



Toezihtsrapport

Over bijdragen van de MIVD aan targeting

CTIVD nr. 50

3 augustus 2016



Commissie van Toezicht
op de Inlichtingen- en
Veiligheidsdiensten

Inhoudsopgave

SAMENVATTING	3
1 Inleiding	7
2 De betekenis van targetting en de rol van de MIVD daarbij	9
2.1 Inleiding	9
2.2 De definitie van targetting	9
2.3 Stappen binnen een targettingproces	10
2.4 Welke actoren zijn bij targetting betrokken?	10
2.5 Herkomst van inlichtingen die kunnen bijdragen aan targetting	10
2.6 De rol van de MIVD in het kader van targetting	11
2.7 Gegevens die voor targetting kunnen worden gebruikt	11
2.8 Conclusie	11
3 Het juridisch kader	13
3.1 Inleiding	13
3.2 Algemene afweging over samenwerking met buitenlandse I&V-diensten	16
3.3 Algemene afweging over samenwerking met buitenlandse I&V-diensten in de context van targetting	18

3.4	Afwegingen bij afzonderlijke gegevensverstrekkingen	19
3.4.1	Wettelijke vereisten: gegevensverwerking	19
3.4.2	Wettelijke vereisten: verstrekking van persoonsgegevens	21
3.4.3	Waarborgen bij verstrekking ongeëvalueerde gegevens	21
3.4.4	De functie van de wegingsnotitie bij afzonderlijke gegevensverstrekkingen	22
3.5	Verstrekking aan de Nederlandse krijgsmacht en/of militaire coalities	23
3.6	Feedbackloop	24
3.7	Conclusie	24
4	Het beleid en de praktijk	25
4.1	Inleiding	25
4.2	Beleid	26
4.3	Praktijk: gegevensverstrekking in het kader van militaire missies	27
4.3.1	Bijdrage aan targetingsproces tijdens ISAF-missie	28
4.3.2	Bijdrage aan targetingsproces Operatie Inherent Resolve (strijd tegen ISIS in Irak en Syrië)	29
4.4	Praktijk: gegevensverstrekking aan buitenlandse I&V-diensten	31
4.5	Gebruik van de verstrekte gegevens door buitenlandse I&V-diensten en militaire coalities	32
4.6	Conclusie	33
5	Conclusies	35
6	Aanbevelingen	39
	Bijlage I: Opzet en methodiek	41
	Bijlage II: Relevante internationale rechtsnormen	43
	Bijlage III Begrippenlijst	47

CTIVD nr. 50

SAMENVATTING

van het toezichtsrapport over bijdragen van de MIVD aan targetting

Aanleiding

De aanleiding voor dit rapport is het parlementair debat dat in de afgelopen jaren is gevoerd over het mogelijke gebruik van Nederlandse inlichtingen voor onrechtmatig geweldgebruik door andere staten. Met dit rapport beoogt de Commissie van Toezicht op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (CTIVD) inzicht te geven in mogelijke bijdragen van de Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (MIVD) aan targetting en de (on)rechtmatigheid daarvan. Het onderzoek van de CTIVD heeft zich gericht op de gegevensverstrekking van de MIVD aan buitenlandse inlichtingen- en/of veiligheidsdiensten (I&V-diensten) van 1 januari 2013 tot en met 31 december 2015 en gegevensverstrekking door de MIVD in het kader van lopende en recent afgeronde militaire missies.

Targetting en de MIVD

In dit rapport wordt met de term targetting bedoeld op het proces dat kan leiden tot (dodelijk) geweldgebruik door strijdkrachten om een strategische doelstelling te bereiken in de context van een (militaire) operatie.

De rol van de MIVD in het kader van een targettingproces is ondersteunend. Het gaat om het verstrekken van gegevens die aan dit proces een bijdrage kunnen leveren. Het is de taak van de MIVD informatie te verzamelen en deze in het belang van de nationale veiligheid te verstrekken aan andere instanties, bijvoorbeeld aan de Nederlandse krijgsmacht, aan militaire coalities waarvan de Nederlandse krijgsmacht deel uitmaakt of aan buitenlandse I&V-diensten. De MIVD is zelf niet bevoegd geweld te gebruiken.

De Nederlandse krijgsmacht of een militaire coalitie waarvan deze deel uitmaakt, kan in een militaire operatie een targettingproces uitvoeren met dodelijk geweldgebruik als resultaat. Soms kunnen ook buitenlandse I&V-diensten dit uitvoeren of de ontvangen gegevens doorgeven aan een andere krijgsmacht. Zo kan de MIVD met het verstrekken van gegevens op verschillende manieren, direct of indirect, een bijdrage leveren aan een targettingproces. Dit betekent *niet* dat zo een gegevensverstrekking zonder meer onrechtmatig is. Dat is *wel* het geval als bij een gegevensverstrekking een onaanvaardbaar risico op een bijdrage aan onrechtmatig geweldgebruik wordt geaccepteerd. De Commissie heeft haar onderzoek hierop gericht.

Behoeftte aan een duidelijk kader

Het voorgaande onderstreept het belang van een duidelijk juridisch kader voor samenwerking van de MIVD met militaire coalities en buitenlandse I&V-diensten in het algemeen en daarbinnen voor de afzonderlijke verstrekkingen van gegevens in het bijzonder. De Commissie stelt vast dat het kader dat de MIVD hanteert tot op heden onvoldoende is toegespitst op het risico dat de MIVD met gegevensverstrekking ongewild een bijdrage kan leveren aan targettingprocessen waarbij sprake is van onrechtmatig geweldgebruik. Dit maakte de praktijk voor de Commissie ook moeilijker te toetsen. Dit

rapport is kaderstellend en geeft de MIVD richting voor toekomstig handelen. Het beleid van de MIVD moet met onderstaand juridisch kader in overeenstemming worden gebracht.

Algemene afweging van samenwerking met buitenlandse I&V-diensten

De eerste stap is dat de MIVD per buitenlandse (militaire) I&V-dienst in een zogenaamde wegingsnotitie in kaart brengt welke risico's gepaard gaan met de samenwerking, waaronder het bijdragen aan onrechtmatig geweldgebruik door (de staat van) de I&V-dienst in lopende gewapende conflicten. De MIVD moet in dit verband aan de hand van de beoordeling van de samenwerkingscriteria, schriftelijk vastleggen welke vormen van samenwerking (aard en intensiteit) onder welke voorwaarden zijn toegestaan.

Afweging per afzonderlijke gegevensverstrekking aan buitenlandse (militaire) I&V-diensten

De tweede stap is dat de MIVD iedere afzonderlijke gegevensverstrekking toetst aan deze wegingsnotitie en aan de bij wet voor afzonderlijke gegevensverstrekking gestelde eisen van noodzakelijkheid, behoorlijkheid en zorgvuldigheid. De MIVD moet hierbij meewegen in hoeverre deze gegevens door de ontvangende partij in redelijkheid voor targetingsprocessen kunnen worden gebruikt.

Als de MIVD de bedoeling heeft bij te dragen aan een targetingproces dan moeten de overwegingen daarvoor schriftelijk worden vastgelegd. Dit geldt ook als de MIVD niet het doel heeft bij te dragen aan een targetingproces maar op grond van algemene ervaringsregels en/of de specifieke feiten en omstandigheden van het geval, kan worden geconcludeerd dat de te verstrekken informatie zich daarvoor wel leent. Dit kan het geval zijn als de staat van de betrokken buitenlandse I&V-dienst actief is betrokken bij een lopend gewapend conflict en de verstrekking van gegevens door de MIVD aan deze dienst, actuele gegevens betreft over personen van een gewapende groepering bij dat conflict.

Bij de verstrekking van ongeëvalueerde gegevens moet daarnaast eerst toestemming van de minister worden verkregen. Ongeëvalueerde gegevens zijn gegevens die nog niet zijn beoordeeld op relevantie voor de taakuitvoering (bijvoorbeeld grote hoeveelheden metadata). Ook in het uitzonderlijke geval dat persoonsgegevens worden verstrekt aan een buitenlandse (militaire) I&V-dienst die (nog) niet voldoet aan de samenwerkingscriteria moet eerst van de minister toestemming worden verkregen.

Voorts dient de MIVD bij het verstrekken van (zowel geëvalueerde als ongeëvalueerde) gegevens die een relatie kunnen hebben met geweldgebruik door de staat van de buitenlandse I&V-dienst de volgende schriftelijke voorwaarden te stellen:

- 1) de gegevens mogen niet zonder uitdrukkelijke toestemming worden verstrekt aan anderen (derde-partijregel);
- 2) de gegevens mogen niet worden gebruikt voor doeleinden die een schending van het internationaal recht inhouden.

Tenslotte: Na de verstrekking moet de MIVD alert zijn op aanwijzingen dat de gegevens desondanks hebben bijgedragen aan targetingsprocessen waarbij sprake is geweest van onrechtmatig geweldgebruik en daarover actief navraag doen (*feedbackloop*). Als dat het geval is, moet de uitkomst hiervan worden meegenomen in de heroverweging van de wegingsnotitie met betrekking tot de buitenlandse I&V-dienst in kwestie.

Afweging bij gegevensverstrekking aan militaire coalities

Bij de verstrekking van gegevens aan een militaire coalitie waar de Nederlandse krijgsmacht deel van uitmaakt geldt een vergelijkbaar kader. Deze verstrekking moet bovendien in overeenstemming zijn met wat de regering aan het parlement heeft gemeld over de aard en de intensiteit van de deelname van Nederland aan de militaire coalitie.

Praktijk: bewuste bijdrage aan targetting door militaire coalities

De Commissie stelt vast dat de MIVD in het kader van twee militaire missies doelbewust een bijdrage aan een targettingproces heeft geleverd door hiervoor relevante gegevens te verstrekken aan een militaire coalitie waarvan de Nederlandse krijgsmacht deel uitmaakt(e). In deze gevallen zijn de afwegingen die de MIVD bij deze verstrekkingen maakte naar het oordeel van de Commissie in overeenstemming met de wettelijke vereisten.

Praktijk: geen bewuste bijdrage aan targetting door of via buitenlandse I&V-diensten

Het is de Commissie niet gebleken dat de MIVD, buiten het kader van militaire missies waaraan Nederland zelf deelneemt, doelbewust gegevens heeft verstrekt aan buitenlandse (militaire) I&V-diensten ten behoeve van targettingprocessen.

Praktijk: verstrekking geëvalueerde gegevens i.h.k.v. geweldgebruik

Wel heeft de MIVD aan I&V-diensten van staten die in bepaalde gebieden betrokken zijn bij geweldgebruik *geëvalueerde* informatie verstrekt die een relatie heeft met dat geweldgebruik, zonder de bedoeling te hebben gehad hiermee een bijdrage aan een targettingproces te willen leveren. Het betrof hier onder meer informatie met betrekking tot strijdgroep(en) die door strijdkrachten van de betreffende staat werden bestreden.

De Commissie is van oordeel dat de MIVD bij afzonderlijke gegevensverstrekkingen, uitdrukkelijker dan thans gebeurt, rekening moet houden met de mogelijkheid dat gegevensverstrekkingen ongewild kunnen bijdragen aan targettingprocessen waarbij sprake is van onrechtmatig geweldgebruik en de voorwaarden voor de verstrekkingen daarop beter af te stemmen, zoals hiervoor aangegeven.

Praktijk: verstrekking ongeëvalueerde gegevens i.h.k.v. geweldgebruik

Ook heeft de MIVD aan I&V-diensten van staten die in bepaalde gebieden betrokken zijn bij geweldgebruik *ongeëvalueerde* informatie verstrekt die een relatie kan hebben met dat geweldgebruik. Het betrof hier bijvoorbeeld communicatiegegevens uit een gebied waar het geweldgebruik plaatsvindt. De Commissie is van oordeel dat besluitvorming over de (on)aanvaardbaarheid van een risico op een bijdrage aan geweldgebruik door middel van ongeëvalueerde gegevensverstrekking, expliciet plaats moet vinden door middel van toestemmingverlening door de minister. Dit met in achtneming van het gestelde in de wegingsnotities van de MIVD en de eisen die de Commissie daaraan stelt. Dit laatste is (nog) geen volledig onderdeel van de praktijk van de MIVD.

Praktijk: het gebruik van verstrekte informatie ten behoeve van targettingprocessen

De Commissie heeft geen concrete aanwijzingen dat de MIVD bij het verstrekken van (geëvalueerde en ongeëvalueerde) gegevens een onaanvaardbaar risico heeft geaccepteerd op een bijdrage aan onrechtmatige geweldstoepassing. De Commissie kan echter niet uitsluiten dat door de MIVD verstrekte informatie aan buitenlandse (militaire) I&V-diensten, door of via deze diensten, is gebruikt ten behoeve van targettingprocessen met onrechtmatig geweldgebruik als gevolg. Dit geldt ook voor aan militaire coalities verstrekte informatie. Het is voor de Commissie immers niet mogelijk te onderzoeken wat deze partijen met ontvangen gegevens precies hebben gedaan. Zij heeft hier ook niet de wettelijke bevoegdheden toe. De vraag of nu wel of geen (dodelijk) geweld is gebruikt naar aanleiding van door de MIVD verstrekte gegevens, kan de Commissie niet beantwoorden. De buitenlandse ontvangers van deze gegevens leggen hierover in het algemeen geen verantwoording af. De Commissie is zelf in haar onderzoek bij de MIVD niet gestuit op concrete aanwijzingen dat aan buitenlandse inlichtingen- en veiligheidsdiensten verstrekte gegevens (buiten militaire missies waar Nederland zelf onderdeel van was) zijn gebruikt ten behoeve van (dodelijk) geweldgebruik.

Tot slot

Ook toepassing van het hierboven als wenselijk beschreven juridisch kader zal in de praktijk niet het risico kunnen uitsluiten dat, zonder dat dit door de MIVD is gewild, door deze dienst aan buitenlandse (militaire) I&V-diensten verstrekte gegevens worden gebruikt voor onrechtmatig geweldgebruik. Het zal het risico hierop echter wel aanzienlijk kunnen verkleinen.

Dit rapport bevat **geen** geheime bijlage.

1 Inleiding

De Commissie van Toezicht op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (CTIVD) heeft onderzoek gedaan naar bijdragen van de Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (MIVD) aan targeting. Hoewel targeting een vast onderdeel is van militair optreden heeft targeting door de relatie die wordt gelegd met begrippen als *targeted killing* en *targeted strike*, in het algemeen een beladen ondertoon. Vaak worden deze begrippen namelijk in verband gebracht met zogenaamde *drone strikes*: gerichte aanvallen op personen of objecten door middel van bewapende onbemande vliegtuigen.¹ Deze worden door mensenrechtenorganisaties en in de media ook wel aangeduid als “buitengerechtelijke executies” en in strijd met het internationaal recht.² De beoordeling hiervan laat zich echter in de praktijk niet altijd gemakkelijk raden.

De afgelopen jaren is in de Tweede Kamer regelmatig gedebatteerd over het mogelijke gebruik van Nederlandse inlichtingen voor onrechtmatige geweldstoepassing door andere staten.³ De CTIVD hoopt met dit rapport inzicht te geven in:

- Wat targeting is
- Het juridisch kader dat geldt voor bijdragen van de MIVD aan targeting;
- De mogelijke bijdragen van de MIVD aan targeting;
- De (on)rechtmatigheid hiervan.

