

COMMISSIE VAN TOEZICHT
BETREFFENDE
DE INLICHTINGEN- EN VEILIGHEIDSDIENSTEN

CTIVD nr. 22A

TOEZICHTSRAPPORT

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

Inhoudsopgave

Samenvatting	i
1. Inleiding	1
2. De opzet van het onderzoek.....	1
3. Het wettelijke kader.....	2
4. Handhaving van de Nederlandse soevereiniteit.....	5
5. Criteria voor samenwerking.....	7
5.1 <i>Democratische inbedding en respect voor de mensenrechten</i>	8
5.2 <i>Taken, professionaliteit en betrouwbaarheid</i>	10
5.3 <i>Wenselijkheid in het kader van internationale verplichtingen</i>	11
5.4 <i>Bevordering van de taakuitvoering door de AIVD</i>	12
5.5 <i>Quid pro quo</i>	12
6. Samenwerking met buitenlandse diensten	13
6.1 <i>Beleid en praktijk binnen de AIVD</i>	13
6.2 <i>Enkele samenwerkingsrelaties nader bezien</i>	18
6.2.1 <i>Hechte samenwerkingsrelaties die van oudsher bestaan</i>	18
6.2.2 <i>Hechte samenwerkingsrelaties die van recenter aard zijn</i>	19
6.2.3 <i>Samenwerkingsrelaties die kortgeleden van de grond zijn gekomen</i>	20
6.3 <i>De rol van de afdeling Buitenlandse Relaties</i>	20
6.4 <i>Liaisons</i>	21
7. De uitwisseling van gegevens.....	22
7.1 <i>Wettelijk kader</i>	22
7.2 <i>Derde partijregel</i>	24
7.3 <i>Gegevensuitwisseling in de praktijk</i>	25

8. Technische en andere vormen van ondersteuning	30
8.1 Wettelijk kader	30
8.2 Verlenen van ondersteuning in de praktijk	31
8.3 Verzoeken van de AIVD om ondersteuning	33
9. Gezamenlijke operaties	35
9.1 Wettelijk kader	35
9.2 Gezamenlijke operaties in de praktijk.....	35
10. Samenwerking in het kader van veiligheidsonderzoeken.....	36
11. Samenwerking in geïnstitutionaliseerd multilateraal verband.....	40
11.1 Joint Situation Centre (SitCen)	41
11.2 Counter Terrorist Group (CTG).....	41
11.3 Club de Berne (CdB)	42
11.4 Midden-Europa Conferentie (MEC).....	42
12. Samenwerking binnen het Koninkrijk der Nederlanden.....	42
13. Afstemming van de AIVD met de MIVD.....	44
14. Conclusies en aanbevelingen	45

COMMISSIE VAN TOEZICHT
BETREFFENDE
DE INLICHTINGEN- EN VEILIGHEIDSDIENSTEN

CTIVD nr. 22A

SAMENVATTING

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

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

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

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

De Commissie is van oordeel dat de AIVD de grootst mogelijke terughoudendheid dient te betrachten in de samenwerking met diensten van landen waar nauwelijks tot geen democratische traditie bestaat en waar (structureel) mensenrechten worden geschonden. Het op voorhand uitsluiten van elke samenwerkingsrelatie met dergelijke diensten zou in de praktijk echter kunnen leiden tot onwenselijke of zelfs rampzalige situaties. De AIVD dient daarbij de gebondenheid aan de kaders en beperkingen die de wet stelt niet uit het oog te verliezen.

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

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

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

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

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

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

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

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

De AIVD werkt ook samen met buitenlandse inlichtingen- en veiligheidsdiensten in het kader van het verrichten van veiligheidsonderzoeken. De AIVD heeft een verplichting om de voor een goede oordeelsvorming benodigde informatie met een redelijke inspanning te

trachten te verkrijgen. De AIVD kan in een veiligheidsonderzoek echter afhankelijk zijn van informatie van een buitenlandse dienst. Het is dan in het belang van de betrokkene dat de AIVD in het kader van het veiligheidsonderzoek kan samenwerken met een buitenlandse dienst.

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

Zie voor een uitgebreid overzicht van de conclusies en aanbevelingen van de Commissie pagina 45 van het toezichtsrapport.

TOEZICHTSRAPPORT

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

1. Inleiding

Op grond van haar toezichthoudende taak krachtens artikel 64 van de Wet op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten 2002 (WIV 2002) heeft de Commissie van Toezicht betreffende de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (verder: de Commissie) een onderzoek verricht naar de samenwerking van de AIVD (Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst) met buitenlandse inlichtingen- en/of veiligheidsdiensten. Een overeenkomstig onderzoek wordt verricht naar de samenwerking van de MIVD (Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst) met buitenlandse inlichtingen- en/of veiligheidsdiensten. Over dit onderzoek bij de MIVD verschijnt te zijner tijd een afzonderlijk toezichtsrapport. Van het voornemen tot het instellen van deze onderzoeken is door de Commissie conform artikel 78 lid 3 WIV 2002 op 27 september 2007 mededeling gedaan aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties respectievelijk de Minister van Defensie en aan de Voorzitters van de Eerste en de Tweede Kamer van de Staten-Generaal.

Dit rapport bevat een geheime bijlage.

2. De opzet van het onderzoek

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

De Commissie heeft daarnaast diepgaander onderzoek verricht naar de samenwerkingsrelaties met een beperkt aantal collega-diensten. De Commissie heeft daarbij aandacht besteed aan enkele hechte samenwerkingsverbanden die al van oudsher bestaan, een aantal hechte samenwerkingsrelaties die van recenter aard zijn en betrekkingen met buitenlandse diensten die relatief kort geleden van de grond zijn gekomen.

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

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

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

3. Het wettelijke kader

De samenwerking van de AIVD met buitenlandse inlichtingen- en veiligheidsdiensten wordt in belangrijke mate beheerst door artikel 59 WIV 2002, waarvan lid 1 bepaalt dat het hoofd van de dienst zorg draagt voor het onderhouden van verbindingen met daarvoor in aanmerking komende inlichtingen- en veiligheidsdiensten van andere landen. Artikel 59 maakt ten aanzien van deze samenwerking een onderscheid tussen het verstrekken van gegevens (lid 2) en het verlenen van technische en andere vormen van ondersteuning (lid 4). Beide vormen van samenwerking vinden - blijkens deze bepaling - alleen plaats als de door de buitenlandse dienst te behartigen belangen niet onverenigbaar zijn met de belangen die de Nederlandse dienst heeft te behartigen en als een goede taakuitvoering door de Nederlandse dienst zich niet tegen samenwerking verzet.

Volgens de wetsgeschiedenis geschiedt de beoordeling of wellicht sprake is van tegenstrijdige belangen mede aan de hand van het Nederlandse buitenlandse beleid, waaronder dat op het gebied van de mensenrechten.¹ Soms zijn de belangen die de dienst heeft te behartigen vertaald in concreet vastgesteld regeringsbeleid, zoals het

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

mensenrechtenbeleid, maar vaak ook niet. Het gaat om een veelheid aan belangen.² In de wet en wetsgeschiedenis is gesteld dat de AIVD zijn taken verricht in ondergeschiktheid aan de wet. Dit houdt in dat de normen, en zeker ook de grond- en mensenrechten, die zijn neergelegd in de Grondwet en in de internationale verdragen die door Nederland zijn geratificeerd, eveneens tot de belangen die de AIVD heeft te behartigen moeten worden gerekend.³

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

Artikel 36 lid 1 sub d WIV 2002 bepaalt dat de AIVD bevoegd is gegevens te verstrekken aan daarvoor in aanmerking komende inlichtingen- en veiligheidsdiensten van andere landen. Uit de memorie van toelichting bij de WIV 2002 blijkt dat gegevensverstrekking aan buitenlandse diensten ingevolge artikel 59 WIV 2002 moet worden onderscheiden van gegevensverstrekking ingevolge artikel 36 WIV 2002. Bij de eerste vorm van verstrekking van gegevens is het belang dat de buitenlandse dienst daarbij heeft leidend, terwijl gegevensverstrekking op grond van artikel 36 WIV 2002 plaatsvindt in het kader van een goede taakuitvoering door de Nederlandse dienst.⁵ Uit de wetsgeschiedenis vloeit voort dat de verstrekking van gegevens aan een buitenlandse dienst op grond van artikel 59 WIV 2002 plaatsvindt doorgaans na een verzoek om die gegevens door de buitenlandse dienst, zonder dat de AIVD een direct belang bij de verstrekking heeft. Een dergelijke situatie doet zich bijvoorbeeld voor wanneer de AIVD een administratieve naslag verricht in een veiligheidsonderzoek ten behoeve van een buitenlandse dienst en het resultaat daarvan verstrekt (zie ook paragraaf 10). Bij gegevensverstrekking ingevolge artikel 59 WIV 2002 is het onderhouden van een goede samenwerkingsrelatie met de buitenlandse dienst het uitgangspunt. Wanneer de AIVD wel een direct belang heeft om de desbetreffende gegevens aan de buitenlandse dienst te verstrekken, is de eigen taakuitvoering het uitgangspunt en dienen de gegevens volgens de wetsgeschiedenis te worden verstrekt op grond van artikel 36 WIV 2002. In de meeste gevallen is sprake van de verstrekking van gegevens door de AIVD aan buitenlandse diensten op grond van artikel 36 WIV 2002.

