige schriftelijke vastlegging van de rubriceringsoverwegingen in de adviezen van Regie niet bevorderlijk voor een dienstbreed consistente rubricering. **Zij beveelt aan de werkwijze aan te passen zodat aan de doelstelling van het Vir-bi om informatie na verloop van tijd te onderzoeken op de mogelijkheid van derubricering kan worden voldaan en de besluitvorming daaromtrent wordt vergemakkelijkt.** (paragraaf 6.2)

Rubricering van operationele informatie

- 13.13 De Commissie constateert dat het (overgrote) deel van de informatie dat wordt vastgesteld door de AIVD op enigerlei wijze zicht biedt op zijn bronnen, werkwijze en/of zijn actuele kennisniveau. De Commissie merkt hierbij op dat uit de toelichting op artikel 6 van het Vir-bi volgt dat indien slechts één passage staatsgeheime informatie bevat een staatsgeheime rubricering voor het gehele document is aangewezen. De Commissie is dan ook van oordeel dat de staatsgeheime rubricering van operationele informatie in veruit de meeste gevallen conform wet- en regelgeving is geschied. (paragraaf 7)
- 13.14 De Commissie constateert dat de AIVD de toepassing van bijzondere bevoegdheden in concrete gevallen en de omstandigheden die samenhangen met de toepassing ervan, zoals de operationele randvoorwaarden, als staatsgeheime informatie rubriceert. De Commissie acht dit in overeenstemming met wet- en regelgeving. (paragraaf 7.1.1)
- 13.15 De Commissie is van oordeel dat een meerjaarlijks overzicht van de tapstatistieken niet als staatsgeheime informatie kan worden aangemerkt. (paragraaf 7.1)
- 13.16 Los van de concrete toepassing van bijzondere bevoegdheden rubriceert de AIVD tevens als staatsgeheime informatie de overige operationele afwegingen en kenmerken

van een onderzoek. In dit verband kan worden gedacht aan de aanmerking van *targets*, benaderingsplannen, teamopdrachten en prioriteitsstellingen, het exploitatiebeleid en de details van de samenwerking met buitenlandse collegadiensten. De Commissie is van oordeel dat dergelijke gegevens, die betrekking hebben op de methode voor het heimelijk inwinnen van operationele informatie, terecht als staatsgeheime informatie zijn gerubriceerd. (paragraaf 7.1.1)

- 13.17 De Commissie merkt op dat het aanmerken van een werkwijze als staatsgeheime informatie aan bepaalde grenzen is gebonden. Zo is zij van oordeel dat het moet gaan om een actuele niet bekende werkwijze. De onbekendheid kan zijn gelegen in de persoon jegens wie de werkwijze wordt toegepast of in algemene zin zijn gerelateerd aan de onbekendheid van de werkwijze op zich, bijvoorbeeld in relatie tot de technische capaciteiten van de dienst. Naar het oordeel van de Commissie is de noodzakelijke geheimhouding van de werkwijze van de AIVD in alle gevallen onderhevig aan erosie door enkel het verloop van de tijd. (paragraaf 7.1.1)
- 13.18 De Commissie is van oordeel dat de AIVD de informatie die betrekking heeft op menselijke bronnen in het algemeen conform wet- en regelgeving staatsgeheim heeft gerubriceerd. (paragraaf 7.1.2)
- 13.19 De Commissie merkt op dat de noodzaak tot bescherming van de bronnen, en daarmee de noodzaak tot rubriceren, afhankelijk is van de context waarin de informatie aan de AIVD is verstrekt. Hierbij is met name de heimelijkheid van het contact tussen de bron en de medewerker van de AIVD relevant. De Commissie constateert dat de AIVD ook in het kader van zijn beveiligingsbevorderende taak in de zin van artikel 6, tweede lid, sub c, Wiv 2002 in de meeste gevallen de gespreksverslagen staatsgeheim rubriceert. Zij is van oordeel dat het staatsgeheime karakter van het gesprek allesbehalve evident is. (paragraaf 7.1.2)
- 13.20 De AIVD legt een relatie tussen het plaatsvinden van integriteitsaantastingen binnen de AIVD en de veronderstelde negatieve invloed hiervan op de bereidheid van (toekomstige) bronnen om informatie te verstrekken aan de AIVD. De Commissie is van oordeel dat een dergelijke relatie niet te snel mag worden aangenomen en dat een categorische weigering op grond van de bronbescherming niet conform wet- en regelgeving is. (paragraaf 7.1.2)
- 13.21 De Commissie is van oordeel dat de meldingsformulieren die Regionale Inlichtingendiensten op grond van artikel 62 Wiv 2002 aan de AIVD doet toekomen veelal ten onrechte als staatsgeheim zijn gerubriceerd. De Commissie is van

oordeel dat het enkele feit dat informatie aan de AIVD ter kennis wordt gebracht niet per definitie betekent dat deze staatsgeheim is. (paragraaf 7.1.2)