Dit heeft de Commissie gedaan aan de hand van de volgende onderzoeksvragen.

¹ Ook wel unmanned aerial vehicles (uav's) genoemd.

² Zie *Will I be next? US Drone Strikes in Pakistan*, Amnesty International 2013, beschikbaar via www.amnesty.nl 2013; *Between a Drone and Al Qaeda*, Human Rights Watch 2013, beschikbaar via www.hrw.org; S. Derix en H. Modderkolk, 'Doden met 'onze' data- mag dat?', *NRC Handelsblad* 10 maart 2014; J. Gruiters, 'Blijf weg van inzet drones in Somalië', *Trouw* 5 april 2014; Zie ook S.A. Ross, 'MPs call for guidance on prosecuting UK spies over US drone strikes: Tory and Labour MPs ask DPP to clarify how police should handle intelligence-sharing allegations after Snowden documents raised questions about GCHQ role', *The Guardian* 7 juli 2015; C. Fuchs en T. Wiegold, 'Tod durch Nähe: Wurden Informationen deutscher Militärs von amerikanischen Killerkommandos missbraucht?', *Die Zeit* 8 januari 2015. Anders: P. Duchêne & F. Osinga, '(On)duidelijkheid bij Drones', *68 Internationale spectator* 2014-9, p.41-43; I. Roos, 'Ja, dit mag' (interview prof. J. Wouters), *De Standaard* 14 november 2015.

³ Zie *Aanhangsel Handelingen II* 2012/13, 843; *Aanhangsel Handelingen II* 2013/14, 1710; *Aanhangsel Handelingen II* 2015/16, 1177; *Kamerstukken II* 2013/14, 30806, 24, p. 29 & 37-38; *Kamerstukken II* 2013/14 33750-X, 57; *Kamerstukken II* 2013/14, 33750-X, 67, p.6; *Kamerstukken II* 2014/15, 29924, 115, p. 20; *Kamerstukken II* 2013/14, 33750-V, 21.

Onderzoeksvragen

- Wat is targetting?
- Wat is het juridisch kader met betrekking tot bijdragen door middel van gegevensverstrekking van de MIVD aan targetting?
- Heeft de MIVD in lopende en recentelijk afgeronde militaire missies gegevens verstrekt met het doel bij te dragen aan targetting en hoe verhoudt dit zich tot het juridisch kader?
- Heeft de MIVD, buiten de hierboven genoemde missies, aan buitenlandse I&V-diensten gegevens verstrekt die kunnen hebben bijgedragen aan targetting en hoe verhoudt dit zich tot het juridisch kader?

Kaderstellend toezichtsrapport

De CTIVD heeft gekozen voor een kaderstellend toezichtsrapport dat de MIVD richting geeft aan toekomstig handelen en een beoordeling van de praktijk uit de afgelopen jaren mogelijk maakt. De CTIVD beoordeelt niet de politieke (on)wenselijkheid van de mogelijkheid van bijdragen van de MIVD aan targetting. Dit behoort niet tot haar toezichthoudende taak. De nadruk van dit rapport ligt op het uiteenzetten van een verantwoord kader waarbinnen de MIVD een bijdrage aan targetting kan leveren en wat de juridische grenzen hierbij zijn.

Leeswijzer

Voor een goed begrip van targetting zal de CTIVD in **hoofdstuk 2** eerst ingaan op de vraag wat dat nu precies inhoudt en wat de mogelijke rol van de MIVD daarbij kan zijn. In **hoofdstuk 3** zet de CTIVD het juridisch kader uiteen. De beoordeling van (mogelijke) bijdragen van de MIVD aan targetting volgt in **hoofdstuk 4**. De CTIVD sluit af met haar conclusies en aanbevelingen in **hoofdstuk 5** en **hoofdstuk 6**.

Dit rapport heeft drie bijlagen. In **bijlage I** bespreekt de CTIVD hoe zij haar onderzoek heeft uitgevoerd. In **bijlage II** wordt, in aanvulling op het juridisch kader in hoofdstuk 3, aandacht besteed aan de relevante internationale rechtsnormen. Een begrippenlijst is opgenomen in **bijlage III**.

Dit rapport heeft **geen** geheime bijlage.

2 De betekenis van targeting en de rol van de MIVD daarbij

2.1 Inleiding

Het begrip targeting is veelomvattend.⁴ Voor het onderzoek van de Commissie is dan ook van belang stil te staan bij de vraag wat targeting precies inhoudt en in hoeverre en op welke wijze de MIVD daaraan een bijdrage kan leveren. Deze vragen beantwoordt de Commissie in dit hoofdstuk.

2.2 De definitie van targeting

Er zijn verschillende definities van targeting in omloop. De Commissie ontleent haar definitie aan de omschrijving van het begrip “targetingproces”, zoals die door organisaties als de Noord-Atlantische Verdragsorganisatie (NAVO) en ook door de Nederlandse krijgsmacht wordt gehanteerd.⁵ Aan de hand van deze definitie kan targeting worden begrepen als *een proces dat strijdkrachten gebruiken dat (door middel van selectie van doelen) onder meer kan leiden tot geweldgebruik om een bepaalde tactische of strategische doelstelling in de context van een militaire operatie te behalen*. Zoals hieronder blijkt (paragraaf 2.4), kan dit proces en geweldgebruik ook worden uitgevoerd door anderen dan strijdkrachten.

Bij geweldgebruik kan worden gedacht aan het gebruik van dodelijk geweld tegen leden van een gewapende groepering om zo de slagkracht van deze groepering te verzwakken. Het kan ook gaan om het gevangen nemen van een persoon om een dreiging die daarvan uitgaat te beperken of om het vernietigen van een object met het doel het gebruik ervan door een gewapende georganiseerde groepering te beëindigen.

Een term die vaak aanleiding geeft voor debat is *targeted killing*. Deze term ziet op het met dodelijk geweld opzettelijk en gepland aanvallen van een of meerdere specifieke personen.⁶ Waar in dit toezichtsrapport over geweldgebruik wordt gesproken gaat het dus ook over *targeted killing*.⁷

Een targetingproces kan echter ook resulteren in optreden dat niet met (dodelijk) geweldgebruik gepaard gaat. Bijvoorbeeld het verspreiden van informatie met het oogmerk de houding of het gedachtegoed van bepaalde personen te beïnvloeden.⁸

⁴ Het begrip targeting wordt ook gebruikt in de context van (ongerichte) interceptie van communicatie (*targeted/untargeted interception*). Dit valt buiten het bestek van dit onderzoek. Zie voor deze materie de juridische bijlage van het toezichtsrapport van de CTIVD nr. 38 inzake gegevensverwerking op het gebied van telecommunicatie door de AIVD en de MIVD, *Kamerstukken II* 2013/14, 29 924, nr. 105 (bijlage), beschikbaar op www.ctivd.nl.

⁵ *Een door strijdkrachten uitgevoerd cyclisch proces waarbij doelen worden geselecteerd en gekoppeld aan passende oplossingen in de context van militaire operaties, rekening houdend met de operationele behoefte en eigen mogelijkheden*. Zie (onder meer) Joint Doctrine Publicatie 5 (JDP-5), Commandovoering, Ministerie van Defensie (2012), p. 128; Doctrine Publicatie 3.2 (DP 3.2), Landoperaties, Commando Landstrijdkrachten (2014), p. 6-4; Deze Doctrine Publicaties zijn beschikbaar via www.defensie.nl. Zie voor een definiëring van het begrip in een internationale context: P.R. Pratzler, 'The Current Targeting Process' in: Ducheine, Schmitt & Osinga, *Targeting: The Challenges of Modern Warfare*, Den Haag: T.M.C. Asser Press 2016, p.79-80.

⁶ Zie *Advies inzake bewapende drones* (advies juli 2013, nr. 23), Den Haag: Commissie van Advies Volkenrechtelijke Vraagstukken (CAVV) 2013, p. 24-25; Report of the Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions, Philip Alston, VN Doc. A/HRC/14/24/Add.6, 28 mei 2010, para. 7-10.

⁷ *Targeted killing* wordt regelmatig in verband gebracht met het gebruik van bewapende onbemande vliegtuigen (ook wel drones genoemd). *Targeted killings* kunnen echter ook met andere geweldsmiddelen worden uitgevoerd (denk aan handvuurwapens, ballistische raketten, bommenwerpers etc.).

⁸ Zie P.A.L. Ducheine, 'Non-kinetic Capabilities: Complementing the Kinetic Prevalence to Targeting' in: Ducheine, Schmitt & Osinga, *Targeting: The Challenges of Modern Warfare*, Den Haag: T.M.C. Asser Press 2016 p. 201-230.

Vanwege het feit dat de maatschappelijke en politiek-bestuurlijke discussie gaat over targeting (processen) waarbij sprake is van dodelijk geweldgebruik, heeft de Commissie de keuze gemaakt haar onderzoek te richten op **bijdragen van de MIVD aan targetingprocessen voor zover dit het gebruik van geweld, door strijdkrachten of buitenlandse I&V-diensten, tegen personen en objecten in de context van een (militaire) operatie met zich mee kan brengen** (zie bijlage I).

2.3 Stappen binnen een targetingproces

De exacte stappen binnen een targetingproces variëren, deze hangen onder meer af van de operatie of missie in het kader waarvan targeting plaatsvindt. In elk geval zijn cruciale stappen in het proces: het selecteren van doelwitten die van belang zijn om succesvol een doelstelling van de betreffende operatie of missie te behalen en de beoordeling welke acties in dat verband rechtmatig zijn.⁹ Inlichtingen zijn hiervoor van groot belang. Mede aan de hand daarvan kan immers worden bepaald of het uitschakelen of gevangen nemen van een doelwit rechtmatig is en bijdraagt aan het behalen van de doelstelling van een missie.

2.4 Welke actoren zijn bij targeting betrokken?

Bij een targetingproces zijn in het algemeen strijdkrachten (militaire eenheden) betrokken die de taak en (nationale dan wel internationale) bevoegdheden hebben militaire operaties uit te voeren. In de regel is de commandant van een dergelijke operatie verantwoordelijk voor het targetingproces en de besluiten die in dat kader worden genomen. Targeting is echter niet uitsluitend voorbehouden aan strijdkrachten. Het kan ook zo zijn dat, afhankelijk van de aan hen toebedeelde taak en (nationale) bevoegdheden, buitenlandse I&V-diensten targetingprocessen uitvoeren en daarbij gebruik maken van dodelijk geweld. Een voorbeeld van een dergelijke dienst is de Amerikaanse *Central Intelligence Agency* (CIA).¹⁰ Voor zover het gaat om de Nederlandse Inlichtingen- en veiligheidsdiensten (AIVD en MIVD) is dit *niet* het geval. De taakstelling en bevoegdheden in de Wet op de Inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2002 (hierna: Wiv 2002) bieden in dit verband geen ruimte voor de toepassing van geweld door de MIVD (of de AIVD).¹¹ De Commissie heeft geen aanwijzingen dat de diensten zich in dit opzicht buiten de grenzen van de Wiv 2002 begeven.

2.5 Herkomst van inlichtingen die kunnen bijdragen aan targeting

Inlichtingen die bijdragen aan een targetingproces kunnen worden vergaard met middelen die een commandant tot zijn beschikking heeft. Dit kan bijvoorbeeld met militaire middelen of eenheden op de grond, in de lucht, op en in het water en in (cyber)space. Daarnaast kunnen andere bronnen een rol spelen (bijvoorbeeld open bronnen). Maar ook (militaire) I&V-diensten zoals de MIVD kunnen over gegevens uit hun onderzoeken beschikken die kunnen bijdragen aan een targetingproces. Een commandant zal op basis van alle gegevens die hem ter kennis komen (en die afkomstig kunnen zijn van allerlei bronnen) de benodigde besluiten nemen.

⁹ Zie Joint Doctrine Publicatie 5 (JDP-5), Commandovoering, Ministerie van Defensie (2012), p. 128-130, beschikbaar via www.defensie.nl.

¹⁰ Zie 'Remarks of CIA General Counsel Stephen W. Preston at Harvard Law School, April 10, 2012' (www.cia.gov/news-information/speeches-testimony/2012-speeches-testimony/cia-general-counsel-harvard.html), waarin voor juridische grondslagen voor het gebruik van geweld door de CIA wordt verwezen naar onder meer *Article II of the U.S. Constitution, specific congressional authorizations en Presidential Findings "in accordance with the covert action procedures of the National Security Act of 1947."*

¹¹ Zie ook *Kamerstukken II* 2000/01, 25 877, nr. 72, p. 23.

2.6 De rol van de MIVD in het kader van targetting

De primaire verantwoordelijkheid in het kader van een targettingproces is weggelegd voor de instantie die het definitieve besluit neemt over het al dan niet uitvoeren van een actie ten aanzien van een bepaald doelwit. Deze instantie draagt ook de (juridische) eindverantwoordelijkheid voor dat besluit. Deze ligt dus in het operationele domein (waartoe de instanties behoren die targettingprocessen uitvoeren, zoals strijdkrachten) en niet in het inlichtingendomein (waartoe de MIVD behoort). De mogelijke rol van de MIVD in het kader van een targettingproces moet worden gezien als ondersteunend, door middel van het verstrekken van gegevens.

Deze ondersteunende rol komt in de eerste plaats tot uiting als de ontvangers van deze gegevens instanties zijn die mede de taak en bevoegdheden hebben om geweld te gebruiken. Dit kan de Nederlandse krijgsmacht zijn of een militaire coalitie waarvan deze deel uitmaakt. In de tweede plaats kan een bijdrage aan een targettingproces worden geleverd als de MIVD gegevens verstrekt aan een buitenlandse I&V-dienst met geweldsbevoegdheden of aan een I&V-dienst die samenwerkt met buitenlandse strijdkrachten. Een dergelijke dienst kan deze gegevens immers verder verstrekken ten behoeve van targettingprocessen.

De MIVD kan doelbewust een bijdrage aan een targettingproces leveren, door gegevens te verstrekken met het doel dat die gegevens zullen bijdragen aan besluitvorming over geweldgebruik tegen een bepaalde groepering, personen of objecten. De dienst kan echter niet altijd vaststellen of gegevens die met een bepaald doel zijn verstrekt, door of via een ontvangende partij, voor een ander doel worden gebruikt. In die context kan de MIVD door middel van gegevensverstrekking ook onbewust, dus zonder wetenschap daarover te hebben, een bijdrage aan een targettingproces leveren.

2.7 Gegevens die voor targetting kunnen worden gebruikt

Alle soorten gegevens kunnen bijdragen aan een targettingproces. Er is echter een bepaalde categorie gegevens die hiervoor, vanwege de directe toepasbaarheid, actualiteit en nauwkeurigheid, met name geschikt is. Deze gegevens kunnen door instanties in het operationele domein worden gebruikt om beslissingen te nemen. Hier kan worden gedacht aan actuele gegevens over de identificatie, locatie en/of gedragingen van een leider van een gewapende georganiseerde groepering.

2.8 Conclusie

Targetting gaat over meer dan alleen het toepassen van dodelijk geweld tegen vijandelijke doelwitten. Het verspreiden van informatie om een gedachtegoed te beïnvloeden kan bijvoorbeeld ook onder targetting vallen. De Commissie heeft haar onderzoek specifiek gericht op bijdragen van de MIVD aan targettingprocessen (al dan niet doelbewust), voor zover dit kan resulteren in gebruik van geweld door strijdkrachten of buitenlandse I&V-diensten, tegen personen en objecten in de context van een (militaire) operatie.