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

“Als een dienst er niet van op aan kan, dat een gegeven door de dienst in het geadresseerde land geheim wordt gehouden ten behoeve van de eigen informatiepositie kan er van werkelijke samenwerking tussen de betreffende diensten geen sprake zijn. Indien bij een dienst de indruk

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

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

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

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

ontstaat dat deze regel niet wordt nageleefd, dan zal de informatie uitwisseling met die betreffende zusterdienst worden stopgezet of gemarginaliseerd.”⁶

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

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

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

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

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

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

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

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

4. Handhaving van de Nederlandse soevereiniteit

Activiteiten van buitenlandse inlichtingen- en veiligheidsdiensten op Nederlands grondgebied, die buiten het medeweten en de betrokkenheid van de AIVD om plaatsvinden, maken inbreuk op de Nederlandse soevereiniteit.¹¹ Blijkens de wetsgeschiedenis is de inzet van buitenlandse agenten op Nederlands grondgebied alleen toegestaan indien daarvoor toestemming is verleend door de Minister van BZK of namens deze het hoofd van de AIVD¹² en onder de voorwaarden die aan deze toestemming worden verbonden. Wordt toestemming verleend voor de inzet van buitenlandse agenten op Nederlands grondgebied, dan geschiedt dit onder verantwoordelijkheid van de Minister en onder leiding van de AIVD. Een dergelijke operatie is altijd aan te merken als een *joint operation* waarbij de buitenlandse dienst als gelijkwaardige partner optreedt. Het is voorts aan de AIVD om controle uit te oefenen op het opereren van de buitenlandse agent en om na te gaan of dit opereren aan de gestelde voorwaarden voldoet.¹³ Indien medewerkers van buitenlandse diensten zich niet hieraan houden en heimelijke activiteiten ontplooiën, dient de AIVD hiertegen passende maatregelen in gang te zetten. In het uiterste geval kunnen medewerkers van buitenlandse diensten die ongeoorloofde activiteiten ontplooiën tot *persona non grata* ofwel ongewenst vreemdeling worden verklaard.¹⁴ Deze vergaande maatregel wordt in zeldzame gevallen genomen. De AIVD treedt veelal op andere manieren op tegen dergelijk gedrag, soms in samenwerking met het Ministerie van Buitenlandse zaken. Zo zijn in september 2008 maatregelen genomen tegen ongewenste inlichtingenactiviteiten van de Marokkaanse inlichtingendienst.¹⁵

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

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

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

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

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

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

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

¹⁶ Toezichtsrapport van de CTIVD nr. 14 inzake het onderzoek van de AIVD naar de ongewenste inmenging van vreemde mogendheden (waaronder spionage), *Kamerstukken II 2006/07*, 29 924, nr. 18 (bijlage). Beschikbaar op www.ctivd.nl.

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

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

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

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

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

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

5. Criteria voor samenwerking

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

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

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

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

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

“De samenwerking vindt plaats binnen wettelijke kaders en met inachtneming van het Nederlandse buitenlandse beleid, waaronder dat op het gebied van de mensenrechten. Voorafgaand aan het aangaan van een samenwerkingsrelatie met een buitenlandse inlichtingen- of veiligheidsdienst wordt een aantal zaken onderzocht. Bezien wordt hoe het is gesteld met de democratische inbedding, de taken, de professionaliteit en de betrouwbaarheid van de dienst. Verder wordt onderzocht of internationale verplichtingen samenwerking

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

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

wenselijk maken en in hoeverre de samenwerking met de buitenlandse dienst de goede taakuitvoering door de Nederlandse diensten kan bevorderen. Deze factoren worden in onderling verband gewogen. Op basis hiervan wordt besloten of er wordt samengewerkt en zo ja wat de aard en de diepgang van de samenwerking zal zijn. De relatie kan, zoals in internationaal verkeer gebruikelijk, variëren van een intensieve samenwerking op zaakniveau tot een in beginsel louter protocollair contact.”²¹

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

Hieronder worden de verschillende criteria voor samenwerking nader besproken.

5.1 *Democratische inbedding en respect voor de mensenrechten*

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

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

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

“Deze criteria zijn overigens niet heilig en er kan een onderscheid gemaakt worden tussen samenwerking op diverse niveaus. Soms kan het verkrijgen van bepaalde informatie belangrijker zijn dan het vasthouden aan dergelijke criteria. Door de huidige terrorismedreiging zijn dergelijke

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

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

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

principes minder dominant. De huidige diffuse dreigingssituatie vereist soms contacten met diensten die niet aan alle eisen voldoen.”²⁴

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

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

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

De Commissie onderschrijft het standpunt dat het, in het concrete geval, voor de AIVD vrijwel onmogelijk is te achterhalen of informatie die afkomstig is van een buitenlandse inlichtingen- of veiligheidsdienst door foltering is verkregen. Des te meer is het van belang dat, voorafgaand aan de samenwerking met een buitenlandse inlichtingen- of veiligheidsdienst, zorgvuldig wordt gewogen in hoeverre de mensenrechtensituatie in een land aan samenwerking met de desbetreffende dienst van dat land in de weg staat. Eveneens zal de AIVD zich, naarmate de samenwerkingsrelatie voortduurt dan wel andere vormen aanneemt, telkens dienen af te vragen tot welk niveau de samenwerking met een dergelijke dienst kan strekken en of de intensiteit van de samenwerkingsrelatie niet in strijd is met de belangen die de dienst heeft te behartigen. Ook dient de AIVD alert te zijn op mogelijke neveneffecten bij samenwerking. Het is immers de vraag op welke wijze deze diensten met informatie van de AIVD omgaan. Indien bij de AIVD het vermoeden bestaat dat een buitenlandse dienst de door de AIVD verstrekte of nog te verstrekken informatie gebruikt of zal gebruiken voor ongeoorloofde doeleinden, dient de AIVD van (verdere) gegevensverstrekking af te zien. Evenzo geldt dat ingeval de AIVD inderdaad concrete aanwijzingen heeft dat informatie afkomstig van een buitenlandse dienst door marteling is

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

verkregen, de AIVD zal moeten afzien van het gebruik van deze informatie. De inhoudelijke samenwerking met de buitenlandse dienst zal door de AIVD moeten worden beëindigd. Slechts in zeer uitzonderlijke noodsituaties mag (of zelfs moet) de AIVD hiervan afwijken. Een dergelijke situatie heeft de Commissie in haar onderzoek niet aangetroffen.

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

5.2 *Taken, professionaliteit en betrouwbaarheid*

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

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

De Commissie constateert dat de buitenlandse diensten waarmee de AIVD de diepgaandste samenwerkingsrelaties onderhoudt door de AIVD over het algemeen als zeer professioneel en voldoende betrouwbaar worden ingeschat. De Commissie signaleert dat op de

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

5.3 *Wenselijkheid in het kader van internationale verplichtingen*

Volgens de wetsgeschiedenis bij de WIV 2002 geschiedt de beoordeling of wellicht sprake is van tegenstrijdige belangen in de samenwerking van de AIVD met een buitenlandse inlichtingen- of veiligheidsdienst mede aan de hand van het Nederlandse buitenlandse beleid.²⁵ Ook de internationale verplichtingen die bijvoorbeeld voortvloeien uit lidmaatschap van een internationale organisatie of de door Nederland geratificeerde internationale verdragen moeten tot de belangen die de AIVD heeft te behartigen worden gerekend. De AIVD dient, bij het aangaan en onderhouden van verbindingen met buitenlandse collega-diensten, te overwegen of de internationale verplichtingen van Nederland de samenwerking met de desbetreffende diensten wenselijk maken.

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

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

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

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

5.4 *Bevordering van de taakuitvoering door de AIVD*

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

Samenwerking met een buitenlandse inlichtingen- en/of veiligheidsdienst vindt in beginsel plaats op die terreinen waarop de AIVD en de buitenlandse collega-dienst gemeenschappelijke belangen hebben. In de in paragraaf 5 aangehaalde beantwoording van vragen van het Tweede Kamerlid Van der Laan stelt de Minister van BZK:

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

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

5.5 *Quid pro quo*

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

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

²⁸ Aanhangsel Handelingen II 2004/05, nr. 749.