- 13.22 De Commissie is van oordeel dat de AIVD in het algemeen op correcte wijze invulling geeft aan de rubricering van informatie betreffende het actuele kennisniveau. (paragraaf 7.1.3)
- 13.23 De Commissie constateert dat bepaalde analyses van de reguliere media door de AIVD als staatsgeheime informatie worden aangemerkt. Het betreft in dit verband een verzameling van relevante mediaberichten zonder dat deze worden gekoppeld aan concrete operationele onderzoeken. De Commissie is van oordeel dat de staatsgeheime rubricering van deze informatie niet in overeenstemming is met wet- en regelgeving. (paragraaf 7.1.3)
- 13.24 De Commissie is van oordeel dat het algemene belang van de nationale veiligheid in het geval van de ambtsberichten aan het ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (EL&I) zwaarder dient te wegen dan het individuele belang van de betrokken exporteur om kennis te nemen van het ambtsbericht. (paragraaf 7.2.1)
- 13.25 In veruit de meeste gevallen is de Commissie van oordeel dat de AIVD de verstrekte Korte informatierapporten (KIR) en speciale inlichtingenanalyses (SIA) terecht als staatsgeheime informatie heeft aangemerkt. In enkele gevallen is de Commissie van oordeel dat de AIVD redelijkerwijs niet had kunnen besluiten tot het als staatsgeheim rubriceren van de rapportages. De Commissie is van oordeel dat de desbetreffende rapportages van een zodanig algemene strekking zijn dat het redelijkerwijs niet als staatsgeheime informatie kan worden aangemerkt. In deze gevallen mag bovendien als genoegzaam bekend worden verondersteld dat de AIVD onderzoek verricht naar de desbetreffende landen. (paragraaf 7.2.2)
- 13.26 **De Commissie beveelt de AIVD aan om waar nodig in een document aan te geven dat een rapportage inhoudelijk gezien weliswaar geen staatsgeheime informatie bevat maar op grond van het onderzoeksonderwerp toch als staatsgeheim moet worden gerubriceerd.** (paragraaf 7.2.2)
- 13.27 De Commissie wijst er op dat één enkele passage waarin staatsgeheime informatie staat vermeld er toe zal leiden dat het gehele stuk als staatsgeheime informatie moet worden aangemerkt. **De Commissie beveelt aan om in dergelijke gevallen waar mogelijk per alinea aan te geven of deze staatsgeheim is.** (paragraaf 7.2.2)

- 13.28 De Commissie is van oordeel dat de stelselproducten in het algemeen terecht staatsgeheim zijn gerubriceerd. Zij constateert dat in het geval van dreigings- en risicoanalyses minstens het rubriceringsniveau van de aanvraag van de CBB is overgenomen. De Commissie acht dit een correct uitgangspunt. Indien de aard van de informatie daartoe aanleiding geeft, kan de rubricering van de informatie worden verhoogd. De Commissie is van oordeel dat de AIVD in voorkomende gevallen op terecht gronden hiertoe heeft besloten. (paragraaf 7.2.3)
- 13.29 De Commissie is van oordeel dat de stelselproducten die op initiatief van de AIVD (een dreigingsmelding of –inschatting) zijn verstrekt in het algemeen terecht als staatsgeheim zijn gerubriceerd. Ten aanzien van een aantal dreigingsmeldingen is de Commissie van oordeel dat een staatsgeheime rubricering niet noodzakelijk is. Het enkele feit dat in de dreigingsmelding de inschatting van de AIVD is opgenomen zonder dat deze is te herleiden tot staatsgeheime bronnen of inzicht biedt in het actuele kennisniveau is naar het oordeel van de Commissie niet voldoende om te komen tot een staatsgeheime rubricering. (paragraaf 7.2.3)
- 13.30 De Commissie is van oordeel dat de stelselproducten, in het bijzonder de dreigingsmeldingen, zich bij uitstek lenen voor een rubriceringstermijn die is gebonden aan een bepaalde gebeurtenis. Artikel 6, eerste lid, Vir-bi voorziet expliciet in deze mogelijkheid. In veel gevallen wordt in de dreigingsmelding gewag gemaakt van een verhoogde dreiging rond een bepaalde gebeurtenis. De Commissie is van oordeel dat in voorkomende gevallen de rubricering kan worden gebonden aan het verloop van deze gebeurtenis. (paragraaf 7.2.3)
- 13.31 De Commissie is van oordeel dat een staatsgeheime rubricering van de interne rapportage in het kader van de zogeheten veiligheidsbevorderende taak geen automatische behoort te zijn omdat deze intern hoort te blijven. Dit geldt evenzeer voor de interne rapportages van de achtergrondgesprekken die met journalisten worden gehouden, bijvoorbeeld aangaande publicaties van de AIVD. (paragraaf 7.2.4)
- 13.32 De Commissie constateert dat de AIVD ook overige externe contacten, te denken valt aan meldingen die binnenkomen bij het *front office* van de AIVD en verslagen van algemene overleggen met derde partijen, staatsgeheim rubriceert. De Commissie is van oordeel dat de noodzaak hiertoe in veel gevallen ontbreekt en beveelt de AIVD aan dergelijke informatie niet te rubriceren indien dit niet noodzakelijk is. (paragraaf 7.2.4)
- 13.33 De Commissie is van oordeel dat de AIVD in het algemeen op juiste wijze besluit