De rol van de MIVD in het kader van een targettingproces is een ondersteunende, dat wil zeggen door middel van gegevensverstrekking. De MIVD zelf heeft op basis van de Wiv 2002 geen bevoegdheid geweld te gebruiken.

3 Het juridisch kader

3.1 Inleiding

Uit het voorgaande hoofdstuk blijkt dat de MIVD een bijdrage aan een targetingsproces kan leveren door het verstrekken van gegevens aan buitenlandse I&V-diensten, de Nederlandse krijgsmacht of een militaire coalitie waarvan deze deel uitmaakt.¹² Maar wanneer is een bijdrage van de MIVD aan een targetingsproces rechtmatig of onrechtmatig? Deze vraag laat zich niet eenvoudig beantwoorden.

Voorop moet worden gesteld dat het verstrekken van gegevens door de MIVD is toegestaan. De wet geeft hier immers mogelijkheden voor. De omstandigheid dat deze gegevens door anderen kunnen worden gebruikt ten behoeve van een targetingsproces maakt dit niet anders. Geweldgebruik als gevolg van een targetingsproces kan immers rechtmatig zijn. Wat kan plaatsvinden is dat de MIVD met gegevensverstrekkingen weliswaar in overeenstemming met de wet handelt maar dat de ontvangende partij deze gegevens voor onrechtmatige doeleinden gebruikt. Het verstrekken van gegevens zal op zijn beurt onrechtmatig zijn als daarbij een onaanvaardbaar risico wordt geaccepteerd dat daarmee wordt bijgedragen aan een targetingsproces waarbij sprake is van onrechtmatig geweldgebruik.

De (on)rechtmatigheid van geweldgebruik is vaak moeilijk vast te stellen. Daarvoor is immers kennis noodzakelijk van alle feiten en omstandigheden van het geval. Deze zijn vaak uitsluitend bekend bij de partij die uitvoering geeft (of laat geven) aan het targetingsproces en het daaruit voortvloeiende geweldgebruik. Daarnaast bestaat discussie over de interpretatie van voor targetingsprocessen relevante internationale rechtsnormen. Bijvoorbeeld over het antwoord op de vraag onder welke omstandigheden een persoon zijn bescherming verliest onder het humanitair oorlogsrecht¹³ en daarom mag worden aangevallen.¹⁴

Internationale rechtsnormen met betrekking tot targetingsprocessen.

→ Volkenrechtelijke grondslag/Volkenrechtelijk mandaat/Rechtsbasis

Voor een targetingsproces waarbij sprake is van geweldgebruik door eenheden van een staat in of tegen een andere staat (grensoverschrijdend gewapend optreden) moet in de eerste plaats een basis zijn in het internationaal recht. Deze rechtsbasis wordt in het algemeen 'volkenrechtelijk mandaat' of '**volkenrechtelijke grondslag**' genoemd. Een volkenrechtelijke grondslag kan bestaan uit de instemming van de staat waar het geweldgebruik plaatsvindt, veiligheidsraadsresoluties van de Verenigde Naties of uit het recht op (collectieve) zelfverdediging. Geweldgebruik door een staat tegen of in een andere staat zonder volkenrechtelijke grondslag is in strijd met het internationaal recht.

¹² De Commissie heeft in het vorige hoofdstuk ook aangegeven dat de nadruk bij haar onderzoek vooral heeft gelegen op bijdragen van de MIVD aan targetingsprocessen in de context van besluitvorming over geweldgebruik (zie ook bijlage I). Het juridisch kader richt zich daarom met name hierop.

¹³ Zie bijlage II, paragraaf 2. Een andere benaming voor dit rechtsregime is "internationaal humanitair recht" of kortweg "oorlogsrecht." In Nederland wordt meestal de term humanitair oorlogsrecht gehanteerd (bijvoorbeeld door het Rode Kruis en het ministerie van Defensie).

¹⁴ Zie bijvoorbeeld J. Pejic, 'Extraterritorial targeting by means of armed drones: Some legal implications', *International Review of the Red Cross* 7 mei 2015, icrc.org, DOI:10.1017/S1816383114000447; *United Nations, General Assembly, Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism*, A/HRC/16/51 (22 december 2010), p.19-21, beschikbaar via www.undocs.org/a/hrc/16/51.

→ **Wanneer is geweldgebruik toegestaan (welke rechtsregimes zijn van toepassing)?**

Daarnaast is van belang welk rechtsregime van toepassing is op het geweldgebruik zelf: **humanitair oorlogsrecht en/of het mensenrechtenregime**. Deze rechtsregimes bepalen wanneer geweldgebruik is toegestaan.

→ **Wanneer is het humanitair oorlogsrecht van toepassing?**

Het **humanitair oorlogsrecht** is van toepassing in geval van het bestaan van een gewapend conflict.

→ **Wanneer is er een gewapend conflict?**

Er is sprake van een gewapend conflict als staten tegen elkaar geweld gebruiken. Ook als geweldgebruik plaatsvindt tussen een of meerdere staten enerzijds en gewapende groeperingen anderzijds (of tussen dergelijke groeperingen onderling) kan sprake zijn van een gewapend conflict. Niet ieder geweldgebruik tussen een of meerdere staten enerzijds en gewapende groeperingen anderzijds (of tussen dergelijke groeperingen onderling) kan echter worden gekwalificeerd als een gewapend conflict. Dit hangt af van de intensiteit van het geweldgebruik en de organisatiegraad van de gewapende groeperingen.

Als sprake is van een gewapend conflict gelden dus de regels van het humanitair oorlogsrecht. Deze regels bepalen onder meer onder welke omstandigheden een persoon of object mag worden aangevallen. Zo mogen objecten die een militair doel zijn in beginsel worden aangevallen en mogen burgers slechts worden aangevallen als zij rechtstreeks deelnemen aan de vijandelijkheden.

→ **Geweldgebruik door staten buiten een gewapend conflict**

Geweldgebruik door staten buiten gewapende conflicten kan ook voorkomen. De regels van het humanitair oorlogsrecht gelden dan niet. Het **mensenrechtenregime¹⁵** is in dat geval in zijn volle omvang van toepassing. Dit regime laat in vergelijking met het humanitair oorlogsrecht, alleen in uitzonderlijke gevallen ruimte voor de toepassing van dodelijk geweld. Dit betekent dat het uitvoeren van een targetingsproces, met geweldgebruik als resultaat, buiten een gewapend conflict in beginsel niet is toegestaan.

Zie bijlage II voor een uitgebreidere beschrijving van voor targetings relevante internationale rechtsnormen.

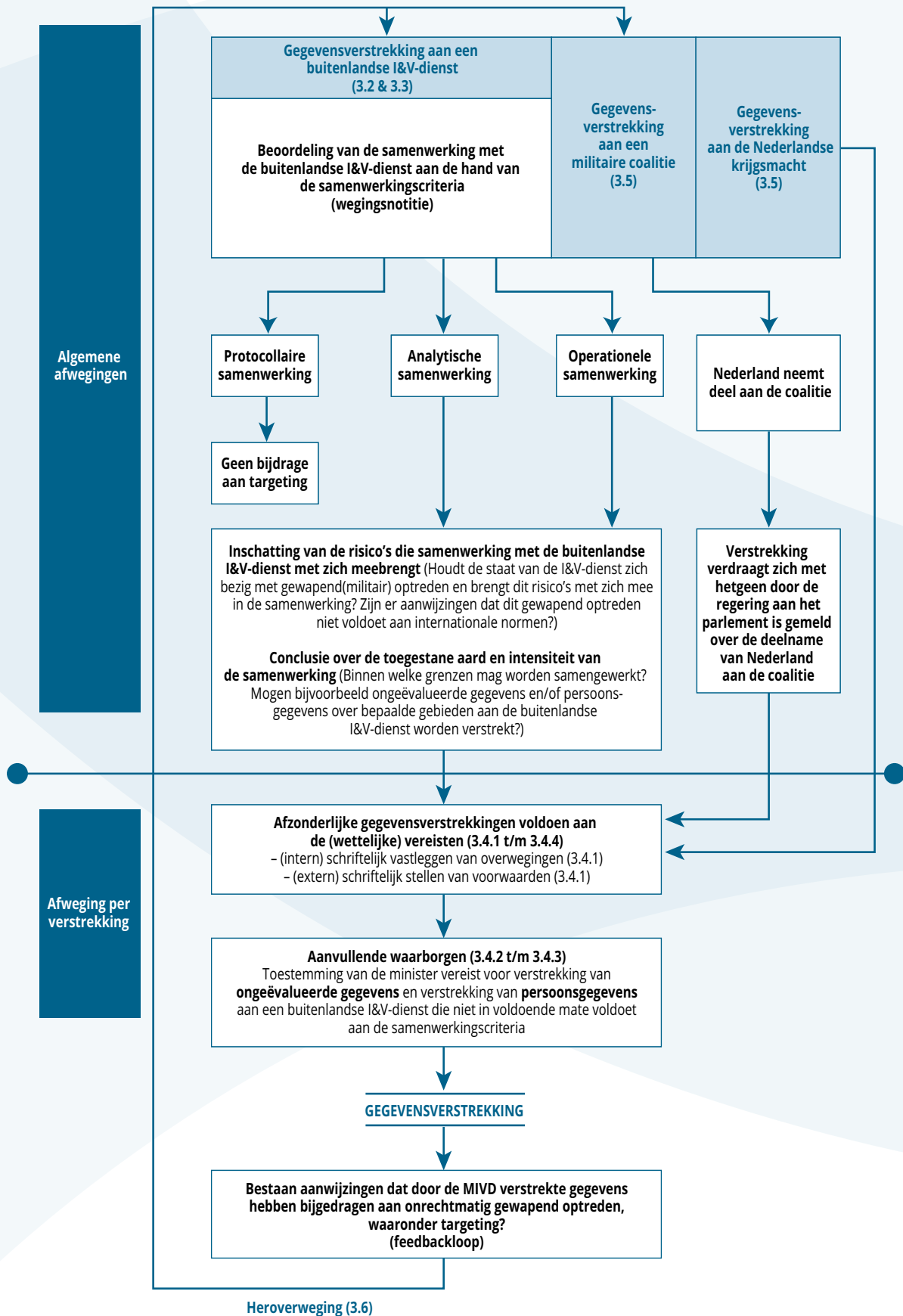
Gelet op het voorgaande is van belang uiteen te zetten wat in juridisch opzicht van de MIVD redelijkerwijs mag worden verwacht om te voorkomen dat door middel van gegevensverstrekking, direct of indirect, wordt bijgedragen aan onrechtmatig geweldgebruik door anderen.

Naar het oordeel van de Commissie zijn dit regels met betrekking tot:

- a) De algemene afweging of, en in hoeverre, met de partij waaraan gegevens worden verstrekt mag worden samengewerkt.
- b) Afwegingen die bij elke afzonderlijke gegevensverstrekking moeten worden gemaakt.

¹⁵ Bijvoorbeeld normen uit het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) en het Internationaal Verdrag inzake Burger- en Politieke Rechten (IVBPR). Zie bijlage II.

Schematisch kan dit als volgt worden weergegeven.



3.2 Algemene afweging over samenwerking met buitenlandse I&V-diensten

Het verstrekken van gegevens door de MIVD aan een buitenlandse I&V-dienst is een vorm van samenwerking. Uit de Wiv 2002 (en wetsgeschiedenis) volgt dat de MIVD, **voordat de samenwerkingsrelatie wordt aangegaan**, eerst beoordeelt of deze dienst in aanmerking komt voor samenwerking aan de hand van **samenwerkingscriteria** en, zo ja, in welke mate.¹⁶

De afwegingen die aan de hand van deze criteria worden gemaakt worden door de MIVD vastgelegd in een **wegingsnotitie**¹⁷, die het **kader voor de samenwerkingsrelatie** vormt met de buitenlandse I&V-dienst in kwestie. De samenwerkingscriteria zijn de volgende:

- a) **Respect voor mensenrechten en democratische inbedding**
- b) **Professionaliteit en betrouwbaarheid**
- c) **Wenselijkheid in het kader van internationale verplichtingen**
- d) **Bevordering van de taakuitvoering**
- e) **Wederkerigheid**
- f) **Wettelijke bevoegdheden en (technische) mogelijkheden**
- g) **Niveau van gegevensbescherming**

Deze criteria worden hieronder nader toegelicht.

a) **Respect voor mensenrechten en democratische inbedding**

Met betrekking tot het criterium respect voor de mensenrechten, wordt onder meer gezien of de desbetreffende staat van de dienst internationale mensenrechtenverdragen heeft geratificeerd en, zo ja, of deze mensenrechtenverdragen in de praktijk ook nageleefd worden. Eveneens is van belang of de buitenlandse I&V-dienst zelf in verband wordt of is gebracht met schendingen van mensenrechten. 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 de staat in kwestie en de positie die de desbetreffende dienst daarin inneemt en naar het (onafhankelijke) toezicht op deze dienst.

b) **Professionaliteit en betrouwbaarheid**

De mate waarin een buitenlandse I&V-dienst als professioneel en als betrouwbaar kan worden beschouwd is grotendeels afhankelijk van de eerdere ervaringen van de MIVD die zijn opgedaan in samenwerkingsrelaties met de betrokken dienst. Bij het aangaan van een samenwerkingsrelatie kunnen met andere (bevriende) I&V-diensten dergelijke opvattingen en ervaringen hierover worden uitgewisseld. De professionaliteit en betrouwbaarheid van een dienst zijn voorts belangrijke factoren bij de besluitvorming omtrent de mate van intensivering van de samenwerkingsrelatie. Hierbij moet gelet worden op de mate waarin een buitenlandse I&V-dienst zich houdt aan de derde-partijregel.¹⁸

¹⁶ Zie toezicht rapport van de CTIVD nr. 48 over de invulling van samenwerkingscriteria door de AIVD en de MIVD, *Kamerstukken II 2015/16*, 29 924, nr. 142 (bijlage).

¹⁷ Dit is het document waarin door de MIVD de beoordeling wordt vastgelegd in hoeverre een buitenlandse I&V-dienst voldoet aan de samenwerkingscriteria en welke vormen van samenwerking geoorloofd zijn.