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

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

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

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

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

Het is de Commissie in haar onderzoek gebleken dat de AIVD heeft geconstateerd dat de *quid pro quo* balans intern beter benut zou kunnen worden. Zo is het wenselijk een eenduidige wegings- en waarderingssystematiek te hanteren aan de hand waarvan de verhouding tussen hetgeen is verstrekt en verkregen in een bepaalde samenwerkingsrelatie kan worden bepaald. Het is echter moeilijk om daarvoor een werkbare, allesomvattende methodiek te ontwikkelen. Ook is het wenselijk de *quid pro quo* balans inzichtelijker en voor medewerkers toegankelijker te maken zodat door de verschillende teams binnen de AIVD gericht en bewuster keuzes worden gemaakt in de samenwerking met buitenlandse diensten die niet alleen het belang van het team maar ook het belang van de dienst in zijn geheel dienen. De AIVD beoogt met een verbeterde benutting van de *quid pro quo* balans een doelgerichte samenwerking en informatie-uitwisseling met buitenlandse collega-diensten te verwezenlijken. Om dit te realiseren heeft de AIVD onlangs enkele beleidshervormingen geïnitieerd. De Commissie juicht deze initiatieven toe. De Commissie merkt op dat deze initiatieven de noodzaak van een centrale afdeling, die in staat is het overzicht over de samenwerkingsrelaties te houden en deze waar nodig bij te sturen, onderstrepen. Deze rol is door de AIVD toebedeeld aan de afdeling Buitenlandse Relaties. De Commissie zal hierop in paragraaf 6.3 nader ingaan.

6. Samenwerking met buitenlandse diensten

6.1 Beleid en praktijk binnen de AIVD

De uitvoering van de zorgplicht van het hoofd van de AIVD voor het onderhouden van verbindingen met inlichtingen- en veiligheidsdiensten van andere landen (artikel 59 lid 1 WIV 2002) is binnen de AIVD gedelegeerd aan de afdeling Buitenlandse Relaties. Deze

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

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

Vooraf in de afgelopen jaren zijn binnen de AIVD veel beleidsvernieuwingen dan wel beleidsherzieningen op het terrein van internationale samenwerking geïnitieerd. Hierbij heeft de AIVD onder meer geconstateerd dat er dienstbreed onvoldoende consistentie bestaat in de samenwerking met verscheidene buitenlandse inlichtingen- en veiligheidsdiensten. Door de AIVD is onder meer aandacht besteed aan de vorming van een strategischer en doelgerichter beleid van internationale samenwerking waarbij een grotere controle en sturing op de uitvoering van dat beleid wordt beoogd. Het traject van beleidsaanpassingen binnen de AIVD is ten tijde van de afsluiting van het onderzoek door de Commissie nog niet afgerond.

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

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

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

totstandkoming van die beslissing een rol is weggelegd voor de afdeling Buitenlandse Relaties of voor het Buitenland Beraad blijkt niet uit de interne handleiding.

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

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

De Commissie heeft onderzocht op welke wijze en op welke gronden beslissingen om een samenwerkingsrelatie in algemene zin aan te gaan dan wel beslissingen om een samenwerkingsrelatie verder te ontwikkelen in de praktijk binnen de AIVD tot stand zijn gekomen. Het is de Commissie in haar onderzoek gebleken dat in de praktijk de in de interne handleiding genoemde afwegingen voor het aangaan van een samenwerkingsrelatie door de AIVD vaak niet in algemene zin of slechts in beperkte mate gemaakt worden. Besluitvorming over de mogelijkheden om samenwerkingsrelaties te starten met buitenlandse diensten vindt als zodanig niet op gestructureerde wijze per buitenlandse dienst plaats. Ten aanzien van de buitenlandse diensten waarmee de AIVD vanaf 2001³⁵ een samenwerkingsrelatie is aangegaan, is onvoldoende beoordeeld in welke mate deze diensten

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

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

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

voldoen aan de criteria voor samenwerking en, daarmee, tot welke breedte en diepte de samenwerking mag strekken. Ook ten aanzien van samenwerkingsrelaties die sinds 2001 geïntensiveerd zijn, heeft de AIVD slechts in beperkte mate afwegingen gemaakt aan de hand van de wegingsfactoren voor samenwerking. Er is geen, voor medewerkers van de AIVD toegankelijk, overzicht van buitenlandse diensten met informatie over de specifieke kenmerken van de desbetreffende diensten, de aandachtspunten die bestaan ten aanzien van de mogelijkheid om samen te werken en de wijzen waarop en de voorwaarden waaronder met deze diensten samengewerkt kan worden. Van een aantal landen en diensten bestaan wel zogeheten fiches waarin dergelijke informatie is opgenomen. Deze zijn echter samengesteld gericht op de samenwerking in het kader van veiligheidsonderzoeken (zie paragraaf 10) en beperken zich tot een zeer klein aantal landen.

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

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

Het is de Commissie in haar onderzoek voorts gebleken dat wanneer er door teams afwegingen worden gemaakt omtrent de mogelijkheid om met een bepaalde buitenlandse dienst in een concrete situatie samen te werken, de directe operationele belangen van het team soms in te grote mate in die afwegingen de boventoon voeren boven andere factoren die ook een belangrijke rol zouden moeten spelen. In sommige gevallen wordt door de teams nauwelijks aandacht besteed aan andere aspecten van de samenwerking die wel in overweging moeten worden genomen, zoals het respect voor de mensenrechten van de buitenlandse dienst in kwestie of de betrouwbaarheid van de dienst waarmee het team wil

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

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

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

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

De Commissie overweegt dat de situatie zich kan voordoen dat de AIVD de mogelijkheid krijgt in een concreet geval op korte termijn (operationeel) samen te gaan werken met een buitenlandse dienst. Een dergelijke mogelijkheid kan zich *ad hoc* voordoen, zonder dat daar structurele samenwerking mee wordt beoogd. Voorts kunnen er grote belangen mee

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

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

6.2 *Enkele samenwerkingsrelaties nader bezien*

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

6.2.1 Hechte samenwerkingsrelaties die van oudsher bestaan

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

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

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

6.2.2 Hechte samenwerkingsrelaties die van recenter aard zijn

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

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

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

³⁶ "Voor wat, hoort wat", ook wel het wederkerigheidsbeginsel genoemd.

6.2.3 Samenwerkingsrelaties die kortgeleden van de grond zijn gekomen

De Commissie heeft enkele samenwerkingsrelaties onderzocht die sinds relatief korte tijd een behoorlijke groei hebben doorgemaakt. Met een aantal van deze diensten heeft de AIVD al wel langere tijd contact maar is de samenwerking in het verleden nooit echt van de grond gekomen. Voornamelijk na de aanslagen in de Verenigde Staten in 2001 en na de aanslagen in Madrid in 2004 is de samenwerking met deze diensten verder ontwikkeld. Zo wordt in toenemende mate met deze diensten operationeel samengewerkt en worden steeds vaker (persoons)gegevens uitgewisseld. De samenwerking met deze diensten is aanvankelijk gegroeid op het terrein van terrorismebestrijding. Dit is ook begrijpelijk aangezien er in het kader van het tegengaan van grensoverschrijdend terrorisme een zekere noodzaak bestaat om internationaal samen te werken. De Commissie constateert echter dat ook op andere terreinen en aandachtsgebieden van de AIVD de samenwerking met deze buitenlandse diensten toeneemt.

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

6.3 *De rol van de afdeling Buitenlandse Relaties*

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

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

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

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

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

6.4 *Liaisons*

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

De werkzaamheden van de liaisons en de zwaartepunten binnen de functies verschillen per liaisonpost. Sommige posten zijn vooral politiek-strategisch van aard terwijl bij andere posten de nadruk ligt op de operationele samenwerking met de betrokken buitenlandse collega-diensten. Liaisons fungeren in de eerste plaats als intermediair in de relatie van de

AIVD met collega-diensten. Liaisons spelen eveneens een rol in het signaleren van ontwikkelingen, bedreigingen en nieuwe mogelijkheden binnen hun respectieve werkgebieden.

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

In Nederland zijn ook liaisons van buitenlandse collega-diensten gestationeerd. De afdeling Buitenlandse Relaties is het eerste aanspreekpunt voor de liaisons van buitenlandse diensten op Nederlands grondgebied. Aan iedere liaison die in Nederland gestationeerd is, wordt een door de AIVD en MIVD gezamenlijk opgestelde gedragscode uitgereikt. Hierin zijn regels opgenomen waarin is bepaald wat de liaison op Nederlands grondgebied is toegestaan. Indien een liaison operationele activiteiten wil uitvoeren, zijn toestemming en betrokkenheid van de AIVD absolute vereisten. Eveneens wordt aan de liaisons een Engelse vertaling van de Wet op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten 2002 (WIV 2002) verstrekt. Op het heimelijk (zonder toestemming van de AIVD) opereren van buitenlandse diensten op Nederlands grondgebied is nader ingegaan in paragraaf 4.

7. De uitwisseling van gegevens

7.1 Wettelijk kader

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

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

omstandigheden – de gevraagde informatie aan de buitenlandse dienst verstrekken zonder dat dit bijdraagt aan de eigen taakuitvoering. In de meeste gevallen worden gegevens door de AIVD aan buitenlandse diensten echter verstrekt op grond van artikel 36 WIV 2002.

