

TOEZICHTSRAPPORT

Inzake financieel-economische onderzoeken door de AIVD

Inhoudsopgave

Paragraaf 1.		
Inleiding		3
Paragraaf 2.		
Onderzoek van de Commissie		4
Paragraaf 3.		
De wet- en regelgeving		4
3.1	Taak AIVD inzake financieel-economisch onderzoek	4
3.2	Het financieel-economisch team	5
3.3	Samenwerking	6
3.3.1	Wettelijk kader	6
3.3.2	Onderlinge afspraken	8
3.4	De Post-Madrid maatregelen	10
Paragraaf 4.		
De bevindingen van de Commissie		11
4.1	Taakstelling	11
4.2	Bijzondere bevoegdheden	12
4.2.1	Volgen	12
4.2.2	Inzet van een agent	13
4.3	Samenwerking	13
Paragraaf 5.		
Bevriezingslijsten ter bestrijding van de financiering van terrorisme		14
5.1	Inleiding	14
5.2	De VN bevrozingslijst: Resolutie 1267 van de VN Veiligheidsraad	15
5.3	Europese uitvoering van Resolutie 1267 van de VN Veiligheidsraad	16
5.4	De EU bevrozingslijst: de Europese uitvoering van Resolutie 1373 van de VN Veiligheidsraad	18
5.5	Nationale bevrozing door sanctiemaatregelen van de Minister van Buitenlandse Zaken	21
5.6	Oplopende zwaarte van bevrozingsmaatregelen en beoordelingsruimte van staten	22
5.7	De AIVD en de bevrozingslijsten	23

5.7.1	Algemeen	23
5.7.2	Rol van de AIVD bij de voordracht voor bevrozingsmaatregelen	23
5.7.3	Rol van de AIVD bij de uitvoering van bevrozingsmaatregelen	24
Paragraaf 6. Conclusies en aanbevelingen		25

TOEZICHTSRAPPORT

Inzake financieel-economische onderzoeken door de AIVD

1. Inleiding

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

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

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

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

² *Stb.* 2001, 703.

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

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

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

2. Onderzoek van de Commissie

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

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

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

Dit toezichtsrapport bevat een geheime bijlage.

3. De wet- en regelgeving

3.1 Taak AIVD inzake financieel-economisch onderzoek

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

De AIVD heeft zich te houden aan de wettelijk beschreven, limitatieve taakstelling. De financieel-economische onderzoeken moeten te allen tijde passen binnen de taken, gegeven in artikel 6, tweede lid, WIV 2002. Financieel-economisch onderzoek kan in beginsel dienstbaar zijn aan alle taken die de AIVD wettelijk opgedragen heeft gekregen, waarbij opgemerkt moet worden dat slechts voor de taken genoemd onder artikel 6, tweede lid, onder a en d WIV 2002 bijzondere bevoegdheden kunnen worden ingezet.

De financieel-economische onderzoeken die de Commissie heeft onderzocht richten zich op (de ondersteuning van) de taken genoemd in artikel 6, tweede lid, onder a en, in mindere mate, onder d, WIV 2002. De a-taak draagt de AIVD op in het belang van de nationale veiligheid onderzoek te verrichten met betrekking tot organisaties en personen die door de doelen die zij nastreven, dan wel door hun activiteiten aanleiding geven tot het ernstige vermoeden dat zij een gevaar vormen voor het voortbestaan van de democratische rechtsorde, dan wel voor de veiligheid of andere gewichtige belangen van de staat. Onder

deze taak valt onder meer de bestrijding van terrorisme, radicalisering en ongewenste inmenging door andere mogendheden. De d-taak houdt in dat de AIVD, eveneens in het belang van de nationale veiligheid, onderzoek verricht betreffende andere landen ten aanzien van onderwerpen die door de Minister-President, in overeenstemming met de Ministers van BZK en Defensie, zijn aangewezen. Een uitgebreider beschouwing van deze laatste taak vindt plaats in het nog te verschijnen rapport van de Commissie inzake de buitenlandstaak van de AIVD.