¹⁸ De regel die stelt dat door I&V-diensten verkregen gegevens slechts verder mogen worden verstrekt als de I&V-dienst waarvan de gegevens afkomstig zijn daarvoor toestemming heeft verleend.

c) Wenselijkheid in het kader van internationale verplichtingen

Hier moet de MIVD overwegen of de samenwerking wenselijk of juist onwenselijk is aan de hand van het Nederlands buitenlands beleid en internationale verplichtingen die bijvoorbeeld voortvloeien uit lidmaatschap van een internationale organisatie of uit door Nederland geratificeerde internationale verdragen. Uit de wetsgeschiedenis van de Wiv 2002 blijkt dat samenwerking met bepaalde buitenlandse diensten een extra dimensie kan hebben die om uitdrukkelijke politieke besluitvorming vraagt. Volgens de wetgever is het evident dat een dergelijke situatie aan de betrokken minister ter besluitvorming wordt voorgelegd en niet uitsluitend ter beoordeling van het hoofd van de MIVD ligt.¹⁹

d) Bevordering van de taakuitvoering

Bij het aangaan en onderhouden van een samenwerkingsrelatie met een buitenlandse I&V-dienst dient onderzocht te worden in hoeverre de samenwerkingsrelatie ten dienste staat of kan staan van de taakuitvoering door de MIVD (bijvoorbeeld van lopende onderzoeken).

e) Wederkerigheid

Samenwerking met buitenlandse I&V-diensten vindt plaats volgens het *quid pro quo* of wederkerigheidsbeginsel. Het uitgangspunt is kort gezegd: 'voor wat, hoort wat', en vormt binnen de wereld van de I&V-diensten de basis voor internationale samenwerking. Volgens de wetsgeschiedenis van de Wiv 2002 moeten informatieverzoeken van buitenlandse I&V-diensten in beginsel positief tegemoet worden getreden. Dit om ervan verzekerd te blijven dat deze diensten dat ook doen bij informatieverzoeken van de MIVD. Met deze wederkerigheid wordt daardoor, zij het indirect, de eigen nationale veiligheid gediend. Toch kent het wederkerigheidsbeginsel grenzen, namelijk: daar waar de belangen die de MIVD heeft te behartigen en de goede taakuitvoering door de MIVD zich hiertegen verzetten.

f) Bevoegdheden en technische mogelijkheden

De MIVD dient zich in te spannen om de wettelijke bevoegdheden in kaart te brengen en zoveel mogelijk inzicht te verkrijgen in de (technische) mogelijkheden van de buitenlandse I&V-dienst.

g) Niveau van gegevensbescherming

In het kader van de beoordeling of persoonsgegevens of ongeëvalueerde gegevens²⁰ aan de buitenlandse I&V-dienst kunnen worden verstrekt, moet de MIVD zich inspannen het niveau van gegevensbescherming (onder meer met betrekking tot opslag en vernietiging) van de buitenlandse I&V-dienst, in kaart te brengen.

Afhankelijk van de mate waarin een buitenlandse I&V-dienst voldoet aan de samenwerkingscriteria, wordt door de MIVD bepaald of protocollair, analytisch en/of operationeel wordt samengewerkt. Het gaat hier onderscheidenlijk om het onderhouden van uitsluitend contacten (protocollair), het uitwisselen van gegevens waarbij zicht wordt gegeven op het actuele kennisniveau van de dienst (analytisch) en vormen van samenwerking waarbij zicht wordt gegeven op de werkwijze of bronnen van de dienst dan wel gezamenlijke operaties worden uitgevoerd of de uitwisseling van persoonsgegevens plaatsvindt (operationeel).

¹⁹ Kamerstukken II 1999/2000, 25 877, nr. 8, p. 102.

²⁰ Toezichtsrappport van de CTIVD nr. 49 over de uitwisseling van ongeëvalueerde gegevens door de AIVD en MIVD, Kamerstukken II 2015/16, 29 924, nr. 142 (bijlage). Dit zijn gegevens die nog niet zijn beoordeeld op relevantie voor de taakuitvoering van de MIVD. Hier kan bijvoorbeeld worden gedacht aan grote hoeveelheden metadata. Geëvalueerde gegevens zijn wel beoordeeld op relevantie voor de taakuitvoering. Waar de Commissie het niet expliciet heeft over geëvalueerde gegevens of ongeëvalueerde gegevens, heeft zij het over zowel geëvalueerde als ongeëvalueerde gegevens.

De uitkomst van de beoordeling aan de hand van de samenwerkingscriteria moet tevens duidelijk maken welke risico's de samenwerking met zich mee kan brengen en welke vormen (intensiteit) van samenwerking, waaronder de uitwisseling van persoonsgegevens²¹ en ongeëvalueerde gegevens (zie ook paragraaf 3.4.3), onder welke voorwaarden geoorloofd zijn.

Op deze wijze geeft de wegingsnotitie aan wat de grenzen van de samenwerking zijn tussen de MIVD en de buitenlandse I&V-dienst in kwestie. Het uitgangspunt is dat de MIVD bij de samenwerking met de betreffende buitenlandse I&V-dienst binnen deze grenzen blijft. Slechts in uitzonderlijke gevallen (bijvoorbeeld vanwege een zwaarwegend operationeel belang) kan daarvan worden afgeweken. Een voorbeeld hiervan wordt in de wetsgeschiedenis van de Wiv 2002 gegeven, namelijk de verstrekking van gegevens die onvermijdelijk is om onschuldige slachtoffers van terroristische aanslagen te voorkomen.²²

De Commissie verwijst voor een uitgebreidere beschrijving van (onder meer) het juridisch kader over de invulling van de samenwerkingscriteria, naar haar toezichtsrapport 48 over de invulling van de samenwerkingscriteria door de AIVD en de MIVD.²³

3.3 Algemene afweging over samenwerking met buitenlandse I&V-diensten in de context van targeting

Zoals hierboven al uitgelegd moet uit de wegingsnotitie onder meer blijken welke risico's de samenwerking met zich mee kan brengen en onder welke voorwaarden bepaalde vormen van samenwerking (zoals het verstrekken van persoonsgegevens en ongeëvalueerde gegevens)²⁴ zijn toegestaan. Dit houdt in dat de MIVD ook moet afwegen of (de staat van) de betreffende buitenlandse I&V-dienst betrokken is bij geweldgebruik in het kader van gewapende conflicten of vergelijkbaar geweldgebruik en, zo ja, of dit met betrekking tot gegevensverstrekking risico's met zich mee kan brengen, in de zin dat het gebruik van deze gegevens tot schending van internationale rechtsnormen kan leiden. Een voorbeeld van een dergelijk risico is het bestaan van aanwijzingen dat voor het geweldgebruik van de staat in kwestie geen volkenrechtelijke grondslag bestaat of dat de van toepassing zijnde rechtsregimes (bijvoorbeeld het humanitair oorlogsrecht) onvoldoende worden nageleefd. Ook is het *track record* van de staat in kwestie van belang. Hanteert deze bijvoorbeeld dezelfde interpretaties van relevante internationale rechtsnormen als Nederland? Is sprake van voldoende effectief toezicht en verantwoording? Daarnaast is het samenwerkingsverleden van de MIVD en de betrokken I&V-dienst van belang. Kan ervan uit worden gegaan dat deze zich houdt aan de door de MIVD gestelde voorwaarden aan gegevensverstrekkingen?

Afhankelijk van de uitkomst van voorgaande overwegingen kan in de wegingsnotitie al dan niet als voorwaarde worden opgenomen dat door de MIVD aan de buitenlandse I&V-dienst in kwestie geen gegevens of slechts gegevens onder aanvullende voorwaarden worden verstrekt als deze vanwege hun onderwerp ondersteunend aan dat geweldgebruik kunnen zijn.

²¹ Volgens de Wiv 2002 zijn persoonsgegevens gegevens die betrekking hebben op een identificeerbare of geïdentificeerde, individuele natuurlijke persoon.

²² *Kamerstukken II* 25 877, nr. 59, p. 16.

²³ Zie toezichtsrapport van de CTIVD nr. 48 over de invulling van samenwerkingscriteria door de AIVD en de MIVD, *Kamerstukken II* 2015/16, 29 924, nr. 142 (bijlage), p. 5-14, beschikbaar op www.ctivd.nl.

²⁴ Ongeëvalueerde gegevens zijn gegevens die nog niet zijn beoordeeld op relevantie voor de taakuitvoering (bijvoorbeeld grote hoeveelheden metadata).

In de praktijk zal het niet in alle gevallen eenvoudig zijn vast te stellen of sprake is van een gewapend conflict en van een volkenrechtelijke grondslag voor het geweldgebruik door een andere staat.²⁵

De betrokken staten zullen in de regel menen dat van een gewapend conflict sprake is en voor het door hen uitgevoerd geweldgebruik een volkenrechtelijke grondslag bestaat. Hierover kunnen (zelfs bevriende) staten onderling van mening verschillen.²⁶ De Commissie vindt het daarom raadzaam dat de MIVD bij onduidelijkheid hierover juridisch advies inwint. Bijvoorbeeld bij de directie juridische zaken van het ministerie van Defensie en/of, indien noodzakelijk, via dit ministerie bij het ministerie van Buitenlandse Zaken. Ditzelfde geldt voor de vraag of een staat bij geweldgebruik tegen een andere staat en/of strijdgroepen in voldoende mate de toepasselijke rechtsregimes naleeft.

Uit het voorgaande vloeit voort dat in de samenwerking met buitenlandse I&V-diensten reeds bij de algemene afwegingen moet worden getoetst of risico's bestaan dat met samenwerking door de MIVD wordt bijgedragen aan targetingprocessen waarbij sprake is van onrechtmatig geweldgebruik. Reeds in deze fase kan het noodzakelijk zijn de bandbreedte te beperken waarbinnen met de I&V-dienst in kwestie kan worden samengewerkt. Bijvoorbeeld omdat er een onaanvaardbaar risico bestaat dat met het verstrekken van gegevens, direct of indirect, wordt bijgedragen aan onrechtmatig geweldgebruik.

3.4 Afwegingen bij afzonderlijke gegevensverstrekkingen

Uit de vorige paragraaf blijkt dat afhankelijk van de in de wegingsnotitie toegestane vorm van samenwerking (en daarbij behorende voorwaarden), door de MIVD gegevens kunnen worden verstrekt aan een buitenlandse I&V-dienst. De wettelijke grondslagen hiervoor zijn artikel 36 Wiv 2002 (verstrekking in het kader van een goede taakuitvoering) en artikel 59 Wiv 2002 (verstrekking in het belang van de buitenlandse I&V-dienst).²⁷

3.4.1 Wettelijke vereisten: gegevensverwerking

Volgens de Wiv 2002 valt onder gegevensverwerking "*elke handeling of elk geheel van handelingen met betrekking tot gegevens.*"²⁸ Hieronder wordt ook het verstrekken van gegevens verstaan. Aan gegevensverwerking (waaronder dus gegevensverstrekking) stelt de Wiv 2002 vereisten.

Deze vereisten houden onder meer in dat elke afzonderlijke gegevensverstrekking moet plaatsvinden voor een bepaald doel en alleen voor zover dat noodzakelijk is voor een goede uitvoering van de wet (artikel 12 lid 2). Enerzijds betekent dit dat het doel moet passen binnen de kaders van de wet. Anderzijds moet er een redelijke verwachting bestaan dat het verstrekken van gegevens bijdraagt aan het bereiken van dat doel.

²⁵ Als de Nederlandse krijgsmacht wordt ingezet moet volgens de regering altijd sprake zijn van een volkenrechtelijke grondslag (*Kamerstukken II* 2006/07, 29 521, nr. 41). Daarnaast is bij de inzet van de Nederlandse krijgsmacht in het buitenland, al dan niet in coalitieverband, sprake van politieke besluitvorming, waarbij het parlement wordt geïnformeerd en (informeel) geconsulteerd (par. 3.5).

²⁶ Zie bijvoorbeeld *Aanhangsel Handelingen II* 2012/13, 843 (antwoorden van de minister van Buitenlandse Zaken op vragen van Van Bommel (SP) en Van Dijk (SP) over de rechtmatigheid van en verantwoording over *targeted killings*). De minister geeft in zijn antwoorden aan dat er een verschil van inzicht bestaat tussen de VS en veel andere staten, waaronder Nederland, over de toepasselijkheid van het oorlogsrecht en het recht op zelfverdediging in relatie tot o.a. het gebruik van *drones*.

²⁷ Voor een uitgebreidere beschrijving van het juridisch kader over het verstrekken van gegevens (en het verwerken van gegevens in het algemeen) in dit verband, verwijst de Commissie naar de juridische bijlage bij haar toezichtsrapport 22B over de samenwerking van de MIVD met buitenlandse I&V-diensten (*Kamerstukken II* 2014/15, 29 924, nr. 128 (bijlage), beschikbaar op www.ctivd.nl).

²⁸ Artikel 1 sub f Wiv 2002.

Bovendien vereist de Wiv 2002 dat gegevensverstrekking zorgvuldig gebeurt (artikel 12 lid 3 Wiv 2002). Dit ziet vooral op de waarborg dat de door de MIVD verstrekte gegevens kunnen worden gestaafd door de gegevens die daaraan ten grondslag liggen. Verder moeten de gegevens zijn voorzien van een aanduiding van de mate van betrouwbaarheid van de gegevens of van een verwijzing naar de bron of het document waaraan de gegevens zijn ontleend (artikel 12 lid 4 Wiv 2002).

Tenslotte moet het verstrekken van gegevens door de MIVD behoorlijk zijn (artikel 12 lid 3 Wiv 2002). De behoorlijkheidstoets komt in het kader van targetting bijzonder gewicht toe, vanwege de mogelijk ingrijpende gevolgen die gegevensverstrekking met zich mee kan brengen. In het begrip behoorlijkheid ligt in elk geval besloten dat een afweging wordt gemaakt tussen het doel dat met de gegevensverstrekking getracht wordt te bereiken en de (mogelijke) nadelige gevolgen daarvan voor de personen op wie (of objecten op welke) de gegevens betrekking hebben: de zogenaamde proportionaliteitstoets. Hier moet onderscheid worden gemaakt tussen gegevensverstrekking die erop gericht is bij te dragen aan een targettingproces en gegevensverstrekking die een ander doel dient.

Bij gegevensverstrekking met het doel bij te dragen aan een targettingproces (doelbewuste bijdrage) is het oogmerk de besluitvormers in een targettingproces te voorzien van relevante informatie. De MIVD zal in het kader van de noodzakelijkheidstoets per verstrekking moeten afwegen of het verstrekken van gegevens ten behoeve van een targettingproces (gelet op de taakstelling) in het belang van de nationale veiligheid is *en* past binnen de in de relevante wegingsnotitie(s) aangegeven grenzen van samenwerking. In het kader van de behoorlijkheidstoets zal de MIVD vervolgens moeten afwegen of de gevolgen van een dergelijke bijdrage (een persoon wordt bijvoorbeeld mede naar aanleiding van de gegevensverstrekking geselecteerd als doelwit) in verhouding staan tot het doel van de verstrekking (informatievoorziening aan de besluitvormers in een targettingproces). Dit is aan de ene kant van het spectrum het geval als bijvoorbeeld de te verstrekken gegevens objecten of personen betreffen die mogelijk kunnen worden aangemerkt als rechtmatig aan te vallen doelwitten in het kader van een militaire operatie.²⁹ Een dergelijke verstrekking, mits deze voldoet aan het zorgvuldigheidsvereiste, draagt dan bij aan de rechtmatigheid van geweldgebruik onder het humanitair oorlogsrecht. Kwalitatief goede inlichtingen kunnen immers bijdragen aan het vaststellen van de mate van zekerheid of een doelwit kan worden aangemerkt als militair doel in de zin van het humanitair oorlogsrecht.³⁰ Aan de andere kant van het spectrum kan de behoorlijkheidstoets ertoe leiden dat wordt afgezien van gegevensverstrekking. Bijvoorbeeld omdat gegevens afkomstig zijn van een onbetrouwbare bron en niet kunnen worden geverifieerd of worden ondersteund door andere gegevens.

Naar het oordeel van de Commissie moeten bij gegevensverstrekking met het doel bij te dragen aan een targettingproces de afwegingen die de MIVD hierbij maakt in het kader van de wettelijke vereisten, intern schriftelijk worden vastgelegd.