De verstrekking van gegevens aan buitenlandse inlichtingen- en veiligheidsdiensten dient plaats te vinden binnen alle geldende wettelijke kaders. De wetgever heeft aan de verstrekking van gegevens ingevolge artikel 59 lid 2 WIV 2002 nadere criteria gesteld. In ditzelfde wetsartikel is bepaald dat gegevens worden verstrekt voorzover (a) de door de collega-diensten te behartigen belangen niet onverenigbaar zijn met de belangen die de AIVD heeft te behartigen en (b) een goede taakuitvoering door de AIVD zich niet tegen verstrekking verzet. De AIVD verricht zijn taken in ondergeschiktheid aan de wet. Dit houdt in dat de normen, en zeker ook de grond- en mensenrechten, die zijn neergelegd in de Grondwet en in de internationale verdragen die door Nederland zijn geratificeerd, eveneens tot de belangen die de AIVD heeft te behartigen moeten worden gerekend.³⁸

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

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

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

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

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

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

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

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

7.2 *Derde partijregel*

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

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

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

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

De naleving van de *third party rule* vormt een belangrijke waarborg in de samenwerking tussen inlichtingen- en veiligheidsdiensten. Zo draagt de regel bij aan bronbescherming, de uitwisselbaarheid van geheime informatie en het wederzijdse vertrouwen dat de basis vormt voor een samenwerkingsrelatie tussen inlichtingen- en veiligheidsdiensten. Daarnaast zorgt de regel ervoor dat de verdere verstrekking van informatie gecontroleerd wordt. Hierdoor

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

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

wordt de kans verkleind dat informatie afkomstig van één enkele bron bij meerdere partijen terechtkomt, die op hun beurt de informatie verder verstrekken, en het vervolgens lijkt alsof de informatie uit meerdere bronnen afkomstig is. De ongecontroleerde verdere verstrekking van informatie kan er tevens toe leiden dat opmerkingen van de verstreckende dienst omtrent de betrouwbaarheid van de informatie verloren gaan.

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

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

7.3 Gegevensuitwisseling in de praktijk

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

Voor de verstrekking van gegevens aan buitenlandse collega-diensten heeft de AIVD een aantal uitgangspunten geformuleerd, waarmee de dienst concreet invulling geeft aan onder meer de algemene wettelijke bepalingen over gegevensverwerking. Zo gaat de verstrekking van gegevens in principe schriftelijk zodat achteraf kan worden nagegaan door wie welke gegevens zijn verstrekt, aan welke collega-dienst en wanneer dat is geweest. Indien gegevens zijn verstrekt tijdens een mondeling overleg dient daar achteraf verslag van te worden opgemaakt. Bij de verstrekking van gegevens is voorts de doelbinding van belang. De AIVD geeft aan wat de context is van de gegevens die worden verstrekt en de reden van de verstrekking. Aan de ontvangende dienst wordt de voorwaarde gesteld dat de gegevens uitsluitend gebruikt mogen worden voor het (inlichtingenmatige) doel waarvoor de

gegevens zijn verstrekt. Wanneer er een indicatie is dat de desbetreffende gegevens voor een ander doel zullen worden gebruikt, zal de AIVD volgens intern beleid niet overgaan tot verstrekking van de gegevens. Ook dient de ontvangende dienst de hierboven besproken derde partijregel na te leven. Bij de verstrekking van gegevens dient naast de derde partijregel een vermelding van de betrouwbaarheid van de informatie te worden opgenomen.

Bovenstaande uitgangspunten zijn volgens intern beleid voorwaarden voor het verstrekken van *persoonsgegevens* aan buitenlandse diensten. Daarnaast zijn voorwaarden geformuleerd die overeenkomen met de eerdergenoemde criteria voor samenwerking. Zo spelen het wederkerigheidsbeginsel (*quid pro quo*) en het karakter en de aard van de werkzaamheden van een buitenlandse dienst een rol bij de beslissing om persoonsgegevens te verstrekken. Daarnaast geldt als voorwaarde dat de belangen van een buitenlandse dienst niet onverenigbaar mogen zijn met de belangen van de AIVD, waaronder het respecteren van grond- en mensenrechten moet worden gerekend, en dat een goede taakuitvoering door de AIVD zich niet tegen de verstrekking van de persoonsgegevens mag verzetten. Voorts geldt dat wanneer er indicaties zijn dat de verstrekking van persoonsgegevens kan leiden tot een schending van mensenrechten in beginsel niet tot verstrekking van die gegevens zal worden overgegaan. Een indicatie kan reeds het soort land zijn waartoe de buitenlandse dienst in kwestie behoort. De door de AIVD geformuleerde voorwaarden kunnen volgens het interne beleid slechts bij *hoge uitzondering* worden doorbroken. Er moet dan sprake zijn van een onaanvaardbaar risico voor de maatschappij en haar burgers waarbij snel handelen is vereist. In dit kader dient een *dringende noodzakelijkheid* te bestaan om de persoonsgegevens aan de desbetreffende buitenlandse dienst te verstrekken.

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

Bij de eerste categorie van buitenlandse diensten is de verstrekking van persoonsgegevens volgens het beleid van de AIVD in beginsel geen probleem. De Commissie onderschrijft dat de verstrekking van persoonsgegevens aan diensten uit de eerste categorie in beginsel is toegestaan, mits wordt voldaan aan alle daarbij geldende wettelijke vereisten waaronder de vereisten van noodzakelijkheid, behoorlijkheid en zorgvuldigheid. Bij de tweede categorie van diensten geldt volgens het AIVD-beleid dat er een zeer grote terughoudendheid dient te zijn om persoonsgegevens te verstrekken. Dit betekent volgens de Commissie dat aan deze diensten in beginsel *geen* persoonsgegevens worden verstrekt *tenzij* sprake is van de eerder

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

genoemde hoge uitzondering. Immers, wanneer het vermoeden bestaat dat de buitenlandse dienst in kwestie mensenrechten niet respecteert, niet betrouwbaar is en/of onprofessioneel te werk gaat, dan zal ook niet kunnen worden voldaan aan de voorwaarden die gelden voor de verstrekking van persoonsgegevens. Deze voorwaarden kunnen naar het beleid van de AIVD slechts bij hoge uitzondering worden doorbroken. De hoge uitzondering ziet op die gevallen waarin sprake is van een *dringende noodzakelijkheid* om de persoonsgegevens aan de desbetreffende buitenlandse dienst te verstrekken. Het beleid van de AIVD sluit hiermee aan op de wettelijke vereisten omtrent gegevensverwerking en het gestelde in de wetsgeschiedenis over de verstrekking van persoonsgegevens aan diensten van landen waar twijfels kunnen bestaan aan het respecteren van de mensenrechten.⁴⁵

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

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

Het is de Commissie in haar onderzoek gebleken dat in de dagelijkse praktijk een bewerker of analist van een team doorgaans zelfstandig beslist over het al dan niet verstrekken van (persoons)gegevens aan een buitenlandse collega-dienst. Het is afhankelijk van de inschatting en ervaring van de medewerker in kwestie of en in welke gevallen het teamhoofd geraadpleegd wordt. In (evident) discutabele gevallen wordt doorgaans wel overleg gepleegd met het teamhoofd. De Commissie is echter van oordeel dat deze praktijk onvoldoende recht doet aan de vereisten die de wetgever stelt aan de verwerking van gegevens, namelijk dat deze op behoorlijke en zorgvuldige wijze plaatsvindt (artikel 12, lid 3 WIV 2002). Deze zorgvuldigheid klemmt te meer daar waar het de verstrekking van *persoonsgegevens* betreft. De Commissie is van oordeel dat beslissingen over het verstrekken van persoonsgegevens aan collega-diensten *in alle gevallen* ten minste op het niveau van een teamhoofd genomen dienen te worden en niet slechts in die gevallen waarin een bewerker of analist twijfelt. Inmiddels is dit beleid binnen de AIVD vastgelegd. De Commissie is voorts

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

van oordeel dat wanneer persoonsgegevens worden verstrekt op basis van de genoemde hoge uitzondering – dringende noodzakelijkheid om persoonsgegevens te verstrekken vanwege een onaanvaardbaar risico voor de maatschappij en haar burgers waarbij snel handelen is vereist – de beslissing hiertoe altijd op het niveau van de dienstleiding genomen dient te worden. De genoemde uitzondering, waarbij wordt voorbijgegaan aan individuele mensenrechten, geldt immers slechts onder exceptionele omstandigheden. Vanuit het oogpunt van de zorgvuldigheid is besluitvorming op het niveau van de dienstleiding in dit kader wenselijk. De Commissie beveelt de AIVD aan de interne regelgeving en praktijk ten aanzien van de verstrekking van persoonsgegevens aan buitenlandse diensten hiermee in overeenstemming te brengen.