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

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

3.2 Het financieel-economisch team

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

Vanaf 2005 heeft het team als voornaamste aandachtsgebied de financiering van islamistisch terrorisme en radicalisering. Wel is de mogelijkheid blijven bestaan om tussentijds een

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

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

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

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

3.3 *Samenwerking*

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

3.3.1 Wettelijk kader

Voor de contacten met bestuursorganen en instellingen uit de financiële sector die louter het incidenteel opvragen van gegevens betreffen, volstaat de algemene bevoegdheid van artikel 17 WIV 2002 als wettelijke basis. De AIVD kan zich ingevolge artikel 17, eerste lid, onder a, WIV 2002 bij de uitvoering van zijn taak, dan wel ter ondersteuning van een goede taakuitvoering, voor het verzamelen van gegevens wenden tot bestuursorganen, ambtenaren en voorts een ieder die geacht wordt de benodigde gegevens te kunnen verstrekken. Blijkens het derde lid van artikel 17 WIV 2002 kunnen eventuele bij of krachtens de wet geldende voorschriften ten aanzien van de verstrekking van deze gegevens de AIVD niet worden

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

tegengeworpen. Het bankgeheim, dat in de financiële wereld een belangrijke rol speelt, kan aldus in het kader van de gegevensverstrekking aan de AIVD opzij worden gezet. De bepaling van het derde lid van artikel 17 WIV 2002 betekent echter niet dat de beoogde verstrekker volgens artikel 17 WIV 2002 verplicht zou zijn om de gevraagde gegevens te verstrekken. De huidige regeling kent als uitgangspunt de vrijwillige verstrekking van gegevens.⁸

Niet alleen de eigen taakstelling stelt grenzen aan wat de AIVD ingevolge artikel 17 WIV 2002 mag vragen aan anderen, ook de regels ten aanzien van de verwerking van gegevens stellen hieraan beperkingen. Van belang zijn met name de artikelen 12 en 13 WIV 2002, waarin eisen worden gesteld aan de kwaliteit van de gegevensverwerking en waarin de personen ten aanzien van wie gegevensverwerking mag plaatsvinden limitatief worden opgesomd.⁹

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3.3.2 Onderlinge afspraken

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

Directeur-generaal van de rijksbelastingdienst

Een aparte vermelding verdient de samenwerking met de diensten die vallen onder de directeur-generaal van de rijksbelastingdienst van het Ministerie van Financiën, te weten de Belastingdienst, de Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst/Economische Controle Dienst (FIOD/ECD) en de Douane. Een convenant van 2 november 2005, dat is ondertekend door het hoofd van de AIVD en de directeur-generaal van de rijksbelastingdienst, regardeert de informatie-uitwisseling tussen de AIVD en deze diensten. Dit convenant regelt de verzoeken van de AIVD tot het verstrekken van informatie, de verstrekking van informatie door de AIVD, de samenwerkingsrelatie en de meldingsplicht van de ambtenaren van de rijksbelastingdienst, bevoegd inzake de douane. Op grond van artikel 2.1 van het convenant verstrekt de AIVD aan de Belastingdienst gegevens die van belang kunnen zijn voor de taakuitvoering van de Belastingdienst en gegevens die van belang kunnen zijn voor de voorkoming, de opsporing en de vervolging van de in de belasting-, douane- en niet fiscale wetgeving strafbaar gestelde feiten waarvoor de ambtenaren van de Belastingdienst zijn aangewezen als opsporingsambtenaar of toezichthouder. Deze gegevens worden ingevolge artikel 3.1 verstrekt aan een daartoe aangewezen lid van het Openbaar Ministerie. Omgekeerd kunnen ambtenaren van de Belastingdienst gegevens verstrekken die voor de taakuitvoering van de AIVD van belang zijn. Dit traject kan gescheiden worden gezien van de relatie tussen de AIVD en de Belastingdienst die op artikel 60 WIV 2002 berust, en die de

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

uitvoering van werkzaamheden voor de AIVD behelst door daartoe speciaal aangewezen vertrouwensfunctionarissen van de Belastingdienst.¹²