Wanneer de MIVD met het verstrekken van gegevens *niet* het expliciete doel heeft bij te dragen aan een targettingproces, gelden voorgaande overwegingen evenzeer wanneer op basis van algemene ervaringsregels en/of de feiten en omstandigheden van het specifieke geval, gegeven ook de aard van de verstrekking, een reële mogelijkheid (risico) bestaat dat hiermee wordt bijgedragen aan een targettingproces.

Dit risico is vooral aanwezig als de te verstrekken gegevens een onderwerp betreffen waarvan bekend is dat deze een relatie hebben met lopend geweldgebruik door de staat van de I&V-dienst waaraan

²⁹ Een rechtmatig aan te vallen doelwit is bijvoorbeeld (in geval van een gewapend conflict) een persoon die volgens het humanitair oorlogsrecht mag worden aangevallen (zie artikelen 35 tot en met 58 van het Aanvullend Protocol bij de Verdragen van Geneve (Protocol I). Zie ook bijlage II, paragraaf 2.

³⁰ Zie bijlage II, paragraaf 2.3.

gegevens worden verstrekt en Nederland zelf niet betrokken is bij dat geweldgebruik.³¹ Naar het oordeel van de Commissie moet bij zulke verstrekkingen door de MIVD richting de ontvangende partij als schriftelijk voorwaarde worden gesteld dat deze gegevens niet mogen worden gebruikt voor doeleinden die een schending van het internationaal recht inhouden.

Het stellen van externe voorwaarden bij het verstrekken van gegevens is niet uitzonderlijk.³² Zo moet volgens (artikel 37 van) de Wiv 2002 in alle gevallen bij verstrekking van gegevens door de MIVD aan buitenlandse I&V-diensten reeds als voorwaarde worden gesteld dat deze diensten de ontvangen gegevens niet aan anderen verstrekken (de zogenaamde derde-partijregel). Buitenlandse I&V-diensten mogen van de MIVD ontvangen gegevens slechts in die gevallen aan andere partijen, zoals strijdkrachten, verstrekken als de minister van Defensie of de directeur van de MIVD daarvoor toestemming heeft verleend.

Hoewel het stellen van voorwaarden niet de garantie biedt dat van de MIVD ontvangen gegevens uitsluitend voor rechtmatige doeleinden worden gebruikt, kan volgens de Commissie van professionele en betrouwbare I&V-diensten tot op zekere hoogte worden verwacht dat zij deze voorwaarden respecteren. In de algemene afweging over de aard en de intensiteit van een samenwerkingsrelatie met een buitenlandse I&V-dienst komt dit element terug (zie paragraaf 3.2) Uit het samenwerkingscriterium betrouwbaarheid en professionaliteit volgt immers dat de MIVD voorafgaande aan en periodiek tijdens de samenwerking beoordeelt in hoeverre de betrokken I&V-dienst voldoende betrouwbaar is en in hoeverre deze zich aan afspraken houdt.

3.4.2 Wettelijke vereisten: verstrekking van persoonsgegevens

De Wiv 2002 kent ook een aantal specifieke bepalingen over het verstrekken van gegevens. Zo gelden in elk geval voor verstrekking van persoonsgegevens aanvullende eisen. Dit moet schriftelijk gebeuren indien de ontvanger naar aanleiding daarvan bevoegd is maatregelen te treffen jegens de persoon of organisatie in kwestie. Ook moet van verstrekking van persoonsgegevens door de MIVD aantekening worden gehouden.³³ Tot slot vloeit voort uit de algemene afwegingen (zie paragraaf 3.2) dat in beginsel alleen persoonsgegevens aan een buitenlandse I&V-dienst worden verstrekt als volgens de wegingsnotitie operationele samenwerking is toegestaan. Uit de wegingsnotitie moet ook blijken onder welke omstandigheden dergelijke gegevens door de MIVD aan de buitenlandse I&V-dienst in kwestie mogen worden verstrekt. Als in het uitzonderlijke geval noodzakelijk wordt geacht persoonsgegevens te verstrekken aan een buitenlandse I&V-dienst die niet in voldoende mate voldoet aan de samenwerkingscriteria, vindt de Commissie het van belang dat voorafgaande aan de verstrekking toestemming van de minister wordt verkregen.³⁴

3.4.3 Waarborgen bij verstrekking ongeëvalueerde gegevens

De voorgaande (wettelijke) vereisten zijn ook van toepassing op de verstrekking van ongeëvalueerde gegevens. Bij dergelijke verstrekkingen wordt met de buitenlandse I&V-dienst in kwestie afgesproken op welk thema of geografisch gebied de uitwisseling van gegevens betrekking zal hebben. De

³¹ Dit risico is in mindere mate aanwezig als Nederland zelf betrokken is bij het geweldgebruik. Zo moet bij de inzet van de Nederlandse krijgsmacht volgens de regering altijd sprake zijn van een volkenrechtelijke grondslag (*Kamerstukken II 2006/07, 29 521, nr. 41*) en is inzicht in de reikwijdte en aard van de toepasselijke geweldsbevoegdheden.

³² Zie ook Born, Leigh & Wills, *Making International Intelligence Cooperation Accountable*, Printing Office of the Parliament of Norway 2015, p. 113-114.

³³ Artikel 42 Wiv 2002.

³⁴ Zie toezichtsrapport van de CTIVD nr. 48 over de invulling van samenwerkingscriteria door de AIVD en de MIVD, *Kamerstukken II 2015/16, 29 924, nr. 142 (bijlage)*, p.10.

afwegingen daarbij zijn, in vergelijking met de verstrekking van geëvalueerde gegevens, echter niet altijd eenvoudig te maken. Deze afwegingen hebben niet dezelfde diepgang omdat hier sprake is van vaak grote hoeveelheden gegevens die nog niet zijn beoordeeld op de relevantie voor de taakuitvoering van de MIVD. Verstrekking van ongeëvalueerde gegevens brengt ook met zich mee dat het de MIVD niet bekend is welke gegevens exact worden verstrekt. Het beoogde doel van dergelijke verstrekkingen is bovendien vaak algemeen van aard. De hierboven beschreven (wettelijke) vereisten moeten echter zoveel als mogelijk worden toegepast.

Naar aanleiding van een in 2014 in de Tweede Kamer aangenomen motie³⁵ over het af luisteren door de NSA en de rol van Nederland daarin, heeft de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, mede namens zijn ambtgenoot van Defensie, aangegeven dat in het vervolg toestemming van de ministers nodig is voor het delen van ongeëvalueerde gegevens.

De verstrekking van ongeëvalueerde gegevens kan slechts plaatsvinden met buitenlandse I&V-diensten die in aanmerking komen voor deze vorm van samenwerking. Dit betekent in elk geval dat uit de relevante wegingsnotitie moet blijken dat operationele samenwerking met de betreffende buitenlandse I&V-dienst tot de mogelijkheden behoort en dat dus sprake is van een grote mate van vertrouwen in de buitenlandse I&V-dienst.

In haar toezichtsrapport (nr. 49) over de uitwisseling van ongeëvalueerde gegevens door de AIVD en de MIVD heeft de Commissie uiteengezet dat het van belang is dat de minister toetst of de beoordeling die is neergelegd in de wegingsnotitie terecht is.³⁶ Ook beoordeelt de minister of de uitwisseling van ongeëvalueerde gegevens past binnen het in de wegingsnotitie gestelde kader.

De eventuele mogelijkheid van een bijdrage door de MIVD aan een targetingsproces door middel van het verstrekken van ongeëvalueerde gegevens aan een buitenlandse I&V-dienst, onderstreept het belang dat in de wegingsnotitie goed wordt omschreven of (de staat van) de betreffende buitenlandse I&V-dienst betrokken is bij lopend geweldgebruik en, zo ja, of samenwerking daarom risico's met zich mee kan brengen. Een voorbeeld van zo een risico is het ongewild bijdragen aan targetingsprocessen waarbij sprake is van onrechtmatig geweldgebruik.

3.4.4 De functie van de wegingsnotitie bij afzonderlijke gegevensverstrekkingen

Uit het voorgaande blijkt dat bij elke gegevensverstrekking de wegingsnotitie het fundament vormt. De daarin benoemde risico's met betrekking tot de samenwerking met de buitenlandse I&V-dienst in kwestie moeten worden betrokken bij elke verstrekking van gegevens. Aan de orde moet komen of sprake is van een situatie waarin een in de wegingsnotitie benoemd risico van toepassing is en de verstrekking past binnen de in de wegingsnotitie neergelegde grenzen van samenwerking. Is dat niet het geval dan kan (zoals eerder vermeld) een gegevensverstrekking slechts plaatsvinden in het geval een zwaarwegend operationeel belang opweegt tegen de risico's van de gegevensverstrekking.

³⁵ *Kamerstukken II 2013/14*, 33 820, nr. 2, p.6.

³⁶ Toezichtsrapport van de CTIVD nr. 49 over de uitwisseling van ongeëvalueerde gegevens door de AIVD en MIVD, *Kamerstukken II 2015/16*, 29 924, nr. 142 (bijlage), p. 29.

3.5 Verstrekking aan de Nederlandse krijgsmacht en/of militaire coalities

Zoals blijkt uit de tekst van artikel 36 Wiv 2002 kunnen in het kader van een goede taakuitvoering ook gegevens worden verstrekt aan anderen dan buitenlandse I&V-diensten. Als het gaat om het door de MIVD leveren van een bijdrage aan een targetingproces, moet worden gedacht aan het verstrekken van gegevens aan de Nederlandse krijgsmacht of een militaire coalitie waarvan deze deel uitmaakt. Dit is overigens de **enige wettelijke grondslag** op basis waarvan in dit verband aan de Nederlandse krijgsmacht of een militaire coalitie kan worden verstrekt. Daarnaast gelden bij verstrekking aan de Nederlandse krijgsmacht of een militaire coalitie de hierboven omschreven (wettelijke) vereisten ten aanzien van gegevensverstrekking onverkort.

Als de Nederlandse krijgsmacht, al dan niet in coalitieverband, wordt ingezet in het kader van een militaire missie in het buitenland, dan is dit in het algemeen voorafgegaan door een politiek besluitvormingsproces, waarbij de regering het parlement informeert en (informeel) consulteert.³⁷ Er is dan sprake van een zogenaamde artikel-100 procedure (naar artikel 100 van de Grondwet) of een procedure die hiermee vergelijkbaar is.³⁸

De brief waarmee de regering in het kader van de artikel-100 procedure het parlement over de inzet van de krijgsmacht informeert wordt een **artikel-100 brief** genoemd. In dat geval is het besluit van de regering om de Nederlandse krijgsmacht in te zetten genomen aan de hand van het zogenaamde Toetsingskader³⁹ ten behoeve van het overleg met het parlement. Onder de aandachtspunten van dit toetsingskader vallen de volkenrechtelijke grondslag en militaire aspecten, zoals de wijze en het doel van geweldgebruik door de coalitie en de bescherming van de burgerbevolking, maar ook politieke overwegingen ten aanzien van de deelname van Nederland aan de coalitie en de beperkingen hierbij. In de regel wordt in een artikel-100 brief niet expliciet ingegaan op de eventuele rol van de MIVD. Bij de inzet van de krijgsmacht die buiten het bereik van de artikel 100 Grondwet valt informeert de regering het parlement zo snel en uitgebreid mogelijk.⁴⁰

Uit het voorgaande blijkt dat bij inzet van de Nederlandse krijgsmacht in coalitieverband sprake zal zijn van een regeringsbesluit waarover informatie is verstrekt aan het parlement. De Commissie is van oordeel dat de verstrekking van gegevens aan een militaire coalitie waarvan Nederland deel uitmaakt in overeenstemming moet zijn met hetgeen de regering over de deelname van Nederland aan het parlement heeft gemeld.

³⁷ P.A.L. Ducheine & K.L. Arnold, 'Besluitvorming bij cyberoperaties', *Militaire Spectator* 2015-2, p. 56-70, beschikbaar via www.militairespectator.nl.

³⁸ Volgens artikel 100 van de Grondwet moet de regering het parlement in beginsel vooraf informeren als zij van plan is de krijgsmacht in te zetten om de internationale rechtsorde te bevorderen of te handhaven, of hulp te verlenen in geval van een gewapend conflict. De brief waarmee de regering aan deze grondwettelijke verplichting voldoet wordt aangeduid als de "artikel-100 brief". Artikel 100 is niet van toepassing op Nederlandse deelname aan internationale missies op basis van artikel 5 van het NAVO-verdrag, artikel 42.7 van het Verdrag van de Europese Unie of artikel 51 van het VN-Handvest. Indien echter in zulke situaties ook sprake is van bevordering of handhaving van de internationale rechtsorde, informeert het kabinet het parlement eveneens volgens de artikel 100-procedure (*Kamerstukken II* 2013/14, 29 521, nr. 226).

³⁹ Dit is de praktische uitdrukking van de toepassing van artikel 100 van de Grondwet.

⁴⁰ Zo wordt de artikel-100 procedure naar analogie toegepast bij inzet van de krijgsmacht in het kader van bondgenootschappelijke verplichtingen, zoals die van de NAVO en de EU (*Kamerstukken II* 2004-05, 27 925, 170). Voor speciale militaire operaties waarbij sprake is van grote politiek-militaire risico's en een noodzaak tot strikte geheimhouding geldt overigens een aparte besluitvormings- en informatievoorzieningsprocedure (*Kamerstukken II* 1999-2000, 26 800 x 46, 2, P. 2).

3.6 Feedbackloop

Worden door de MIVD geëvalueerde of ongeëvalueerde gegevens verstrekt die een relatie hebben met geweldgebruik door (de staat van) de ontvangende partij, dan dient de MIVD ook na de gegevensverstrekkingen alert te zijn op de (on)rechtmatigheid van dat geweldgebruik. Bij vermoedens dat verstrekte gegevens, direct of indirect, hebben bijgedragen aan onrechtmatig geweldgebruik (rapporten van mensenrechtenorganisaties of mediaberichten kunnen indicatoren hiervoor zijn), moet de MIVD actief nagaan of verstrekte gegevens mogelijk een aandeel daarin hebben gehad (zgn. *feedbackloop*). Bestaan hier concrete aanwijzingen voor dan moeten die door middel van heroverweging hun weerslag vinden in (de omvang van) de samenwerking met de betrokken partij.

3.7 Conclusie

In de samenwerking met buitenlandse I&V-diensten moet de MIVD allereerst grondig afwegen of en, zo ja, in hoeverre kan worden samengewerkt met een buitenlandse I&V-dienst en wat de risico's en voorwaarden daarbij moeten en kunnen zijn. Hierbij moet onder meer de (on)rechtmatigheid van eventueel geweldgebruik door (de staat van) de buitenlandse I&V-dienst, in het kader van eerdere of lopende gewapende conflicten of vergelijkbaar geweldgebruik, nadrukkelijk worden betrokken. Daarbij moet worden gelet op het bestaan van een volkenrechtelijke grondslag voor het geweldgebruik door een staat in of tegen een andere staat (grensoverschrijdend gewapend optreden) en de naleving van de rechtsregimes (het humanitair oorlogsrecht en/of het mensenrechtenregime). Dit geldt in het bijzonder als Nederland niet betrokken is bij dit geweldgebruik of, in het geval van een gewapend conflict, Nederland daarbij geen partij is.