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

De Commissie stelt vast dat de AIVD in enkele gevallen onrechtmatig⁴⁶ heeft gehandeld bij de verstrekking van persoonsgegevens aan buitenlandse inlichtingen- en veiligheidsdiensten. Zo heeft de AIVD in drie door de Commissie aangetroffen gevallen persoonsgegevens verstrekt aan collega-diensten waarvan kan worden betwijfeld of zij voldoen aan de criteria voor samenwerking zonder dat werd voldaan aan het vereiste van (dringende) noodzakelijkheid. De Commissie is voorts twee gevallen tegengekomen waarbij de AIVD persoonsgegevens van een andere persoon dan diegene op wie de verstrekking primair betrekking had (derden) heeft meegestuurd zonder dat dit noodzakelijk was. In een enkel geval is bij de verstrekking van persoonsgegevens niet voldaan aan het subsidiariteitsbeginsel en had de AIVD met de inzet van een minder ingrijpend middel kunnen volstaan. De Commissie heeft tenslotte één geval aangetroffen waarbij persoonsgegevens zijn verstrekt aan een buitenlandse dienst waarvan betwijfeld kan worden of deze voldoet aan de gestelde criteria voor samenwerking, terwijl de AIVD niet meer kan achterhalen wat de redenen voor de verstrekking van die persoonsgegevens zijn geweest.

De Commissie is van mening dat de beoordeling die ten grondslag ligt aan beslissingen om persoonsgegevens te verstrekken aan buitenlandse diensten waarvan kan worden betwijfeld of zij voldoen aan de gestelde criteria voor samenwerking in sommige gevallen erg beperkt

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

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

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

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

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

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

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

8. Technische en andere vormen van ondersteuning

8.1 Wettelijk kader

In het kader van het onderhouden van verbindingen met buitenlandse inlichtingen- en veiligheidsdiensten kan de AIVD volgens artikel 59 lid 4 WIV 2002 aan buitenlandse diensten technische en andere vormen van ondersteuning verlenen ten behoeve van door deze diensten te behartigen belangen. Volgens de wetsgeschiedenis bij de WIV 2002 is deze bepaling in het leven geroepen omdat het wenselijk werd geacht om naast de verstrekking van gegevens ook andere vormen van samenwerking met buitenlandse diensten te normeren.⁴⁷ Aan het verlenen van technische en andere vormen van ondersteuning worden vergelijkbare voorwaarden gesteld als aan het verstrekken van gegevens. Ondersteuning ten behoeve van de belangen van een buitenlandse dienst mag slechts plaatsvinden voorzover de belangen die de buitenlandse dienst heeft te behartigen niet onverenigbaar zijn met de belangen die de AIVD heeft te behartigen (artikel 59 lid 4 sub a WIV 2002) en voorzover een goede taakuitvoering door de AIVD zich niet tegen de verlening van de ondersteuning verzet (artikel 59 lid 4 sub b WIV 2002). Het verlenen van ondersteuning aan een buitenlandse dienst ten behoeve van de belangen van die buitenlandse dienst dient onderscheiden te worden van het uitvoeren van gezamenlijke operaties die (mede) in het kader van de taakuitvoering van de AIVD plaatsvinden.

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

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

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

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

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

grondgebied dient plaats te vinden met inachtneming van de voor hen geldende wettelijke kaders.⁵⁰

Aldus dient bij ieder verzoek om ondersteuning steeds een afweging plaats te vinden of de gevraagde ondersteuning past binnen de gestelde kaders. Vandaar dat aan het verlenen van ondersteuning een schriftelijk verzoek van de betrokken buitenlandse dienst aan de AIVD vooraf moet gaan. Artikel 59 lid 5 WIV 2002 bepaalt dat een verzoek om ondersteuning ondertekend dient te zijn door de daartoe bevoegde autoriteit van de verzoekende buitenlandse dienst en moet worden ingediend onder opgave van een nauwkeurige omschrijving van de verlangde vorm van ondersteuning en de reden(en) waarom de ondersteuning gewenst wordt.

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

8.2 Verlenen van ondersteuning in de praktijk

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

De Commissie constateert dat de AIVD slechts bij uitzondering bepaalde vormen van samenwerking aanmerkt als ondersteuning in de zin van artikel 59 lid 4 WIV 2002, waarbij voorafgaande toestemming van de Minister van BZK is vereist. Ondersteuning die plaatsvindt *los* van een concrete teamopdracht wordt door de AIVD als zodanig aangemerkt. Ondersteunende vormen van samenwerking die *wel* (al dan niet zijdelings) onder een

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

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

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

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

De Commissie stelt vast dat ondersteuning van buitenlandse diensten waarbij geen bijzondere bevoegdheden worden ingezet, door de AIVD evenmin geschaard wordt onder artikel 59 lid 4 WIV 2002. Hierbij kan men bijvoorbeeld denken aan ondersteuning in de vorm van een cursus of training of het overdragen van technische kennis, die in het belang van de buitenlandse dienst wordt verleend. Dergelijke vormen van ondersteuning, die onderscheiden kunnen worden van gegevensverstrekking, worden door de AIVD verleend met het oog op bestendinging c.q. intensivering van de samenwerkingsrelatie. De Commissie is van oordeel dat ook deze vormen van ondersteuning formeel onder artikel 59 lid 4 WIV 2002 begrepen moeten worden. Volgens de wetsgeschiedenis bij de WIV heeft ondersteuning *veelal* betrekking op de uitoefening van bijzondere bevoegdheden.⁵³ Ondersteuning kan dus ook betrekking hebben op de uitoefening van andere activiteiten dan de inzet van bijzondere bevoegdheden door de AIVD. Het gaat bij de genoemde voorbeelden nadrukkelijk om werkzaamheden die dienen ter ondersteuning en verleend worden in het belang van de buitenlandse dienst in kwestie. De AIVD heeft bij het verrichten van deze ondersteunende activiteiten geen enkel ander belang dan de samenwerking met de buitenlandse dienst *an sich*. Op deze gevallen ziet artikel 59 lid 4 WIV 2002.

De Commissie overweegt dat de bovenstaande uitleg van het begrip ondersteuning in de zin van artikel 59 lid 4 WIV 2002 in de praktijk kan leiden tot moeilijk houdbare situaties. Zo is de Commissie niet van mening dat het enkele feit dat een bijzondere bevoegdheid wordt

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

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

8.3 *Verzoeken van de AIVD om ondersteuning*

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

Het toestemmingsvereiste voor het doen van een verzoek om ondersteuning is in de wet noch interne regeling van de AIVD vastgelegd. Doorgaans beslist een teamhoofd of een verzoek om ondersteuning aan een buitenlandse dienst wordt gedaan. In sommige gevallen wordt de desbetreffende directeur in de besluitvorming betrokken of wordt de afdeling Buitenlandse Relaties geraadpleegd. Of en in welke gevallen dit gebeurt, blijkt in de praktijk vooral afhankelijk te zijn van het team dat het verzoek wenst te doen. De Commissie acht het

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

raadzaam om het toestemmingsvereiste voor verzoeken om ondersteuning aan buitenlandse diensten expliciet vast te leggen en beveelt de AIVD aan hiervoor zorg te dragen. Hierbij kan aangesloten worden bij de toestemming die normaal gesproken benodigd is voor de inzet van de bevoegdheid waarom wordt verzocht. Strekt het verzoek bijvoorbeeld tot ondersteuning door middel van het volgen en/of observeren van een persoon dan voldoet de toestemming van een teamhoofd voor het doen van het verzoek. Gaat het bijvoorbeeld om een verzoek aan een buitenlandse dienst tot het tappen van iemands telefoon dan is toestemming van de Minister voor het doen van het verzoek benodigd. Wanneer een verzoek om ondersteuning wordt gedaan aan een buitenlandse dienst waarvan kan worden betwijfeld of wordt voldaan aan een of meer criteria voor samenwerking dan zal het toestemmingsvereiste, in het kader van de zorgvuldigheid, op een hoger niveau dienen te liggen dan wanneer het een verzoek aan een buitenlandse dienst betreft waaromtrent geen twijfels bestaan. Van dergelijke verzoeken dient de afdeling Buitenlandse Relaties op voorhand op de hoogte gesteld te worden.

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

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

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

9. Gezamenlijke operaties

9.1 Wettelijk kader

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

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

De Commissie heeft hierover in een eerder toezichtsrapport opgemerkt dat een zekere mate van controle van de AIVD over de gezamenlijke operaties met buitenlandse diensten vereist is zodat de AIVD er zicht op houdt of de desbetreffende operatie binnen de geldende wettelijke kaders wordt uitgevoerd. De Commissie merkte voorts op dat een verdergaande vorm van toezicht van de AIVD op dergelijke operaties wordt verlangd bij het bestaan van bepaalde bijzondere omstandigheden. Als bijzondere omstandigheden noemde de Commissie de inzet van agenten van buitenlandse diensten op Nederlands grondgebied, dan wel de betrokkenheid van menselijke bronnen van de AIVD bij de gezamenlijke operatie.⁵⁷

9.2 Gezamenlijke operaties in de praktijk

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

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

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

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

zijn voor de AIVD de betrouwbaarheid, de professionaliteit en de werkwijze van de collega-dienst in kwestie.