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

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

Financieel Expertise Centrum

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

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

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

Informele afspraken

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

3.4 De Post-Madrid maatregelen

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

In de huidige WIV 2002 zijn enkel de in artikel 61 en 62 WIV 2002 genoemde leden van het OM en ambtenaren van politie, rijksbelastingdienst (voor zover bevoegd inzake de douane) en Koninklijke marechaussee (Kmar) verplicht de AIVD bepaalde gegevens te verstrekken. Daarnaast is in de Telecommunicatiewet en de Wet gemeentelijke basisadministratie een verplichting tot verstrekking van gegevens aan de AIVD neergelegd. Voor het overige geschiedt de verstrekking van gegevens aan de AIVD op basis van artikel 17 WIV 2002, hetgeen betekent dat de bedoelde personen en instanties alleen op basis van vrijwilligheid meewerken. In de Memorie van Toelichting bij de Post-Madrid maatregelen wordt gesteld dat in een aantal gevallen de afhankelijkheid van (louter) vrijwillige medewerking in het licht van de te beschermen belangen niet meer wenselijk is.¹⁴ De wetwijziging beoogt dan ook een aantal categorieën van personen en instanties tot verstrekking van gegevens te verplichten. Voorgesteld wordt verschillende algemene maatregelen van bestuur (AMvB) vast te stellen waarin bestuursorganen en die categorieën van personen of instanties aangewezen worden die voor een goede taakuitvoering van de diensten essentiële gegevens kunnen aanleveren. Eén categorie is de sector financiële dienstverlening. Uit de Memorie van Toelichting blijkt dat deze categorie ruim geïnterpreteerd dient te worden en ziet op instellingen als banken, kredietinstellingen (met inbegrip van creditcardmaatschappijen), verzekeringsinstellingen, beleggingsinstellingen, trustkantoren, effecteninstellingen en wisselkantoren.¹⁵

In het voorgestelde nieuwe artikel 29a wordt de bevoegdheid voor de AIVD beschreven om gegevens op te vragen bij instanties in deze sector (lid 1 sub a), waarbij de betreffende instantie verplicht is om aan het verzoek te voldoen (lid 4). Het niet-meewerken aan de verstrekkingverplichting is strafbaar (art. 89 lid 1). Ten aanzien van het opleggen van deze verplichting merkt de wetgever op dat deze selectief en op maat zal plaatsvinden en dat bepalend zal zijn welke gegevens de desbetreffende instellingen tot hun beschikking hebben die van belang (kunnen) zijn voor een goede taakuitvoering van de diensten.¹⁶ De verplichting geldt ten aanzien van de gegevens die de instelling in het kader van de eigen bedrijfsvoering voorhanden heeft en vereist niet dat de instelling de wijze van verwerken dient te wijzigen. De AMvB moet de categorieën van personen en instanties aanwijzen en ook het soort gegevens, de termijn en de wijze van verstrekking en de vergoeding van de kosten benoemen (artikel 29a, lid 5). Het hoofd van de dienst doet een schriftelijk verzoek

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

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

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

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

aan de betreffende persoon of instantie waarin de gegevens van de gebruiker, een omschrijving van de gegevens en de periode van de verstrekking vermeld staan (artikel 29a, lid 6). Van de verstrekking van de gegevens hoeft geen melding gedaan te worden aan de persoon op wie de gegevens betrekking hebben (artikel 29a lid 7). Deze bijzondere bevoegdheid kan, net als de andere bijzondere bevoegdheden, slechts worden ingezet in het kader van de a en d-taak. Ook is het wettelijke toetsingskader van noodzakelijkheid, proportionaliteit en subsidiariteit van toepassing.