om bepaalde informatie in het kader van de weigering van de afgifte van een verklaring van geen bezwaar niet ter kennis te brengen aan de betrokkene, omdat het staatsgeheime karakter van de informatie aan deze weigering ten grondslag ligt. Daar waar het gaat om het achterwege laten van de vermelding van staatsgeheime informatie is de Commissie van oordeel dat de AIVD deze informatie op terechte gronden als staatsgeheim heeft aangemerkt. (paragraaf 7.3)

- 13.34 De Commissie is van oordeel dat het onderzoeksrapport terecht als staatsgeheime informatie is gerubriceerd, ook indien hierin geen informatie van bronnen is opgenomen. (paragraaf 7.3)
- 13.35 De Commissie constateert dat de koppeling van de personalia van de beoogde vertrouwensfunctionaris aan de specifieke functie in voorkomende gevallen als staatsgeheime informatie wordt aangemerkt. De Commissie is van oordeel dat dit moeilijk te rijmen is met de ongerubriceerde “Aanmelding Veiligheidsonderzoek” die wordt ingevuld door de werkgever van de betrokkene en waarin deze informatie tevens is ingevuld. (paragraaf 7.3)

Rubricering van overige informatie

- 13.36 De Commissie constateert dat de AIVD in veel gevallen informatie die betrekking heeft op het personeelsbeleid van de AIVD staatsgeheim heeft gerubriceerd. De Commissie constateert dat het in dit kader informatie betreft die niet uniek is voor een organisatie als de AIVD. De Commissie is van oordeel dat in veel gevallen kan worden getwijfeld aan de noodzaak om dit type informatie staatsgeheim te rubriceren. (paragraaf 8.1)
- 13.37 De Commissie is van oordeel dat de AIVD in een aantal gevallen juridische notities ten onrechte heeft gerubriceerd als staatsgeheim. (paragraaf 8.2)

Rubriceringsniveaus

- 13.38 Informatierapporten zijn Stg. CONFIDENTIEEL gerubriceerd, tenzij er operationele redenen zijn om voor een hogere rubricering te kiezen. In dat geval dient ingevolge een interne richtlijn van de AIVD de afweging voor de hogere rubricering terugvindbaar te zijn vastgelegd. De Commissie constateert dat een dergelijke vastgelegde afweging in veel gevallen ontbreekt. **Zij beveelt aan hierin te voorzien.** (paragraaf 9.2)