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

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

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

10. Samenwerking in het kader van veiligheidsonderzoeken

De AIVD werkt ook samen met buitenlandse inlichtingen- en veiligheidsdiensten in het kader van het verrichten van veiligheidsonderzoeken. Een veiligheidsonderzoek gaat vooraf aan het afgeven dan wel weigeren van een verklaring van geen bezwaar die noodzakelijk is om een vertrouwensfunctie te kunnen vervullen. Wanneer een betrokkene in de periode

vooraan gaand aan een veiligheidsonderzoek (langdurig) in het buitenland heeft verbleven, is de AIVD voor het onderzoek over deze periode in grote mate afhankelijk van informatie van buitenlandse collega-diensten. De AIVD heeft een verplichting om de voor een goede oordeelsvorming benodigde informatie met een redelijke inspanning te trachten te verkrijgen.⁵⁸ Wanneer het voor de AIVD niet mogelijk blijkt om met een redelijke inspanning de benodigde informatie te verkrijgen, volgt dat het veiligheidsonderzoek onvoldoende gegevens heeft kunnen opleveren om een oordeel te geven. Aan de betrokkene zal dan de verstrekking van een verklaring van geen bezwaar worden geweigerd. Het is dus ook in het belang van een betrokkene in een veiligheidsonderzoek dat de AIVD in het kader van veiligheidsonderzoeken op een goede manier samenwerkt met buitenlandse diensten. Ingevolge artikel 36 lid 1 onder d WIV 2002 kan de AIVD gegevens over een betrokkene verstrekken aan een buitenlandse collega-dienst die op grond van deze gegevens een administratieve naslag kan verrichten. Voorts kan de AIVD op basis van artikel 59 lid 2 WIV 2002 op verzoek van een buitenlandse dienst informatie verstrekken over een betrokkene in een veiligheidsonderzoek van die dienst.

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

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

Samenwerking in het kader van veiligheidsonderzoeken vindt, volgens deze interne procedure van de AIVD, uitsluitend plaats met diensten die de vereiste prioriteit geven aan de naleving van de mensenrechten en waarbij geen vraagtekens kunnen worden gezet bij de

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

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

professionaliteit, betrouwbaarheid en de democratische inbedding van die diensten (zie voor een uitwerking van deze criteria paragraaf 5). Ook het beginsel van *quid pro quo* is hier van belang. Indien het niet mogelijk is om in het kader van het verrichten van veiligheidsonderzoeken persoonsgegevens aan een bepaalde buitenlandse collega-dienst te verstrekken, zal de AIVD ook geen gehoor geven aan verzoeken tot naslag op het gebied van veiligheidsonderzoeken van de desbetreffende buitenlandse dienst. In de procedure is voorts opgenomen dat indien over één van bovengenoemde criteria ten aanzien van een buitenlandse collega-dienst twijfel bestaat, de AIVD bij het uitvoeren van veiligheidsonderzoeken aan de desbetreffende dienst geen gegevens zou moeten aanvragen. De samenwerkingsrelatie is in dergelijke gevallen niet zodanig dat de AIVD kan en mag vertrouwen op de door de betrokken veiligheidsdienst verstrekte informatie. Eveneens kan het onverantwoord zijn, ook in het belang van de betrokkene, in een land bekend te maken dat een persoon voor een vertrouwensfunctie in aanmerking wordt gebracht.

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

De Commissie is van oordeel dat wanneer de AIVD in het kader van veiligheidsonderzoeken samenwerkt met buitenlandse collega-diensten waarvan wordt betwijfeld of zij voldoen aan de gestelde criteria, het voor de bescherming van de betrokkene een vereiste is dat de AIVD (bovengenoemde) voorzorgsmaatregelen neemt en deze voorzorgsmaatregelen strikt toepast. De Commissie constateert echter dat de in de landenfiches genoemde voorzorgsmaatregelen in de praktijk niet altijd (strikt) zijn toegepast. In aanvragen aan buitenlandse diensten waarvoor deze voorzorgsmaatregelen gelden, is niet altijd vermeld

dat er uitsluitend een administratieve naslag en geen veldonderzoek dient plaats te vinden. In een enkel geval is door de buitenlandse dienst in kwestie wel een veldonderzoek uitgevoerd. De AIVD heeft de desbetreffende buitenlandse dienst hierop aangesproken. Sinds medio 2007 hanteert de AIVD de regel dat in alle aanvragen aan buitenlandse diensten dient worden opgenomen dat er uitsluitend een administratieve naslag dient plaats te vinden. De Commissie heeft een enkel geval van na die tijd aangetroffen waarbij dit niet is gebeurd. De Commissie beveelt aan dat de AIVD de gestelde voorzorgsmaatregelen ter bescherming van een betrokkene in een veiligheidsonderzoek strikt toepast en de voorwaarden die gesteld worden aan een buitenlandse dienst waaromtrent twijfel bestaat in alle gevallen expliciet in de schriftelijke aanvraag opneemt.

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

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

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

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

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

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

11. Samenwerking in geïnstitutionaliseerd multilateraal verband

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

Het is de Commissie in haar onderzoek gebleken dat de AIVD zich actief inzet in verscheidene multilaterale fora. Deze min of meer geïnstitutionaliseerde samenwerkingsverbanden lenen zich vooral voor de uitwisseling van informatie en zienswijzen van de aangesloten diensten, alsmede voor de afstemming van beleidskeuzes op het gebied van de nationale en de internationale veiligheid in brede zin. Samenwerking op

het operationele vlak is doorgaans meer een bilaterale aangelegenheid. De Commissie signaleert echter dat de AIVD in toenemende mate in (klein) multilateraal verband *ad hoc* operationeel samenwerkt, met name waar het de bestrijding van terrorisme betreft. De belangen van de AIVD vallen daarin samen met de belangen van diverse andere inlichtingen- en veiligheidsdiensten waardoor het bepalen en uitvoeren van een gezamenlijke strategie voor de hand ligt.

In de navolgende subparagrafen worden enkele Europese samenwerkingsverbanden kort besproken.

11.1 *Joint Situation Centre (SitCen)*

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

11.2 *Counter Terrorist Group (CTG)*

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

gebracht. Eveneens worden regelmatig presentaties gegeven in het Comité van Permanente Vertegenwoordigers (COREPER) in Brussel. In 2004 is een koppeling gemaakt tussen de CTG en het SitCen. De CTG levert op specifieke onderwerpen collectieve informatie en heeft een halfjaarlijks wisselende vertegenwoordiger bij het SitCen.

11.3 *Club de Berne (CdB)*

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

11.4 *Midden-Europa Conferentie (MEC)*

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

12. **Samenwerking binnen het Koninkrijk der Nederlanden**

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

⁶¹ *Staatsblad* 1995, 233.

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

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

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

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

13. Afstemming van de AIVD met de MIVD

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

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

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

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

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

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

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

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

Het is de Commissie in dit onderzoek niet gebleken dat de afstemming van de AIVD met de MIVD met betrekking tot de samenwerking met buitenlandse diensten in de praktijk onvoldoende is geweest dan wel tot problemen heeft geleid.⁶⁶ De AIVD en de MIVD hebben veelvuldig contact met elkaar, zowel op het niveau van de dienstleiding als tussen medewerkers op de operationele werkvloer. Samenwerking tussen beide diensten vindt in meerdere of mindere mate plaats op alle aandachtsgebieden en werkterreinen die de diensten delen. Dit zorgt ervoor dat het voor beide diensten relatief goed haalbaar is een zekere onderlinge afstemming te bewerkstelligen. Ten aanzien van de internationale contacten die de AIVD en de MIVD hebben en de omgang met deze buitenlandse relaties wordt geregeld overleg gevoerd. De AIVD en de MIVD delen – voorzover de derde partijregel dat toestaat – informatie afkomstig van collega-diensten die voor de ander mogelijk relevant is actief, dus uit eigen beweging, met elkaar. Ook vindt afstemming tussen de AIVD en de MIVD plaats met betrekking tot operaties waarin beide diensten gezamenlijk opereren in samenwerking met buitenlandse diensten. De Commissie heeft in dit kader evenmin aanwijzingen dat de onderlinge afstemming tussen de beide diensten in de praktijk tot knelpunten in de samenwerking of anderszins tot problemen heeft geleid.