Vervolgens dient de MIVD de wettelijke vereisten met betrekking tot de afzonderlijke gegevensverstrekking zelf, strikt toe te passen. Bij concrete aanwijzingen dat verstrekte gegevens, direct of indirect, hebben bijgedragen aan onrechtmatig geweldgebruik (zgn. *feedbackloop*), moet de MIVD de aard en intensiteit van de samenwerking met de I&V-dienst in kwestie, zoals die blijkt uit de wegingsnotitie, heroverwegen.

Gegevensverstrekking aan militaire coalities waarvan Nederland deel uitmaakt, kent een vergelijkbaar kader. Bovendien moet de gegevensverstrekking in overeenstemming zijn met hetgeen de regering over de aard en intensiteit van de deelname van Nederland aan de coalitie het parlement heeft gemeld, al dan niet via een zogenaamde artikel 100-brief.

Het in dit hoofdstuk beschreven juridisch kader vormt volgens de Commissie de kern van wat van de MIVD in redelijkheid mag worden verwacht om te voorkomen dat door middel van gegevensverstrekking wordt bijgedragen aan targetingprocessen die leiden tot onrechtmatig geweldgebruik door anderen. Het dient daarmee richtinggevend te zijn voor toekomstig handelen.

4 Het beleid en de praktijk

4.1 Inleiding

De MIVD wisselt veelvuldig gegevens uit met buitenlandse I&V-diensten.⁴¹ De inhoud van deze gegevens varieert. Het kan gaan om algemene inlichtingenrapportages over bepaalde thema's of trends maar ook om specifieke informatie over personen of organisaties.

Daarnaast verstrekt de MIVD ook gegevens aan de Nederlandse krijgsmacht of militaire coalities, waarvan deze deel uitmaakt. De gegevens gaan in de regel om informatie die kan bijdragen aan de veiligheid van coalitietroepen of de succesvolle voortzetting van een militaire missie.⁴² Zoals eerder aangegeven in hoofdstuk 2, kunnen in beginsel alle soorten gegevens bijdragen aan een targetingproces.

De MIVD verstrekt in een aantal hechte en langdurige samenwerkingsverbanden met buitenlandse I&V-diensten structureel gegevens die (nog) niet zijn beoordeeld op hun relevantie voor de taakuitvoering van de MIVD zelf. Dit zijn zogenaamde ongeëvalueerde gegevens.⁴³ Van dergelijke gegevens weet de MIVD niet exact welke informatie wordt verstrekt. In dit verband worden deze gegevens ook wel aangeduid als 'ruwe gegevens' of 'bulkdata'. Het kan hierbij gaan om de inhoud van alle communicatie en/of de daarbij behorende metadata.⁴⁴ Wat aan ongeëvalueerde gegevens door de MIVD wordt verstrekt, is afhankelijk van de onderwerpen ten aanzien waarvan I&V-diensten binnen een samenwerkingsverband hebben besloten samen te werken. Het is niet zo dat bij de uitwisseling van ongeëvalueerde gegevens per definitie de inhoud van alle communicatie en alle daarbij behorende metadata worden verstrekt aan buitenlandse I&V-diensten. De verstrekking van ongeëvalueerde gegevens kan bijvoorbeeld uitsluitend telefoonnummers en tijdstippen met betrekking tot telefoongesprekken in een bepaald gebied betreffen.

Het is van belang voor de MIVD (geëvalueerde of ongeëvalueerde) gegevens te verstrekken naarmate hiermee risico's voor Nederlandse nationale veiligheidsbelangen kunnen worden beperkt. Bij deze belangen moet in de eerste plaats worden gedacht aan de veiligheid en effectiviteit van Nederlandse militairen of coalitietroepen tijdens missies.

In dit hoofdstuk gaat de Commissie in op de praktijk met het oog op bewuste en onbewuste bijdragen van de MIVD aan een targetingproces. Allereerst behandelt en beoordeelt zij het relevante beleid. Vervolgens gaat de Commissie in op de relevante praktijk.

⁴¹ Zie toezichtsrapport van de CTIVD nr. 22b over de samenwerking van de MIVD met buitenlandse I&V-diensten, *Kamerstukken II* 2014/15, 29 924, nr. 128 (bijlage), beschikbaar op www.ctivd.nl.

⁴² Zie bijvoorbeeld toezichtsrapport van de CTIVD nr. 44 inzake twee operaties die door de MIVD zijn uitgevoerd ter ondersteuning van de Nederlandse inspanningen op het gebied van piraterijbestrijding in de Hoorn van Afrika, *Kamerstukken II* 2015/16, 29 521, nr. 305 (bijlage), beschikbaar op www.ctivd.nl.

⁴³ Zie in dit verband ook toezichtsrapport van de CTIVD (nr. 49) over de uitwisseling van ongeëvalueerde gegevens door de AIVD en de MIVD, *Kamerstukken II* 2015/16, 29 924, nr. 142 (bijlage) en toezichtsrapport van de CTIVD nr. 38 inzake gegevensverwerking op het gebied van telecommunicatie door de AIVD en de MIVD, *Kamerstukken II* 2013/14, 29 924, nr. 105 (bijlage), paragraaf 5.4. Beiden beschikbaar op www.ctivd.nl.

⁴⁴ Dit zijn gegevens over communicatie (zoals de betrokken telefoonnummers, starttijd en eindtijd van een gesprek en gegevens over de zendmast)

4.2 Beleid

De MIVD heeft (algemeen) beleid opgesteld met betrekking tot internationale samenwerking. Hierin wordt duidelijk gemaakt dat voorafgaand aan de samenwerking met een buitenlandse I&V-dienst een wegingsnotitie moet worden opgesteld, waarin wordt opgenomen of en zo ja in hoeverre de dienst in kwestie voldoet aan de samenwerkingscriteria. Daarbij moet onder meer worden beschreven op welke thema's wordt samengewerkt en hoe het bevoegdhedenkader bij de dienst met wie beoogd wordt samen te werken, eruitziet. De wegingsnotities moeten in elk geval eens per twee jaar opnieuw worden beoordeeld. Eerdere aanpassing kan worden ingegeven door een wijziging in de samenwerking, actualiteiten of politieke besluitvorming. Het beleid gaat ook in op de interne bevoegdhedenstructuur. Het bepaalt onder meer welke leidinggevende bevoegd is toestemming te geven voor samenwerkingsvormen en wanneer toestemming van de directeur en/of minister moet worden verkregen.⁴⁵

Verder is onderwerp van het beleid het verstrekken van gegevens met betrekking tot gewapende conflicten. Kort samengevat stelt dit beleid, dat indien naar het oordeel van de MIVD *aannemelijk* is dat gegevens direct kunnen worden gebruikt voor militair optreden in een gewapend conflict, waaronder begrepen het uitvoeren van een targetingproces, aanvullende eisen gelden. Die bestaan hieruit dat in beginsel geen gegevens worden verstrekt indien naar het oordeel van Nederland geen volkenrechtelijke grondslag is voor de deelname van de ontvanger als partij bij dat gewapend conflict en *aannemelijk* is dat de ontvanger de gegevens gebruikt ten behoeve van geweldgebruik in het kader van dat gewapend conflict. Bij twijfel dient bij de juridische afdeling van de MIVD advies te worden ingewonnen over het antwoord op de vraag of, en zo ja, welke gegevens kunnen worden verstrekt. Deze vraag wordt vervolgens voorgelegd aan de directeur van de MIVD ten behoeve van besluitvorming daarover.

Tot slot kent de MIVD specifiek (*ad hoc*) beleid met betrekking tot de verstrekking van geëvalueerde gegevens met het doel bij te dragen aan een targetingproces (bewuste bijdrage) in het kader van een tweetal militaire missies waaraan de Nederlandse krijgsmacht deelneemt of heeft deelgenomen (zie paragraaf 4.3).

De Commissie heeft in haar toezichtsrapport over de invulling van de samenwerkingscriteria door de AIVD en de MIVD, ten aanzien van het (algemene) beleid over internationale samenwerking van de MIVD geconstateerd dat het in overeenstemming is met de regeling zoals deze is neergelegd in de Wiv 2002.⁴⁶ De Commissie kwam evenwel tot aanvullende conclusies. Zo concludeerde zij dat het beleid te beperkt ingaat op de uitwisseling van ongeëvalueerde gegevens en op de samenwerking met buitenlandse I&V-diensten die niet voldoen aan de samenwerkingscriteria. Ook moet meer aandacht worden besteed aan de bevoegdheden en (technische) mogelijkheden van de buitenlandse I&V-diensten. Verder is het niveau van gegevensbescherming ten onrechte niet als aandachtspunt genoemd voor de inhoud van wegingsnotities.

De Commissie heeft daarnaast in haar toezichtsrapport over de uitwisseling van ongeëvalueerde gegevens door de AIVD en de MIVD geconcludeerd dat de MIVD niet in schriftelijk beleid heeft neergelegd wat moet worden begrepen onder ongeëvalueerde gegevens en wanneer toestemming van de minister moet worden verkregen. De Commissie achtte het van belang dat de AIVD en de MIVD op het terrein van ongeëvalueerde gegevens gestructureerd beleid vaststellen.⁴⁷ Ook vond de

⁴⁵ Zie voor een uitgebreidere beschrijving van het beleid van de MIVD over internationale samenwerking het toezichtsrapport van de CTIVD nr. 48 over de invulling van samenwerkingscriteria door de AIVD en de MIVD, *Kamerstukken II 2015/16*, 29 924, nr. 142 (bijlage), p. 24-34, beschikbaar op www.ctivd.nl.

⁴⁶ Toezichtsrapport van de CTIVD nr. 48 over de invulling van samenwerkingscriteria door de AIVD en de MIVD, *Kamerstukken II 2015/16*, 29 924, nr. 142 (bijlage), p. 27, beschikbaar op www.ctivd.nl.

⁴⁷ Toezichtsrapport van de CTIVD nr. 49 over de uitwisseling van ongeëvalueerde gegevens door de AIVD en de MIVD, *Kamerstukken II 2015/16*, 29 924, nr. 142 (bijlage), p17-18 beschikbaar op www.ctivd.nl.

Commissie het noodzakelijk dat de toestemming van de minister om ongeëvalueerde gegevens uit te wisselen aan een toestemmingsperiode moet worden verbonden van bijvoorbeeld een jaar.⁴⁸

In de wegingsnotities wordt door de MIVD niet expliciet aandacht besteed aan geweldgebruik door (de staat van) de buitenlandse I&V-dienst. Gelet op het juridisch kader uit hoofdstuk 3 is de Commissie van oordeel dat de MIVD moet afwegen of (de staat van) de betreffende buitenlandse I&V-dienst betrokken is bij geweldgebruik in het kader van gewapende conflicten of vergelijkbaar geweldgebruik daarbuiten, en zo ja, of dit met betrekking tot gegevensverstrekking risico's met zich mee kan brengen. De Commissie beveelt aan dat de MIVD in het beleid en de wegingsnotities duidelijk laat blijken dat deze afweging per buitenlandse I&V-dienst wordt gemaakt. Dit is nu niet het geval.

Daarnaast is de Commissie van oordeel dat het beleid over gegevensverstrekking met betrekking tot gewapende conflicten te beperkt is. Zij doet ten aanzien hiervan de volgende aanbevelingen:

- Het beleid besteedt geen aandacht aan de verstrekking van gegevens die rechtstreeks kunnen bijdragen aan geweldgebruik van staten tegen strijdgroepen buiten gewapende conflicten.⁴⁹ Het humanitair oorlogsrecht is dan niet van toepassing. Zoals blijkt uit het juridisch kader in hoofdstuk 3 en bijlage II bij dit rapport is het uitvoeren van een targetingsproces met geweldgebruik als resultaat, in zulke situaties slechts in uitzonderlijke gevallen rechtmatig. De Commissie beveelt aan om aan dergelijk geweldgebruik (indien Nederland daarbij niet betrokken is), aandacht te besteden in de wegingsnotities. Ditzelfde geldt voor de mate van naleving van het humanitair oorlogsrecht door een partij bij een gewapend conflict en Nederland zelf geen partij is bij dat gewapend conflict.
- Het beleid geeft geen antwoord op de vraag wanneer het volgens de MIVD aannemelijk is dat de ontvangende partij gegevens gebruikt ten behoeve van geweldgebruik in het kader van een gewapend conflict. De Commissie beveelt aan hieraan concrete(re) invulling te geven.

De Commissie is van oordeel dat het beleid van de MIVD tot op heden niet voldoende is toegespitst op het risico dat de MIVD met gegevensverstrekking ongewild een bijdrage kan leveren aan targetingsprocessen waarbij sprake is van onrechtmatig geweldgebruik. Dit maakte de praktijk voor de Commissie moeilijker te toetsen.

4.3 Praktijk: gegevensverstrekking in het kader van militaire missies

Gelet op de taakstelling van de MIVD, verstrekt de dienst veelvuldig gegevens in het kader van militaire missies waaraan de Nederlandse krijgsmacht deelneemt. De Commissie heeft in haar onderzoek twee militaire missies aangetroffen, waarbij de MIVD gegevens verstrekte met het doel bij te dragen aan een targetingsproces. Het betreft een reeds afgeronde missie: de *International Security and Assistance Force* (ISAF) in Afghanistan, en een nog lopende missie: Operatie *Inherent Resolve* (de strijd tegen Islamitische Staat in Irak en Syrië (ISIS)).

⁴⁸ Idem, p.25.

⁴⁹ Zo was de Nederlandse regering in 2007 van oordeel dat de situatie in Afghanistan in zijn algemeenheid niet kon worden bestempeld als een gewapend conflict tussen ISAF en de daar aanwezige vijandelijke groeperingen, maar dat er mogelijk wel sprake kon zijn "van een in tijd en omvang beperkte deelname aan een gewapend conflict." (*Kamerstukken II 2007/08, 27 925, nr. 287, p. 144-145*).

4.3.1 Bijdrage aan targetingsproces tijdens ISAF-missie

In de periode van de aanwezigheid van de Nederlandse krijgsmacht in de Afghaanse provincie Uruzgan (*Task Force Uruzgan, 2006-2010*), heeft de MIVD, naast de gebruikelijke inlichtingenondersteuning van de krijgsmacht, personen voorgedragen ten behoeve van plaatsing op de lijst van aan te grijpen doelwitten door de ISAF-coalitie. Het doel van de MIVD was een Nederlandse ISAF-eenheid te ondersteunen bij het uitschakelen van leiders van vijandelijke groeperingen in Afghanistan.

De MIVD had in verband hiermee een specifieke interne procedure vastgesteld. Voor het goedkeuren van een dergelijke voordracht was volgens deze procedure instemming benodigd van daartoe binnen de MIVD opgerichte (overleg)organen en de directeur van de MIVD. Vervolgens werd de voordracht voorgelegd aan de secretaris-generaal van het ministerie van Defensie, die op zijn beurt werd voorzien van juridisch advies van de directie juridische zaken van het ministerie. Indien de secretaris-generaal eveneens zijn akkoord gaf voor de voordracht, stuurde de MIVD een uitgebreidere versie van de voordracht door naar de commandant van een Nederlandse ISAF-eenheid in het operatiegebied. Deze laatste kon de voordracht inbrengen in het selectieproces voor door ISAF aan te grijpen doelwitten. De besluitvormingsprocedure ten aanzien van het daadwerkelijk selecteren en aangrijpen van een doelwit was een ISAF-aangelegenheid en speelde zich buiten de MIVD af.