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

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

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

4. De bevindingen van de Commissie

4.1 Taakstelling

De onderzoeken die zijn uitgevoerd door het financieel-economisch team, al dan niet in samenwerking met andere teams van de AIVD, passen binnen de wettelijke taakstelling van de AIVD, zoals beschreven in artikel 6, tweede lid, WIV 2002. De door de Commissie onderzochte onderzoeken vallen onder de taak gegeven onder a van dit artikel, te weten het verrichten van onderzoek met betrekking tot organisaties en personen die door de doelen die zij nastreven, dan wel door hun activiteiten aanleiding geven tot het ernstige vermoeden dat

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

zij een gevaar vormen voor het voortbestaan van de democratische rechtsorde, dan wel voor de veiligheid of voor andere gewichtige belangen van de staat. Tevens heeft het team bijgedragen aan onderzoeken in het kader van de buitenlandtaak (artikel 6, tweede lid, onder d, WIV 2002).

4.2 *Bijzondere bevoegdheden*

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

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

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

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

4.2.1 *Volgen*

In een enkel geval heeft de AIVD in het kader van financieel-economisch onderzoek gebruik gemaakt van een relatief nieuw inlichtingenmiddel dat de Commissie hier niet nader kan karakteriseren. De Commissie constateert dat de AIVD dit inlichtingenmiddel niet heeft aangemerkt als een bijzondere bevoegdheid in de zin van artikel 20, eerste lid, onder b, van de WIV 2002 en derhalve niet het toestemmingstraject heeft doorlopen dat behoort vooraf te gaan aan de inzet van een bijzondere bevoegdheid.

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

In artikel 20, eerste lid, onder b, WIV 2002 wordt gesteld dat de AIVD bevoegd is tot het volgen en in het kader daarvan vastleggen van gegevens betreffende natuurlijke personen of zaken, al dan niet met behulp van volgmiddelen, plaatsbepalingsapparatuur en registratiemiddelen. Het hierboven bedoelde, relatief nieuwe inlichtingenmiddel moet naar

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

het oordeel van de Commissie worden aangemerkt als bijzondere bevoegdheid in de zin van artikel 20, eerste lid, onder b, WIV 2002 (volgen). De AIVD heeft dit niet gedaan, en derhalve is niet de reguliere toestemmingsprocedure voor de inzet van deze bijzondere bevoegdheid doorlopen. De Commissie heeft geconstateerd dat het verantwoordelijke teamhoofd vooraf toestemming heeft verleend voor de inzet van het inlichtingenmiddel en dit schriftelijk heeft gerapporteerd, zij het niet volgens de geëigende procedure. Voor het volgen ex artikel 20, eerste lid, onder b, WIV 2002 volstaat de toestemming op het niveau van het teamhoofd. Materieel is dus aan het toestemmingsvereiste voldaan. De Commissie constateert tevens dat de vereisten van noodzakelijkheid, proportionaliteit en subsidiariteit zijn vervuld. De Commissie wijst er echter op dat door schriftelijke vastlegging in de geëigende procedure bevorderd wordt dat een afgewogen en gemotiveerd besluit wordt genomen en controle, ook achteraf door de Commissie, beter mogelijk is. Het vereiste van schriftelijke vastlegging is opgenomen in de wet. Artikel 33 WIV 2002 schrijft voor dat van de uitoefening van een bijzondere bevoegdheid een schriftelijk verslag wordt gemaakt.

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

4.2.2 Inzet van een agent

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

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

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

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

4.3 *Samenwerking*

Uit het onderzoek van de Commissie is niet gebleken dat de AIVD in de samenwerking met overheidsorganen en instellingen uit de financiële wereld de grenzen die wet- en regelgeving

stellen aan deze samenwerking overschrijdt. Dit geldt zowel ten aanzien van de verzameling als de verstrekking van gegevens door de AIVD.