14. Conclusies en aanbevelingen

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

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

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

De Commissie is van mening dat indien bij de AIVD het vermoeden bestaat dat een buitenlandse dienst de door de AIVD verstrekte of nog te verstrekken informatie gebruikt of zal gebruiken voor ongeoorloofde doeleinden, de AIVD van (verdere) gegevensverstrekking dient af te zien. Evenzo geldt dat ingeval de AIVD inderdaad concrete aanwijzingen heeft dat informatie afkomstig van een buitenlandse dienst

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

door marteling is verkregen, de AIVD zal moeten afzien van het gebruik van deze informatie. De doelgerichte samenwerking met de buitenlandse dienst zal door de AIVD moeten worden beëindigd. Slechts in zeer uitzonderlijke noodsituaties mag (of zelfs moet) de AIVD hiervan afwijken. Een dergelijke situatie heeft de Commissie in haar onderzoek niet aangetroffen. (paragraaf 5.1)

- 14.3. De Commissie constateert dat de buitenlandse diensten waarmee de AIVD de diepgaandste samenwerkingsrelaties onderhoudt door de AIVD over het algemeen als zeer professioneel en voldoende betrouwbaar worden ingeschat. (paragraaf 5.2)
- 14.4. De Commissie overweegt dat het in het belang van de nationale veiligheid kan zijn om de communicatielijnen met alle buitenlandse diensten open te houden. Het openhouden van de communicatielijnen met een buitenlandse dienst betekent niet dat er ook direct inhoudelijke samenwerking met deze dienst plaats mag vinden. (paragraaf 5.3)
- 14.5. De Commissie constateert dat het opmaken en bijhouden van de *quid pro quo* balans een moeilijke opgave is. Om de *quid pro quo* balans intern beter te benutten heeft de AIVD onlangs enkele beleidshervormingen geïnitieerd. De Commissie juicht deze initiatieven toe. De Commissie merkt op dat deze initiatieven de noodzaak van een centrale afdeling, die in staat is het overzicht over de samenwerkingsrelaties te houden en deze waar nodig bij te sturen, onderstrepen. (paragraaf 5.5)
- 14.6. De Commissie constateert dat in de praktijk de afwegingen voor het aangaan van een samenwerkingsrelatie vaak niet in algemene zin of slechts in beperkte mate door de AIVD gemaakt worden. Besluitvorming over de mogelijkheden om samenwerkingsrelaties te starten met buitenlandse diensten vindt als zodanig niet op gestructureerde wijze per buitenlandse dienst plaats.
- De Commissie constateert dat de AIVD wel in concrete operationele gevallen de afweging maakt of een specifieke manier van samenwerking met een bepaalde dienst in een gegeven situatie toelaatbaar is. De Commissie is van oordeel dat het juist is dat de AIVD de omstandigheden van het specifieke geval betreft in de afweging of samenwerking in een concrete situatie geoorloofd is. De Commissie wijst er echter op dat het maken van uitsluitend deze *ad hoc* beoordeling te beperkt is en onwenselijke gevolgen kan hebben.
- De Commissie is van oordeel dat de AIVD de fundamentele beoordeling van de mate waarin wordt voldaan aan de gestelde samenwerkingscriteria eerst moet maken en dat deze beoordeling per afzonderlijke buitenlandse dienst en op het niveau van de dienstleiding dient plaats te vinden. Vervolgens kan in het concrete (operationele) geval de afweging van de diverse belangen die daarbij spelen tegen de algemene beoordeling van de buitenlandse dienst afgezet worden. De Commissie is van mening dat deze systematiek zowel recht doet aan de in de wet en de wetsgeschiedenis omschreven beperkingen ten aanzien van de samenwerking met buitenlandse diensten als aan de dagelijkse praktijk waarin de concrete samenwerking met een collega-dienst van wezenlijk belang kan zijn voor een adequate taakuitvoering door de AIVD.
- De Commissie merkt daarbij op dat dit geen statisch proces is of zou moeten zijn. Naarmate de samenwerkingsrelatie met een buitenlandse dienst voortduurt en zich ontwikkelt, kan de beoordeling van de dienst in kwestie door de AIVD steeds worden bijgesteld. Dit dient wel aan de hand van de algemeen geldende samenwerkingscriteria, gemotiveerd en op het juiste niveau plaats te vinden.

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

- 14.7. De Commissie constateert dat de samenwerking van de AIVD met veiligheidsdiensten van nature wat soepeler verloopt dan de samenwerking met inlichtingendiensten. (paragraaf 6.2.1)
- 14.8. De samenwerking met buitenlandse diensten waarmee geen langdurige traditie van samenwerking bestaat maar op bepaalde onderzoeksterreinen intensieve samenwerking plaatsvindt, is in de afgelopen jaren zowel in intensiteit als in volume aanzienlijk gegroeid. (paragraaf 6.2.2)
- 14.9. De relaties met diensten waarvan kan worden betwijfeld of zij voldoen aan de criteria voor samenwerking zijn voornamelijk na de aanslagen in de Verenigde Staten in 2001 en na de aanslagen in Madrid in 2004 verder ontwikkeld. De samenwerking met deze diensten is aanvankelijk gegroeid op het terrein van terrorismebestrijding. (paragraaf 6.2.3)
- 14.10. De Commissie constateert dat de afdeling Buitenlandse Relaties in de praktijk voornamelijk een faciliterende rol speelt.
Het is de Commissie in haar onderzoek gebleken dat de teams en afdelingen binnen de AIVD die samenwerken met buitenlandse diensten niet altijd voortvarend zijn (geweest) in het informeren van de afdeling Buitenlandse Relaties over die samenwerking.
De Commissie constateert dat de sturende rol van de afdeling Buitenlandse Relaties in de praktijk onvoldoende vorm krijgt.
De Commissie acht het raadzaam dat de AIVD, voorzover dat nog niet is gebeurd, de verschillende taakvelden van de afdeling Buitenlandse Relaties intern expliciet vastlegt en beveelt de AIVD aan erop toe te zien dat aan het interne beleid op de werkvloer adequaat invulling wordt gegeven. (paragraaf 6.3)
- 14.11. De Commissie constateert dat de AIVD een beleid hanteert van strikte naleving van de derde partijregel ten aanzien van gegevens die zijn ontvangen van buitenlandse collega-diensten. De AIVD geeft hier in de praktijk evenzeer een adequate invulling aan. De Commissie acht het in het kader van de zorgvuldigheid van belang dat de derde partijregel in alle gevallen expliciet schriftelijk wordt opgenomen in berichten aan buitenlandse inlichtingen- en veiligheidsdiensten en beveelt de AIVD aan de regel standaard te vermelden. (paragraaf 7.2)
- 14.12. De Commissie is van oordeel dat beslissingen over het verstrekken van persoonsgegevens aan collega-diensten in alle gevallen ten minste op het niveau van een teamhoofd genomen dienen te worden. Inmiddels is dit beleid binnen de AIVD vastgelegd. De Commissie is voorts van oordeel dat wanneer persoonsgegevens worden verstrekt op basis van de hoge uitzondering – dringende noodzakelijkheid om persoonsgegevens te verstrekken vanwege een onaanvaardbaar risico voor de maatschappij en haar burgers waarbij snel handelen is vereist – de beslissing hiertoe altijd op het niveau van de dienstleiding genomen dient te worden. De Commissie beveelt de AIVD aan de interne regelgeving en praktijk ten aanzien van de

verstrekking van persoonsgegevens aan buitenlandse diensten hiermee in overeenstemming te brengen. (paragraaf 7.3)

- 14.13. De Commissie constateert dat de AIVD in toenemende mate gegevens uitwisselt met buitenlandse inlichtingen- en veiligheidsdiensten waarvan kan worden betwijfeld of zij voldoen aan de gestelde criteria van samenwerking. De Commissie signaleert dat de afwegingen die de AIVD daarbij maakt op een bepaald terrein in de praktijk steeds ruimer worden. (paragraaf 7.3)
- 14.14. De Commissie stelt vast dat de AIVD in een aantal gevallen onrechtmatig heeft gehandeld bij de verstrekking van persoonsgegevens aan buitenlandse inlichtingen- en veiligheidsdiensten. Zo heeft de AIVD in drie gevallen persoonsgegevens verstrekt aan collega-diensten waarvan kan worden betwijfeld of zij voldoen aan de criteria voor samenwerking zonder dat werd voldaan aan het vereiste van (dringende) noodzakelijkheid. In twee gevallen heeft de AIVD voorts persoonsgegevens van een andere persoon dan diegene op wie de verstrekking primair betrekking had (derden) meegestuurd zonder dat dit noodzakelijk was. In een enkel geval is bij de verstrekking van persoonsgegevens niet voldaan aan het subsidiariteitsbeginsel en had de AIVD met de inzet van een minder ingrijpend middel kunnen volstaan. De Commissie heeft tenslotte één geval aangetroffen waarbij persoonsgegevens zijn verstrekt aan een buitenlandse dienst waarvan betwijfeld kan worden of deze voldoet aan de gestelde criteria voor samenwerking, terwijl de AIVD niet meer kan achterhalen wat de redenen voor de verstrekking van die persoonsgegevens zijn geweest. De Commissie beveelt de AIVD aan zorgvuldiger om te gaan met de verstrekking van persoonsgegevens aan buitenlandse diensten en in overeenstemming met alle van toepassing zijnde wettelijke bepalingen alsmede de eigen interne regels te handelen. (paragraaf 7.3)
- 14.15. De Commissie is van mening dat de beoordeling die ten grondslag ligt aan beslissingen om persoonsgegevens te verstrekken in sommige gevallen erg beperkt is en constateert dat de beoordeling in veel gevallen niet schriftelijk is vastgelegd. De Commissie beveelt de AIVD aan de gedegen afwegingen die gemaakt (dienen te) worden voorafgaande aan de verstrekking van persoonsgegevens aan buitenlandse diensten waarvan kan worden betwijfeld of zij voldoen aan de criteria voor samenwerking, in het kader van de zorgvuldigheid, schriftelijk vast te leggen.
- 14.16. De Commissie stelt vast dat in zeven gevallen persoonsgegevens zijn verstrekt aan buitenlandse diensten waarvan kan worden betwijfeld of zij voldoen aan de gestelde criteria voor samenwerking zonder dat daarvoor toestemming was gegeven op het juiste niveau. De Commissie stelt eveneens vast dat in veel gevallen de verleende toestemming voor de verstrekking van persoonsgegevens niet schriftelijk is vastgelegd. De Commissie beveelt de AIVD aan de verleende toestemming om persoonsgegevens aan een buitenlandse dienst te verstrekken, vanuit het oogpunt van de zorgvuldigheid, schriftelijk vast te leggen. (paragraaf 7.3)
- 14.17. De Commissie constateert dat de AIVD bij de verstrekking van gegevens aan buitenlandse diensten in veel gevallen geen aanduiding geeft omtrent de mate van betrouwbaarheid dan wel een verwijzing naar het document of de bron waaraan de gegevens zijn ontleend. De AIVD voldoet daarmee niet aan het bepaalde in artikel 12 lid 4 WIV 2002. (paragraaf 7.3)