Van de voorgedragen doelwitten hield de MIVD dossiers bij. Afhankelijk van het ingeschatte effect van het aanvallen van het doelwit, werd door de MIVD besloten deze te laten voordragen voor de hierboven genoemde ISAF-lijst. De voordracht bevatte informatie over de achtergrond en rol van het doelwit, de rechtvaardigingsgrond voor het aangrijpen en het beoogde effect daarvan. De uitgebreidere versie van de voordracht, die aan de commandant van de ISAF-eenheid werd verzonden, bevatte daarnaast een overzicht van de relevante inlichtingen. Aan de hand daarvan werd door de MIVD (ook) zelf getoetst of het doelwit kon worden aangemerkt als een rechtmatig militair doel.

De Commissie constateert dat de MIVD conform de hierboven omschreven procedure geëvalueerde (persoons)gegevens heeft verstrekt aan ISAF. Het ging hierbij om voordrachten van personen die behoorden tot een vijandelijke groepering.

- *Beoordeling*

Zoals hierboven vermeld, maakte Nederland deel uit van de ISAF-coalitie. Ook bestond er ten aanzien van ISAF een artikel-100 brief van de regering. De Commissie is van oordeel dat de hiervoor genoemde bijdrage door de MIVD aan het targetingsproces zich verdraagt met de inhoud van de artikel-100 brief in kwestie.⁵⁰

De Commissie heeft in 2012 de bijdrage van de MIVD aan het uitschakelen van targets in Afghanistan verkend. Zij heeft onder meer de door de MIVD vastgestelde procedure en de voordrachten bestudeerd. De Commissie heeft haar bevindingen naar aanleiding van deze verkenning destijds kenbaar gemaakt aan de directeur van de MIVD.

De Commissie is van oordeel dat de MIVD een uitgebreide procedure heeft ingesteld en daarmee getracht heeft een eventuele bijdrage aan het targetingsproces zo zorgvuldig mogelijk te laten verlopen. Wel signaleert de Commissie dat bij de voordrachten die werden voorgelegd aan de directeur van de MIVD en de secretaris-generaal, het voor de Commissie niet altijd goed herleidbaar was op basis van welke onderliggende gegevens de voordrachten werden gedaan. De Commissie heeft de MIVD ten aanzien hiervan gewezen op de noodzaak, in lijn met het behoorlijke- en zorgvuldigheidsvereiste,

⁵⁰ *Kamerstukken II 2007/08, 27 925, nr. 279.*

in voldoende mate aan dossiervorming te doen. Verder vond de Commissie de verslaglegging over de besluitvorming en afwegingen ten aanzien van deze voordrachten te beperkt. Bij de uitgebreidere versie van de voordracht, die aan de Nederlandse ISAF-commandant werd verstrekt, werd het voor de Commissie echter beter inzichtelijk aan de hand van welke inlichtingen de voordracht tot stand was gekomen. De Commissie constateert dat deze uitgebreidere versies niet ter besluitvorming werden voorgelegd aan de directeur van de MIVD en de secretaris-generaal.

De Commissie is van oordeel dat het doel van de betreffende verstrekkingen past binnen de taakstelling van de MIVD, vooral gelet op de betrokkenheid van de Nederlandse krijgsmacht bij de militaire missie. Gelet ook op de dreiging die uitging van de voorgedragen doelwitten voor de missie en de militaire coalitie, is volgens de Commissie voldaan aan het noodzakelijkheidsvereiste. Ten aanzien van de belangenafweging in het kader van de behoorlijkheidstoets constateert zij dat alleen doelwitten werden voorgedragen die (conform de richtlijnen van ISAF) als rechtmatig aan te vallen militaire doelen konden worden aangemerkt. In het juridisch kader gaf de Commissie al aan dat een belangenafweging in het kader van de behoorlijkheidstoets zorgvuldig is, als bij een bewuste bijdrage aan een targetingsproces door de MIVD, voorafgaande aan de gegevensverstrekking wordt beoordeeld of de persoon op wie de gegevens betrekking hebben, aan te merken is als een rechtmatig aan te vallen militair doel (zie paragraaf 3.4.1). De voordracht die werd verstrekt aan de Nederlandse ISAF-commandant voldoet volgens de Commissie aan het zorgvuldigheidsvereiste. Het is voldoende inzichtelijk op basis van welke gegevens de voordracht tot stand is gekomen. Aan de inzichtelijkheid van de verslaglegging van de (interne) besluitvorming met betrekking tot de voordrachten en de afwegingen daarbij, had volgens de Commissie echter meer aandacht moeten worden besteed.

Uit het onderzoek van de Commissie blijkt dat de MIVD goed op de hoogte was van alle aspecten verbonden met het optreden van de militaire coalitie. Er werd nauw contact onderhouden met Nederlandse ISAF-eenheden in het operatiegebied, waardoor de dienst op de hoogte bleef van de besluitvorming binnen ISAF over de voorgedragen doelwitten. Deze contacten hebben geen aanleiding gegeven het verstrekken van gegevens aan de militaire coalitie te heroverwegen. Volgens een intern evaluatieverslag van de MIVD heeft naar aanleiding van deze verstrekkingen geen geweldgebruik door ISAF plaatsgevonden tegen de voorgedragen doelwitten.

De Commissie komt tot de conclusie dat de in dit verband door haar onderzochte verstrekkingen plaatsvonden in overeenstemming met de wettelijke vereisten.

4.3.2 Bijdrage aan targetingsproces Operatie Inherent Resolve (strijd tegen ISIS in Irak en Syrië)

In het kader van de inspanningen van de militaire coalitie (waaronder eenheden van de Nederlandse krijgsmacht) in de strijd tegen ISIS in Irak en Syrië, verstrekt de MIVD structureel inlichtingenrapportages over (mogelijke) doelwitten, zodat de inhoud daarvan kan worden meegenomen in het targetingsproces van de coalitie. Deze rapportages worden rechtstreeks verstrekt aan de Nederlandse vertegenwoordigers (van het ministerie van Defensie) in het operationele hoofdkwartier van de militaire coalitie. Het hoofdkwartier beslist of en in welke mate het deze berichten gebruikt ten behoeve van het targetingsproces in het kader van de uitvoering van de missie. Het doel van de MIVD met deze verstrekkingen is bij te dragen aan een effectieve bestrijding van ISIS en toegang te krijgen tot aanvullende informatiestromen die van belang kunnen zijn om de dreiging gericht tegen de Nederlandse (militaire) bijdrage in Irak te kunnen duiden. De bijdrage in het kader van deze missie verschilt van de hierboven beschreven bijdrage aan de ISAF. Zo worden in het kader van de strijd tegen ISIS door de MIVD geen uitgebreide voordrachten gedaan of specifiek ten behoeve daarvan dossiers bijgehouden.

Met het oog op de verstrekking van deze rapportages, heeft de MIVD een specifieke procedure ingesteld en voorgelegd aan onder anderen de minister van Defensie, die deze heeft goedgekeurd. In deze procedure wordt voorzien in aanvullende waarborgen, zoals een voorafgaande verplichte toets van de juridische afdeling van de MIVD en aanvullende verslaglegging. De MIVD toetst in het kader van deze procedure (onder meer) of de te verstrekken gegevens een legitiem militair doel betreffen. Op deze manier tracht de MIVD zoveel mogelijk te voorkomen dat Nederlandse inlichtingen bijdragen aan handelingen van de coalitie die in strijd zijn met het internationale recht, waaronder het humanitair oorlogsrecht. De gegevensverstrekking is beperkt tot gegevens die van belang zijn in het kader van de verdediging van Irak tegen aanvallen van ISIS. Dit vanwege de volkenrechtelijke grondslag voor geweldgebruik tegen ISIS in Syrië, te weten: het recht op collectieve zelfverdediging, ten behoeve van de verdediging van Irak tegen gewapende aanvallen door ISIS vanuit Syrië op Irak.

- *Beoordeling*

Zoals hierboven vermeld, maakt Nederland deel uit van de militaire coalitie in de strijd tegen ISIS. Ook bestaan ten aanzien van deze missie artikel-100 brieven van de regering. De Commissie is van oordeel dat de bijdrage aan het targetingsproces door de MIVD zich verdraagt met de inhoud en strekking van deze artikel-100 brieven.⁵¹

De Commissie constateert dat de bij de bijdrage aan ISAF gesignaleerde tekortkomingen hier niet meer voorkomen. Zo is voor de Commissie inzichtelijk op basis van welke gegevens de inhoud van de inlichtingenrapportages zijn gebaseerd en wordt in voldoende mate aan verslaglegging gedaan. Er wordt daarmee voldaan aan het zorgvuldigheidsvereiste. De Commissie is verder van oordeel dat de wettelijke vereisten ten aanzien van gegevensverstrekking door de MIVD in voldoende mate in acht worden genomen. Het doel van de betreffende verstrekkingen past binnen de taakstelling van de MIVD, vooral gelet op de betrokkenheid van de Nederlandse krijgsmacht bij de militaire missie. Gezien het belang van Nederland bij te dragen aan een effectieve bestrijding van ISIS en daarmee het behalen van de doelstelling van de missie, voldoen de verstrekkingen aan het noodzakelijkheidsvereiste. In het kader van de behoorlijkheidstoets wordt door de MIVD nagegaan of de te verstrekken gegevens een militair doel in de zin van het humanitair oorlogsrecht betreffen. Hiermee wordt volgens de Commissie in voldoende mate in een belangenafweging voorzien in het kader van de behoorlijkheidstoets.

Bovendien heeft de MIVD, indien dit aan de orde was, in de inlichtingenrapportages aandacht besteed aan andere relevante informatie die van belang kon zijn voor een toetsing aan het humanitair oorlogsrecht, zoals overwegingen met betrekking tot potentiële nevenschade.

Uit het onderzoek van de Commissie blijkt dat de MIVD zich op de hoogte houdt van het optreden van de militaire coalitie in het algemeen en het targetingsproces op het hoofdkwartier van de militaire coalitie in het bijzonder. Zo vraagt de MIVD terugkoppeling van de Nederlandse vertegenwoordigers op het hoofdkwartier over het targetingsproces van de militaire coalitie. Deze terugkoppelingen hebben geen aanleiding gegeven het verstrekken van gegevens aan de militaire coalitie te heroverwegen.

De Commissie komt tot de conclusie dat de in dit verband door haar onderzochte verstrekkingen plaatsvonden in overeenstemming met de wettelijke vereisten.

⁵¹ *Kamerstukken II 2014/15, 27925, nr. 539 en Kamerstukken II, 2015/16, 27925, nr. 570.*

4.4 Praktijk: gegevensverstrekking aan buitenlandse I&V-diensten

Zoals hierboven reeds vermeld, wisselt de MIVD veelvuldig gegevens uit met buitenlandse I&V-diensten. De Commissie constateert dat buiten de gegevensverstrekkingen in het kader van de hierboven omschreven militaire missies, de MIVD in de onderzoeksperiode *geen* gegevens aan buitenlandse I&V-diensten heeft verstrekt met het doel daarmee bij te dragen aan targetingsprocessen.

Uit gesprekken van de Commissie met medewerkers van de MIVD blijkt dat als de inhoud van verstrekkingen mogelijk rechtstreeks kan bijdragen aan een targetingproces, dat aanleiding is specifieke procedures in te stellen (zie paragraaf 4.3), respectievelijk een besluit over een voorgenomen gegevensverstrekking voor te leggen aan de (dienst)leiding. Actualiteiten en incidenten zoals het plaatsvinden van *targeted killings* in een gebied dat valt onder een van de onderzoeksgebieden van de MIVD, worden intern besproken en meegenomen in de toetsing aan de samenwerkingscriteria.

Verder blijkt uit deze gesprekken dat bij geëvalueerde gegevens per verstrekking wordt afgewogen waarin de noodzakelijkheid van de verstrekking is gelegen en wat, in het kader van de belangenafweging, de mogelijke gevolgen van verstrekkingen kunnen zijn voor bijvoorbeeld de in de verstrekking genoemde personen, waaronder de mogelijkheid van geweldgebruik als gevolg van een targetingproces. Dit wordt echter niet per geval schriftelijk vastgelegd.

Uit het onderzoek van de Commissie blijkt verder dat de MIVD binnen een aantal thematische en geografisch gerichte samenwerkingsverbanden ongeëvalueerde gegevens uitwisselt. De MIVD heeft hiervoor toestemming verkregen van de minister van Defensie.⁵²

De Commissie constateert dat een deel van de aan buitenlandse I&V-diensten verstrekte gegevens (zowel geëvalueerd als ongeëvalueerd), onderwerpen betreffen die een relatie hebben met geweldgebruik van (de staat van) de buitenlandse I&V-dienst waaraan de gegevens werden verstrekt. Dit betreft ook informatie over identificatie, gedragingen en verblijfslocaties van leden van groeperingen, waarvan vaststaat dat die door middel van geweldgebruik actief worden bestreden door de strijdkrachten van de staat van de dienst waaraan de gegevens werden verstrekt en waarbij Nederland zelf niet direct is betrokken. Daarnaast betreft het ongeëvalueerde gegevens, te weten communicatie (of gegevens daarover) uit een gebied waar dit geweldgebruik plaatsvindt.

Redenen voor het verstrekken van dergelijke gegevens zijn gelegen in een goede taakuitvoering van de MIVD (artikel 36 Wiv 2002). Het gaat hier bijvoorbeeld om het verstrekken van gegevens ten behoeve van het voorkomen van activiteiten die de paraatheid of de inzet van de Nederlandse krijgsmacht of coalitietroepen kunnen schaden in een specifiek operatiegebied. Ook kan het gaan om het verstrekken van gegevens die slechts in het belang van de buitenlandse I&V-dienst (artikel 59 Wiv 2002) zijn. In deze gevallen draait het uitsluitend om het belang dat de buitenlandse I&V-dienst heeft bij het verkrijgen van deze gegevens en niet om een (lopend) onderzoek van de MIVD.

- *Beoordeling*

De Commissie heeft de verstrekkingen onderzocht op de vraag of deze vanwege hun onderwerpen een relatie hebben met geweldgebruik van (de staat van) de buitenlandse I&V-dienst waaraan werd verstrekt.

⁵² Toezicht rapport van de CTIVD nr. 49 over de uitwisseling van ongeëvalueerde gegevens door de AIVD en de MIVD, *Kamerstukken II 2015/16*, 29 924, nr. 142 (bijlage), p16-17.

De Commissie constateert dat met betrekking tot de buitenlandse diensten waarmee dergelijke gegevens zijn gedeeld, de MIVD wegingsnotities heeft opgesteld. Deze wegingsnotities geven een uitgebreide uiteenzetting en een duidelijk beeld van de samenwerkingsrelatie die de MIVD heeft opgebouwd met de buitenlandse I&V-diensten in kwestie. Zoals blijkt uit paragraaf 4.2 en haar toezichtsrapport over de invulling van de samenwerkingscriteria door de AIVD en de MIVD, is de Commissie echter van oordeel dat de wegingsnotities vooralsnog niet voldoen aan de eisen die daarvoor gelden.