5. Bevriezingslijsten ter bestrijding van de financiering van terrorisme

5.1 Inleiding

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

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

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

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

De rol van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten ten aanzien van de bevriezingslijsten is internationaal niet gereguleerd. Staten worden geacht een mechanisme in werking te stellen waardoor de op bevriezingslijsten geplaatste personen en organisaties als zodanig kunnen worden geïdentificeerd en de bevriezingsmaatregelen kunnen worden uitgevoerd.²⁴ Ook worden staten aangemoedigd om relevante informatie aan te leveren op basis waarvan de

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

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

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

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

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

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

EU en VN bevrozingslijst kan worden aangevuld.²⁵ De bevrozingsprocedure is naar de aard van de zaak bij uitstek een interdepartementale aangelegenheid. Ook in Nederland zijn verschillende overheidsinstanties betrokken bij de totstandkoming, herziening en uitvoering van bevrozingsmaatregelen. De rol van de verschillende instanties is neergelegd in een interdepartementaal protocol. De AIVD vervult hierin vanwege zijn kennis en instrumentarium een belangrijke rol.

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

5.2 *De VN bevrozingslijst: Resolutie 1267 van de VN Veiligheidsraad*

Eén van de taken van de VN Veiligheidsraad is maatregelen te treffen met betrekking tot kwesties van de internationale vrede en veiligheid, waarbij internationaal terrorisme wordt gezien als een bedreiging van de internationale vrede.²⁶ Op basis van artikel 25 VN Handvest zijn lidstaten gebonden de resoluties van de Veiligheidsraad te accepteren en uit te voeren. Sinds 1999 heeft de VN Veiligheidsraad in verschillende resoluties getracht Al Qa'ida te onderwerpen aan sancties. Bij Resoluties 1267 en 1333 is het hiertoe opgerichte 1267 Comité opgedragen om een lijst op te stellen van aan Al Qa'ida gelieerde personen en organisaties.²⁷ Lidstaten worden geacht de tegoeden van de personen en organisaties op deze lijst, ook wel 1267 lijst genoemd, te bevrozen. Onder "gelieerd zijn aan" ("associated with") Al Qa'ida wordt begrepen het deelnemen aan, financieren, plannen, voorbereiden of anderszins ondersteunen van activiteiten van Al Qa'ida.²⁸ VN lidstaten kunnen bij het Comité individuen en organisaties die gelieerd zijn aan Al Qa'ida voordragen voor plaatsing. Het Comité bestaat uit vertegenwoordigers van de Veiligheidsraadleden en beslist op basis van

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

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

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

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

consensus over de samenstelling van de bevrozingslijst.²⁹ Sinds een procedurewijziging in 2006 dient de voordracht tot plaatsing vergezeld te zijn van een toelichting (een interne “statement of the case”) waaruit zo gedetailleerd mogelijk de grondslag voor de plaatsing op de lijst blijkt.³⁰ Sinds 2006 wordt ook gepoogd twee weken na plaatsing op de VN lijst de geplaatste persoon of organisatie te notificeren.³¹ Ten aanzien van de verwijdering van de lijst is voorzien in een procedure waarbij personen of organisaties die vermeld zijn op de lijst de regering van het land waar zij verblijven of waarvan zij de nationaliteit bezitten kunnen verzoeken hun plaatsing op de lijst te heroverwegen.³² Sinds 2006 is er daarnaast een meldpunt (het “Focal Point”) opgericht onder het Secretariaat van de Secretaris-Generaal, waar personen en organisaties hun verzoek tot verwijdering kunnen neerleggen.³³ De individuele leden van het 1267 Comité onderzoeken of het verzoek tot verwijdering aanleiding vormt voor heroverweging van de plaatsing op de 1267 lijst. Vanaf 2010 zal het Comité eens in de drie jaar plaatsingen op de lijst heroverwegen.³⁴ De mogelijkheden van niet-Veiligheidsraadsleden zijn aldus beperkt. Het Comité blijkt niet altijd ontvankelijk voor een verzoek tot verwijdering, zelfs niet van het land dat de plaatsing van een persoon of organisatie op de 1267 lijst heeft geïnitieerd. In het geval van het Belgische echtpaar Sayadi en Vinck is België teruggekomen op de plaatsing op de 1267 lijst nadat er geen strafrechtelijke veroordeling mogelijk bleek en de nationale rechter België oplegde het 1267 Comité om verwijdering van de lijst te vragen. Hoewel België zich sinds 2005 inzet voor verwijdering, heeft het 1267 Comité tot op heden niet tot verwijdering besloten.³⁵ De Veiligheidsraad heeft het niet wenselijk geacht een onafhankelijke rechterlijke instantie te belasten met de bevoegdheid zowel rechtens als feitelijk te beslissen op beroepen tegen de besluiten van het 1267 Comité in het algemeen en het besluit tot plaatsing op de lijst in het bijzonder.³⁶