- 14.18. De Commissie constateert dat het in sommige gevallen voor de AIVD moeilijk bleek te zijn volledig te achterhalen aan welke buitenlandse diensten een bericht is verstrekt. De Commissie wijst in dit kader op de verplichting die ingevolge artikel 42 WIV 2002 op de AIVD rust om van de verstrekking van persoonsgegevens aantekening te houden. (paragraaf 7.3)
- 14.19. De Commissie constateert dat de AIVD slechts bij uitzondering bepaalde vormen van samenwerking aanmerkt als ondersteuning in de zin van artikel 59 lid 4 WIV 2002, waarbij voorafgaande toestemming van de Minister van BZK is vereist. De Commissie is van mening dat deze uitleg door de AIVD van het begrip ondersteuning ex artikel 59 lid 4 WIV 2002 te beperkt is. Het doorslaggevende criterium zou naar het oordeel van de Commissie niet moeten zijn of een ondersteunende activiteit onder een teamopdracht geplaatst kan worden of mogelijke raakvlakken heeft met een onderzoek, maar of de ondersteunende vorm van samenwerking daadwerkelijk bij kan dragen aan een lopend onderzoek door de AIVD.
- De Commissie stelt vast dat ondersteuning van buitenlandse diensten waarbij geen bijzondere bevoegdheden worden ingezet, door de AIVD evenmin geschaard wordt onder artikel 59 lid 4 WIV 2002. De Commissie is van oordeel dat ook deze vormen van ondersteuning, die onderscheiden kunnen worden van gegevensverstrekking, formeel onder artikel 59 lid 4 WIV 2002 begrepen moeten worden.
- De Commissie constateert dat in die gevallen waarin de AIVD ondersteuning in de zin van artikel 59 lid 4 WIV 2002 heeft verleend aan een buitenlandse dienst maar dit niet heeft aangemerkt als zodanig, ten onrechte geen toestemming daarvoor is gevraagd aan de Minister van BZK.
- De Commissie beveelt de AIVD aan om een striktere uitleg te geven aan ondersteuning in de zin van artikel 59 lid 4 WIV 2002 en de interne (toestemmings)procedures hiermee in overeenstemming te brengen. (paragraaf 8.2)
- 14.20. Het is de Commissie gebleken dat het toestemmingsvereiste voor het doen van een verzoek aan een buitenlandse dienst om ondersteuning in de wet noch interne regeling van de AIVD is vastgelegd. De Commissie acht het raadzaam om het toestemmingsvereiste voor verzoeken om ondersteuning aan buitenlandse diensten expliciet vast te leggen en beveelt de AIVD aan hiervoor zorg te dragen. Hierbij kan aangesloten worden bij de toestemming die normaal gesproken benodigd is voor de inzet van de bevoegdheid waarom wordt verzocht. (paragraaf 8.3)
- 14.21. De Commissie stelt vast dat een aantal verzoeken om ondersteuning door de inzet van bijzondere bevoegdheden aan buitenlandse diensten waarvan betwijfeld kan worden of zij voldoen aan de gestelde criteria voor samenwerking niet voldeed aan de vereisten van noodzakelijkheid, proportionaliteit en/of subsidiariteit. In drie gevallen kon het verzoek om ondersteuning aan de buitenlandse dienst leiden tot een dusdanig groot nadeel voor de betrokkene(n) dat dit niet in verhouding stond met het door de AIVD beoogde doel. In twee van deze gevallen kon bovendien door de AIVD worden volstaan met de inzet van een voor de betrokkene(n) minder nadelig middel, bijvoorbeeld door niet aan de buitenlandse dienst ondersteuning te vragen maar door zelf activiteiten te ontplooiën. De ondersteuning door de buitenlandse diensten in kwestie waarvan betwijfeld kan worden of zij voldoen aan de gestelde criteria voor samenwerking had naar het oordeel van de Commissie niet door de AIVD mogen worden verzocht.

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

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

- 14.22. In het onderzoek van de Commissie is niet naar voren gekomen dat de AIVD bij de uitvoering van gezamenlijke operaties met collega-diensten niet heeft voldaan aan de in wet en de wetsgeschiedenis daaraan gestelde voorwaarden. (paragraaf 9.2)
- 14.23. De Commissie is van oordeel dat wanneer de AIVD in het kader van veiligheidsonderzoeken samenwerkt met buitenlandse collega-diensten waarvan wordt betwijfeld of zij voldoen aan de gestelde criteria, het voor de bescherming van de betrokkene een vereiste is dat de AIVD voorzorgsmaatregelen neemt en deze voorzorgsmaatregelen strikt toepast. De Commissie constateert echter dat voorzorgsmaatregelen in de praktijk niet altijd (strikt) zijn toegepast. De Commissie beveelt aan dat de AIVD de gestelde voorzorgsmaatregelen ter bescherming van een betrokkene in een veiligheidsonderzoek strikt toepast en de voorwaarden die gesteld worden aan een buitenlandse dienst waaromtrent twijfel bestaat in alle gevallen expliciet in de schriftelijke aanvraag opneemt. (paragraaf 10)
- 14.24. Het is de Commissie in haar onderzoek gebleken dat de AIVD in het kader van veiligheidsonderzoeken ook samenwerkt met diensten waarvan mogelijk kan worden betwijfeld of zij voldoen aan de gestelde criteria, zonder dat hieraan goedkeuring door de dienstleiding is gegeven in de daarvoor geldende besluitvormingsprocedure. Ten aanzien van deze diensten zijn geen voorzorgsmaatregelen vastgelegd. De Commissie constateert ook dat met enkele diensten al werd respectievelijk wordt samengewerkt terwijl de besluitvormingsprocedure nog niet volledig doorlopen was respectievelijk is. De Commissie acht deze gang van zaken onjuist en is van oordeel dat door de AIVD de besluitvormingsprocedure altijd éérst doorlopen dient te worden vóórdát kan worden samengewerkt. De Commissie beveelt aan dat de AIVD, alvorens over te gaan tot samenwerking met een buitenlandse dienst op het gebied van veiligheidsonderzoeken, éérst volgens de interne besluitvormingsprocedure overweegt of en onder welke voorwaarden de desbetreffende dienst voor deze samenwerking in aanmerking komt. (paragraaf 10)

- 14.25. De Commissie acht het in het belang van betrokkenen bij een veiligheidsonderzoek aangewezen dat betrokkenen in alle gevallen expliciet geïnformeerd worden over de mogelijkheid van de AIVD om navraag te doen bij een buitenlandse collega-dienst wanneer zij in het buitenland hebben verbleven. De Commissie beveelt de AIVD aan om een passage hierover op te nemen in de Staat van Inlichtingen die door betrokkenen moet worden ingevuld en ondertekend voordat een veiligheidsonderzoek wordt gestart. (paragraaf 10)
- 14.26. De Commissie constateert dat de lijst van landen waarmee in het kader van veiligheidsonderzoeken wordt samengewerkt in het Handboek van de AIVD achterhaald is. De Commissie beveelt aan, met het oog op de zorgvuldigheid, de lijst uit het voor AIVD-medewerkers toegankelijke Handboek in overeenstemming te brengen en te houden met de geactualiseerde lijst die zich bij de afdeling Veiligheidsonderzoeken bevindt. (paragraaf 10)
- 14.27. Het is de Commissie in haar onderzoek gebleken dat de AIVD zich actief inzet in verscheidene multilaterale fora. (paragraaf 11)
- 14.28. Het is de Commissie in dit onderzoek niet gebleken dat de afstemming van de AIVD met de MIVD met betrekking tot de samenwerking met buitenlandse diensten in de praktijk onvoldoende is geweest dan wel tot problemen heeft geleid. (paragraaf 13)

Aldus vastgesteld in de vergadering van de Commissie d.d. 12 augustus 2009.