- 13.39 De Commissie constateert dat uit sommige operatierapporten kan worden afgeleid wat de identiteit is van de bron. De Commissie is van oordeel dat dit niet te rijmen is met de zeer strikte opvatting van de bronbescherming die de AIVD hanteert. Zij is van oordeel dat dergelijke informatie enkel in het nul dossier dient te worden vermeld en beveelt aan hier zorg voor te dragen. De Commissie is van oordeel dat in het nul dossier alle informatie dient te worden opgeslagen die (rechtstreeks) is te herleiden tot de bron. Indien deze informatie noodzakelijkerwijs moet worden opgenomen in het operatierapport dient de rubricering van het operatierapport te worden aangepast. (paragraaf 9.2)
- 13.40 Een aantal gesprekspartners heeft aangegeven een hoger rubriceringsniveau te hanteren ter voorkoming van een (te) brede verspreidingsgraad van de informatie *binnen de AIVD* of om te voorkomen dat een afnemer van een AIVD product te lichtzinnig omgaat met de veiligheidsvoorschriften. De Commissie is van oordeel dat hiermee de informatie te hoog wordt gerubriceerd. Een te brede verspreidingsgraad binnen de AIVD dient te worden voorkomen door het toepassen van een adequate afscherming van de informatie en niet door een hoger rubriceringsniveau toe te passen. **De Commissie beveelt de AIVD aan om dit uitgangspunt in de interne regelgeving vast te leggen.** (paragraaf 9.3)
- 13.41 Het is de Commissie gebleken dat in veel gevallen de vooringestelde rubricering van het sjabloon als een vaststaand gegeven wordt beschouwd. De Commissie is van oordeel dat telkens per document dient te worden beoordeeld wat het aangewezen rubriceringsniveau is en dat de standaardrubricering niet meer dan een indicatie kan zijn. De rubricering van het document dient daarbij te worden bepaald aan de hand van de informatie die in het document is opgenomen. De Commissie is van oordeel dat er onvoldoende blijk van wordt gegeven dat een dergelijke individuele afweging wordt gemaakt. (paragraaf 9.4)
- 13.42 De Commissie constateert dat de motivering van de aanvraag van een telefoontap en de motivering van de telefonieverkeersgegevens jegens dezelfde persoon of organisatie in veel gevallen een grote mate van overeenkomst vertonen. Naar het oordeel van de Commissie kan het vermelden van de motivering voor de toepassing van een telefoontap geen aanleiding zijn voor het hanteren van ander rubriceringsniveau dan het rubriceringsniveau van de gemotiveerde aanvraag van de telefonieverkeersgegevens. De Commissie is derhalve van oordeel dat in deze sprake is van een inconsistente rubricering en beveelt de AIVD aan deze inconsistentie te corrigeren. **De Commissie beveelt aan deze kwestie te adresseren in de op stellen rubriceringsrichtlijnen.** (paragraaf 9.4)

- 13.43 **De Commissie beveelt aan om bij het rubriceringsniveau van de toepassing van bijzondere bevoegdheden aansluiting te zoeken bij de noodzaak om het onderzoek naar een bepaalde persoon, organisatie of fenomeen geheim te houden.** Voor bepaalde onderzoeksonderwerpen zal deze noodzaak groter zijn en derhalve een hoger rubriceringsniveau noodzakelijk maken. Ten aanzien van een specifiek onderwerp zullen de bijzondere bevoegdheden over de hele breedte gelijk gerubriceerd dienen te zijn. Dit uitgangspunt leidt ertoe dat de aard van de bijzondere bevoegdheden geen invloed zal hebben op de hoogte van de rubricering maar enkel degene op wie, of waarop, de bijzondere bevoegdheid is gericht. (paragraaf 9.4)
- 13.44 **De Commissie beveelt de AIVD aan in overleg te treden met de MIVD over de praktische problemen die gepaard gaan met het werken met Sigint/Comint-informatie.** (paragraaf 9.4)

Vernietiging en derubricering

- 13.45 De Commissie onderkent het grote belang van de bescherming van de menselijke bronnen van de AIVD. De Commissie is echter van oordeel dat een categorische weigering om agenten- en informantendossiers over te dragen aan het Nationaal Archief zonder rechtsgrond is. Zij is van oordeel dat van de AIVD mag worden verwacht dat van geval tot geval wordt beoordeeld of het belang van de bronbescherming aan overbrenging naar het Nationaal Archief in de weg staat. De Commissie sluit niet uit dat in voorkomende gevallen het belang van de bronbescherming niet langer in het geding is bij overbrenging naar het Nationaal Archief. In het algemeen acht de Commissie een overbrengingstermijn van twintig jaar voor agenten- en informantendossiers relatief kort. De veiligheid van menselijke bronnen zal na een dergelijke termijn in veel gevallen nog in gevaar kunnen komen bij de openbaarmaking van de relatie met de AIVD, hetgeen aan de openbaarmaking van die gegevens in de weg staat. De Commissie acht dit evenwel slechts bij hoge uitzondering voorstelbaar na een periode van 75 jaar. **Zij beveelt de AIVD aan om de mogelijkheid van volledig geanonimiseerde overbrenging, conform een daartoe strekkend voorstel van de minister van OC&W, nader te onderzoeken.** (paragraaf 10.1)
- 13.46 De Commissie constateert dat de AIVD in de praktijk geen structureel *actief* derubriceringsprogramma kent. De Commissie is van oordeel dat de AIVD hiermee in strijd handelt met zowel het Vir-bi, artikel 44 van de Wiv 2002 als de interne regelgeving. (paragraaf 10.2)