5.3 Europese uitvoering van Resolutie 1267 van de VN Veiligheidsraad

Omdat de Raad van de Europese Unie van mening is dat voor de uitvoering van deze door de VN Veiligheidsraad uitgevaardigde resoluties een optreden van de EU noodzakelijk is, worden deze resoluties standaard omgezet in gemeenschapsrecht. De 1267 lijst van de VN is dan ook bindend en van toepassing in de EU lidstaten. Hoewel het hiermee behoort tot EU regelgeving is aan deze lijst voorsnog geen specifieke EU procedure verbonden.³⁷ Wegens

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

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

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

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

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

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

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

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

³⁷ De kritiek op de VN procedure is daarmee ook van toepassing op de EU, zo stelt Dick Marty in zijn rapport aan de Parlementaire Assemblee van de Raad van Europa, “Provisional draft report on UN

het ontbreken van een gerechtelijke procedure in de VN zijn voor de Europese rechter in Luxemburg vragen gerezen inzake de rechtsbescherming van individuen die op de VN lijst geplaatst zijn.³⁸ Direct nadat de VN Resolutie 1267 in EU regelgeving werd omgezet, vochten de heer *Yusuf*, diens bedrijf *Al Barakaat*³⁹ en de heer *Kadi*⁴⁰ plaatsing op deze lijst aan.

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

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

Security Council and European Union Blacklists”, 12/11/2007. De conclusies van het rapport zijn op 23 januari 2008 overgenomen door de Parlementaire Assemblee van de Raad van Europa in Resolutie 1597 en Aanbeveling 1824.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Direct na de aanslagen van 11 september 2001 bracht de VN Veiligheidsraad Resolutie 1373 uit waarin staten onder andere wordt opgedragen *zelfstandig* personen en organisaties die terroristische activiteiten ontplooiën te benoemen en hun tegoeden te bevroren en begunstigende geldstromen te verhinderen. Naar aanleiding hiervan initieerde de Europese Unie ook een *eigen* bevrozingslijst. Deze lijst wordt krachtens Gemeenschappelijk Standpunt (GS) 2001/931 en Verordening 2580/2001 opgesteld

VN resolutie in EU recht, *Kamerstukken II* 2001-2002, 28 251, nr. 9, *Handelingen II* 2001-2002, p. 4720-4722.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

⁴⁹ Zo ook Nederland, zie paragraaf 5.5.

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

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

Voor het Gerecht van Eerste Aanleg van de EG zijn tevens vragen gerezen over de Europese bevrozingslijst. Meermalen constateerde het Gerecht dat de procedure voorafgaande aan de plaatsing op de lijst ondeugdelijk was geweest.⁵² Deze ondeugdelijkheid was onder meer daarin gelegen dat de Raad niet kon aantonen welk besluit van een bevoegde instantie aan de plaatsing ten grondslag lag of dat de plaatsing niet gepaard ging met een deugdelijke motivering. Het Raadsbesluit ten aanzien van de plaatsing werd dan ook nietig verklaard. Naar aanleiding van de verschillende uitspraken is de procedure gewijzigd. Zo dienen staten voor iedere plaatsing een gedetailleerde (niet publieke) motivering aan de Raad te overhandigen, worden personen en organisaties korte tijd na de plaatsing genotificeerd en wordt hen de gelegenheid geboden om hun reactie op de plaatsing kenbaar te maken.⁵³ Het effect van de uitspraken van Gerecht bleef voor de personen en organisaties die hun zaak voor het Gerecht hadden bepleit beperkt, aangezien de Raad steeds al voor de uitspraak een nieuw besluit aannam op grond van de verbeterde procedure.⁵⁴ Het Gerecht heeft zich positief over de verbeterde procedure uitgesproken, maar heeft in de recente uitspraak in de derde MKO zaak wel geconstateerd dat de Raad deze procedure nog niet altijd juist toepast.⁵⁵

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

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

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

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

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

5.5 Nationale bevrozing door sanctiemaatregelen van de Minister van Buitenlandse Zaken

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

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

De Minister van Buitenlandse Zaken was op basis van de Sanctiewet 1977 al bevoegd ter uitvoering van internationale verplichtingen in het kader van de handhaving of het herstel van de internationale vrede en veiligheid of de bevordering van de internationale rechtsorde een nationale sanctiemaatregel te treffen. De Minister ging hier veelal toe over als er een internationale verplichting was die niet rechtstreeks doorwerkte in de Nederlandse rechtsorde en aldus een aparte nationale bepaling behoeft. Deze sancties dienden echter van oudsher betrekking te hebben op een regering van een land of op een organisatie of persoon die namens de regering van een land handelde.

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

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

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

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

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

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

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

⁶⁰ Rechtbank Rotterdam 10 maart 2006, LJN: AV5108.

aangedragen als onderdeel van deze plaatsing.

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

5.6 Oplopende zwaarte van bevrozingsmaatregelen en beoordelingsruimte van staten

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

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

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

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

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

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

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

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

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

5.7 De AIVD en de bevrozingslijsten

5.7.1 Algemeen

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

5.7.2 Rol van de AIVD bij de voordracht voor bevrozingsmaatregelen

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

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

⁶¹ *Kamerstukken I2007-2008, 28 764, K, p. 14.*

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

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

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

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

5.7.3 Rol van de AIVD bij de uitvoering van bevroeringsmaatregelen

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

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

⁶² 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. 9 (bijlage). Ook beschikbaar op www.ctivd.nl.

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

verzonden. In het geval dat de AIVD met zekerheid kan zeggen dat het gaat om een “exacte treffer” of in het geval van bijzonderheden zal de AIVD via een ambtsbericht het Ministerie van Financiën en eventueel het Openbaar Ministerie informeren. Vervolgens zal het Ministerie van Financiën aan de financiële instellingen doorgeven dat overgegaan kan worden tot bevrozing van de tegoeden.

Om te kunnen komen tot identificatie, worden van personen en organisaties zoveel mogelijk gegevens opgenomen op een bevrozingslijst. Dit is in de praktijk niet altijd gemakkelijk, bijvoorbeeld als van één persoon meerdere namen en paspoorten in omloop zijn of nadere identificerende criteria ontbreken. Financiële instellingen geven aan moeite te hebben om vast te stellen of de personen en organisaties in hun systemen overeenkomen met de personen en organisaties op de EU en VN bevrozingslijsten. Meestal wordt dan ook aan de AIVD doorgegeven dat er mogelijk sprake is van een persoon of organisatie die op de lijst staat (een mogelijke treffer), opdat de AIVD nader onderzoek kan doen en advies kan geven. Indien de financiële instellingen wel menen dat het om één en dezelfde persoon of organisatie gaat (een exacte treffer), wordt conform het protocol de AIVD hiervan op de hoogte gesteld, doch wordt aan de AIVD geen advies gevraagd. De financiële instelling kan in dit laatste geval zelfstandig overgaan tot bevrozing.

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

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

6. Conclusies en aanbevelingen

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

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

6.10 De Commissie acht het wenselijk dat, zonder daarmee af te doen aan de verplichtingen van de financiële instellingen, zowel bij mogelijke als bij exacte treffers het advies van de AIVD gevraagd wordt. Dit lijkt aangewezen vanuit het oogpunt van de zorgvuldigheid die past bij het uitvoeren van een ingrijpende maatregel als bevrozing, en wel in het bijzonder vanwege het geregeld geconstateerde gebrek aan voldoende identificerende criteria in de bevrozingslijsten. (paragraaf 5.7.3)

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