- 13.47 De Commissie heeft de dossiers van een afgesloten onderzoek bij de AIVD bestudeerd dat nog geen onderwerp is geweest van een inzageverzoek en waarbij de mogelijkheid tot derubricering nog niet is onderzocht. De Commissie is van oordeel dat de in deze dossiers opgenomen informatie in veel gevallen zonder veel bezwaren kan worden gederubriceerd. (paragraaf 10.2)
- 13.48 De Commissie is van oordeel dat de AIVD bij de behandeling van inzageverzoeken met name meer openheid kan betrachten waar het de derubricering van de toenmalige werkwijze van de rechtsvoorganger(s) van de AIVD betreft. (paragraaf 10.2.)
- 13.49 De Commissie onderkent dat het niet ondenkbaar is dat in een informatierapport zicht wordt geboden op de identiteit van de bron. Dit zal al snel het geval zijn bij operatierapporten. In dergelijke gevallen zal behoedzaam dienen te worden omgegaan met het derubriceren van de informatie of zal hiervan moeten worden afgezien. De Commissie is van oordeel dat de AIVD van geval tot geval dient te beoordelen of de desbetreffende gegevens op zichzelf of in samenhang bezien zicht bieden op de identiteit van de bron. (paragraaf 10.2)
- 13.50 Op basis van deze selectielijst kan worden bepaald welke gegevens dienen te worden vernietigd door de AIVD en welke archiefbescheiden uiteindelijk voor overbrenging in aanmerking zullen komen. Een derubriceringsonderzoek ten aanzien van de te vernietigen gegevens kan naar het oordeel van de Commissie achterwege blijven. (paragraaf 10.3)
- 13.51 **De Commissie beveelt aan om aan de voorkant van het proces meer aandacht te besteden aan de tijdelijkheid van de rubricering en de gronden waarop is besloten tot een staatsgeheime rubricering.** (paragraaf 10.3)
- 13.52 **De Commissie acht het aanbevelenswaardig dat de AIVD de archiefvoorbereiding op een dusdanige wijze inkleedt dat hiermee reeds in deze fase, waar mogelijk, wordt geanticipeerd op de overbrenging dan wel vernietiging van de onderdelen van het archief waarover wel overeenstemming bestaat tussen het ministerie van BZK en het ministerie van OC&W.** (paragraaf 10.3.)

Commissie voor Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (Commissie IVD)

- 13.53 De Commissie beveelt aan voor alle gegevens die aan de Commissie IVD

worden verstrekt waar mogelijk per alinea aan te geven of deze staatsgeheim zijn. (paragraaf 11)

- 13.54 Het is het beeld van de Commissie dat de informatie van de AIVD die is verstrekt aan de Commissie IVD in de meeste gevallen terecht als staatsgeheime informatie is gerubriceerd. In een aantal gevallen is de Commissie van oordeel dat de staatsgeheime rubricering niet noodzakelijk was. (paragraaf 11)
- 13.55 De Commissie is van oordeel dat in twee gevallen een gespreksnotitie met een fractievoorzitter van een partij in de Tweede Kamer ten onrechte staatsgeheim zijn gerubriceerd. (paragraaf 11)
- 13.56 Naar het oordeel van de Commissie is een brief inzake de discussie die gaande is tussen de AIVD en MIVD enerzijds en het Nationaal Archief anderzijds over de selectielijsten ten onrechte als staatsgeheim gerubriceerd. In de brief wordt slechts het wettelijk kader voor bronbescherming door de AIVD uiteengezet en wordt voorts melding gemaakt van de overbrenging dan wel vernietiging van bepaalde gegevens. (paragraaf 11)
- 13.57 De Commissie is van oordeel dat de aanbiedingsbrief betreffende het onderzoek naar de antecedenten van (kandidaat-) politieke ambtsdragers ten onrechte als staatsgeheim is gerubriceerd. (paragraaf 11)
- 13.58 De Commissie is van oordeel dat indien informatie per open ambtsbericht aan het Openbaar Ministerie is verstrekt de informatie daarmee is gederubriceerd. De staatsgeheime rubricering van de informatie zoals voorgelegd aan de Commissie IVD is daarmee niet noodzakelijk. (paragraaf 11)

**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