De Commissie heeft in een eerder onderzoek aandacht besteed aan de samenwerking met buitenlandse I&V-diensten van de MIVD in het algemeen en de rechtmatigheid daarvan getoetst, waaronder de uitwisseling van *geëvalueerde gegevens* door de MIVD met deze diensten. De periode van het onderzoek besloeg de periode begin 2007 tot eind 2013. Het toezichtsrapport hierover is medio 2015 gepubliceerd.⁵³ De Commissie heeft, net als in haar onderzoek naar de samenwerking met buitenlandse I&V-diensten, ook in dit onderzoek een positief beeld ten aanzien van de rechtmatigheid van het verstrekken van geëvalueerde gegevens door de MIVD aan buitenlandse I&V-diensten. De Commissie is echter van oordeel dat de MIVD bij de afzonderlijke gegevensverstrekkingen, uitdrukkelijker dan thans gebeurt, rekening moet houden met de mogelijkheid dat gegevensverstrekkingen kunnen bijdragen aan targetingprocessen waarbij sprake is van onrechtmatig geweldgebruik. Kan op basis van ervaringsregels en de feiten en omstandigheden van het specifieke geval worden gesteld dat deze mogelijkheid reëel is, dan moeten bij verstrekking de afwegingen die volgen uit de wettelijke vereisten van noodzakelijkheid, behoorlijkheid en zorgvuldigheid, schriftelijk worden vastgelegd. Dit is (nog) geen onderdeel van de praktijk van de MIVD.

Zoals hierboven reeds omschreven wisselt de MIVD binnen een aantal samenwerkingsverbanden *ongeëvalueerde gegevens* uit. De Commissie is van oordeel dat besluitvorming over de (on)aanvaardbaarheid van een risico op een bijdrage aan geweldgebruik door middel van ongeëvalueerde gegevensverstrekking, expliciet plaats moet vinden door middel van toestemmingverlening door de minister. Dit met in achtneming van het gestelde in de wegingsnotities van de MIVD en de eisen die de Commissie daaraan stelt en de vereisten die verbonden zijn aan de afzonderlijke gegevensverstrekking zelf (zie hoofdstuk 3). Dit laatste is (nog) geen volledig onderdeel van de praktijk van de MIVD.

4.5 Gebruik van de verstrekte gegevens door buitenlandse I&V-diensten en militaire coalities

Gedurende het onderzoek van de Commissie met betrekking tot de periode januari 2013 – december 2015, heeft de MIVD gesteld dat het uit contacten met buitenlandse I&V-diensten respectievelijk uit eigen onderzoek niet heeft afgeleid dat aan buitenlandse I&V-diensten verstrekte gegevens (buiten militaire missies waaraan de Nederlandse krijgsmacht deelneemt om) in specifieke gevallen hebben bijgedragen aan targetingprocessen. De Commissie is zelf in haar onderzoek *niet* gestuit op concrete aanwijzingen die hier wel op duiden. Evenmin is de Commissie gestuit op concrete aanwijzingen dat de MIVD bij het verstrekken van gegevens een onaanvaardbaar risico op een bijdrage aan onrechtmatig geweldgebruik heeft genomen.

De Commissie kan echter niet uitsluiten dat door de MIVD verstrekte gegevens aan buitenlandse I&V-diensten, door of via deze diensten, toch zijn gebruikt ten behoeve van targetingprocessen (met rechtmatig of onrechtmatig geweldgebruik als gevolg). Dergelijke diensten leggen hierover geen (publieke) verantwoording af. De Commissie heeft ook niet de bevoegdheid te onderzoeken wat

⁵³ Toezichtsrapport van de CTIVD nr. 22b over de samenwerking van de MIVD met buitenlandse I&V-diensten, *Kamerstukken II 2014/15*, 29 924, nr. 128 (bijlage), beschikbaar op www.ctivd.nl.

buitenlandse I&V-diensten met ontvangen gegevens hebben gedaan. Ditzelfde geldt voor de vraag wat militaire coalities met van de MIVD ontvangen gegevens hebben gedaan.

4.6 Conclusie

De Commissie is van oordeel dat het juridisch kader dat de MIVD in zijn beleid hanteert, tot op heden niet voldoende is toegespitst op het risico dat de MIVD met gegevensverstrekking ongewild een bijdrage kan leveren aan targetingprocessen waarbij sprake is van onrechtmatig geweldgebruik. Dit maakte de de praktijk voor de Commissie moeilijker te toetsen.

De Commissie stelt vast dat de MIVD in de praktijk een aantal keer een doelbewuste bijdrage heeft geleverd aan een targetingproces door gegevens te verstrekken aan een militaire coalitie waar de Nederlandse krijgsmacht deel van uitmaakt(e). Naar het oordeel van de Commissie waren de door haar onderzochte verstrekkingen in dat verband in overeenstemming met de wettelijke vereisten.

De MIVD heeft aan I&V-diensten van staten die betrokken zijn bij geweldgebruik in het kader van gewapende conflicten of vergelijkbaar geweldgebruik, *geëvalueerde* gegevens verstrekt die een relatie hebben met dat geweldgebruik. Bijvoorbeeld omdat de gegevens gingen over leden van een strijdgroep waartegen het geweldgebruik was gericht. De Commissie is van oordeel dat dat de MIVD, uitdrukkelijker dan thans gebeurt, rekening moet houden met de mogelijkheid dat gegevensverstrekkingen kunnen bijdragen aan targetingprocessen waarbij sprake is van onrechtmatig geweldgebruik.

Ook is er aan I&V-diensten van staten die betrokken zijn bij geweldgebruik ongeëvalueerde gegevens verstrekt die een relatie kunnen hebben met dat geweldgebruik. Bijvoorbeeld omdat de gegevens communicatie (of gegevens daarover) betreffen uit een gebied waar het geweldgebruik plaatsvindt. De Commissie is van oordeel dat besluitvorming over de (on)aanvaardbaarheid van een risico op een bijdrage aan geweldgebruik door middel van ongeëvalueerde gegevensverstrekking, expliciet plaats moet vinden door middel van toestemmingverlening door de minister. Dit met in achtneming van het gestelde in de wegingsnotities van de MIVD en de eisen die de Commissie daaraan stelt. Dit laatste is (nog) geen volledig onderdeel van de praktijk van de MIVD.

Gedurende het onderzoek van de Commissie met betrekking tot de periode januari 2013 – december 2015, heeft de MIVD gesteld dat het uit eigen waarnemingen, contacten met buitenlandse I&V-diensten respectievelijk uit eigen onderzoek niet heeft afgeleid dat aan buitenlandse I&V-diensten verstrekte gegevens (buiten militaire missies waaraan de Nederlandse krijgsmacht deelneemt om) in specifieke gevallen hebben bijgedragen aan targetingprocessen. De Commissie is zelf in haar onderzoek bij de MIVD *niet* gestuit op concrete aanwijzingen die hier wel op duiden. Evenmin is de Commissie gestuit op aanwijzingen dat de MIVD bij het verstrekken van gegevens een onaanvaardbaar risico op een bijdrage aan onrechtmatig geweldgebruik heeft genomen.

De Commissie kan echter niet uitsluiten dat door de MIVD verstrekte gegevens aan buitenlandse I&V-diensten, door of via deze diensten, zijn gebruikt ten behoeve van targetingprocessen (met rechtmatig of onrechtmatig geweldgebruik als gevolg). Dergelijke diensten leggen hierover immers geen (publieke) verantwoording af. De Commissie heeft ook niet de wettelijke bevoegdheid of de mogelijkheid te onderzoeken wat buitenlandse I&V-diensten met ontvangen gegevens hebben gedaan. Ditzelfde geldt voor de vraag wat militaire coalities met van de MIVD ontvangen gegevens hebben gedaan.

5 Conclusies

Met targetting wordt in dit toezichtsrapport bedoeld op het proces dat (door middel van selectie en prioritering van doelen) kan leiden tot geweldgebruik door strijdkrachten om een strategische doelstelling te behalen in de context van een (militaire) operatie (het targettingproces).

Een bijdrage van de MIVD aan een targettingproces kan bestaan uit het verstrekken van gegevens aan buitenlandse I&V-diensten, aan de Nederlandse krijgsmacht, dan wel aan een militaire coalitie waarvan deze deel uitmaakt. Gegevens worden door de MIVD verstrekt met een bepaald doel. De MIVD is echter niet altijd op de hoogte van het precieze doel waarvoor door hem verstrekte gegevens door de ontvanger worden gebruikt. De MIVD kan dus zowel een bewuste als onbewuste bijdrage leveren aan een targettingproces.

De Commissie heeft gekozen voor een kaderstellend toezichtsrapport dat de MIVD richting geeft aan toekomstig handelen en beoordeling van de praktijk van de afgelopen jaren mogelijk maakt. Dit houdt in dat de nadruk van dit rapport ligt op het uiteenzetten van het kader waarbinnen de MIVD een bijdrage aan een targettingproces kan leveren en wat de juridische grenzen hierbij zijn. Daartoe heeft zij mede het staande beleid van de MIVD en de uitvoering daarvan beoordeeld. De Commissie heeft vanzelfsprekend niet de politieke (on)wenselijkheid van rechtmatige bijdragen van de MIVD aan targettingprocessen beoordeeld. Dit behoort niet tot haar toezichthoudende taak. Het onderzoek van de Commissie heeft zich gericht op de gegevensverstrekking van de MIVD aan buitenlandse inlichtingen- en/of veiligheidsdiensten (I&V-diensten) sinds 1 januari 2013 tot en met 31 december 2015 en gegevensverstrekking door de MIVD in het kader van lopende en recent afgeronde militaire missies.

Voorop moet worden gesteld dat de mogelijkheid dat een verstrekking van gegevens kan bijdragen aan een targettingproces *niet* per definitie betekent dat de MIVD onrechtmatig handelt. Dat is wel het geval als de MIVD bij de verstrekking van gegevens een onaanvaardbaar risico accepteert dat, direct of indirect, wordt bijgedragen aan onrechtmatig geweldgebruik.

Daarom dient de MIVD in de eerste plaats grondig af te wegen of en in hoeverre kan worden samengewerkt met de buitenlandse I&V-dienst en, zo ja, wat de risico's en voorwaarden daarbij kunnen zijn. Dit wordt vastgelegd in een wegingsnotitie. Hierbij moet ook de (on)rechtmatigheid van eventueel geweldgebruik door (de staat van) de buitenlandse I&V-dienst, in het kader van eerdere of lopende gewapende conflicten of vergelijkbaar geweldgebruik daarbuiten, nadrukkelijk worden betrokken. Daarbij moet worden gelet op het bestaan van een volkenrechtelijke grondslag voor het geweldgebruik door een staat in of tegen een andere staat (grensoverschrijdend gewapend optreden) en op de naleving van de rechtsregimes (het humanitair oorlogsrecht en/of het mensenrechtenregime). Dit geldt in het bijzonder als Nederland niet betrokken is bij dit geweldgebruik of, in het geval van een gewapend conflict, Nederland daarbij geen partij is.

Vervolgens dient de MIVD de wettelijke vereisten met betrekking tot de afzonderlijke gegevensverstrekking zelf, strikt toe te passen. De gegevensverstrekking moet passen binnen de in de wegingsnotitie aangegeven kaders (aard en intensiteit van de samenwerking) en voldoen aan de vereisten van noodzakelijkheid, behoorlijkheid en zorgvuldigheid. Bij concrete aanwijzingen dat verstrekte gegevens, direct of indirect, hebben bijgedragen aan onrechtmatig geweldgebruik (zgn. *feedbackloop*), moeten die door middel van heroverweging hun weerslag vinden in de wegingsnotitie met betrekking tot de samenwerking met de I&V-dienst in kwestie.

Gegevensverstrekking aan militaire coalities waarvan Nederland deel uitmaakt, kent een vergelijkbaar kader. Bovendien moet de gegevensverstrekking in overeenstemming zijn met hetgeen de regering over de aard en intensiteit van de deelname van Nederland, aan het parlement heeft gemeld, al dan niet via een zogenaamde artikel 100-brief.

Volgens de Commissie vormt het in dit toezichtrapport beschreven juridisch kader de kern van wat van de MIVD redelijkerwijs mag worden verwacht om te voorkomen dat samenwerking met een buitenlandse I&V-dienst of militaire coalitie leidt tot een bijdrage aan schendingen van het internationaal recht, waaronder onrechtmatig geweldgebruik door anderen. De Commissie is van oordeel dat het beleid van de MIVD tot op heden niet voldoende is toegespitst op het risico dat de MIVD met gegevensverstrekking ongewild een bijdrage kan leveren aan targetingprocessen waarbij sprake is van onrechtmatig geweldgebruik. Dit maakte de praktijk voor de Commissie ook moeilijker te toetsen. Het staande beleid van de MIVD dient in overeenstemming te worden gebracht met het door de Commissie beschreven juridisch kader.

De Commissie stelt vast dat de MIVD in de praktijk een aantal keer een doelbewuste bijdrage heeft geleverd aan een targetingproces door gegevens te verstrekken aan een militaire coalitie waar de Nederlandse krijgsmacht deel van uitmaakt(e). Naar het oordeel van de Commissie vond dit plaats in overeenstemming met de wettelijke vereisten. Een van de militaire coalities waaraan gegevens zijn verstrekt, betrof de ISAF-coalitie. Volgens een intern evaluatieverslag van de MIVD heeft naar aanleiding van deze verstrekkingen geen daadwerkelijk geweldgebruik door ISAF plaatsgevonden.

Het is de Commissie *niet* gebleken dat de MIVD, buiten militaire missies waaraan Nederland zelf deelneemt, bewust ten behoeve van targetingprocessen gegevens heeft verstrekt aan buitenlandse I&V-diensten. Wel blijkt uit het onderzoek van de Commissie dat de MIVD aan I&V-diensten van staten die betrokken zijn bij geweldgebruik in het kader van gewapende conflicten of vergelijkbaar geweldgebruik daarbuiten, geëvalueerde gegevens heeft verstrekt die een relatie hebben met dat geweldgebruik. Deze gegevens gingen bijvoorbeeld over leden van een strijdgroep waartegen het geweldgebruik was gericht. Ook zijn aan I&V-diensten van staten die betrokken zijn bij geweldgebruik ongeëvalueerde gegevens verstrekt die een relatie kunnen hebben met dat geweldgebruik. Bijvoorbeeld omdat de gegevens communicatie (of gegevens daarover) betreffen uit een gebied waar dit geweldgebruik plaatsvindt.

De Commissie heeft geen concrete aanwijzingen dat de MIVD bij het verstrekken van deze gegevens een onaanvaardbaar risico heeft geaccepteerd op een bijdrage aan onrechtmatige geweldstoepassing.

De Commissie is wel van oordeel dat de MIVD bij afzonderlijke gegevensverstrekkingen, uitdrukkelijker dan reeds gebeurt, rekening moet houden met de mogelijkheid dat gegevensverstrekkingen ongewild kunnen bijdragen aan targetingprocessen waarbij sprake is van onrechtmatig geweldgebruik en de voorwaarden voor de verstrekkingen daarop beter af te stemmen.

Gedurende het onderzoek van de Commissie met betrekking tot de periode januari 2013 – december 2015, heeft de MIVD gesteld dat het uit contacten met buitenlandse I&V-diensten respectievelijk uit eigen onderzoek niet heeft afgeleid dat aan buitenlandse I&V-diensten verstrekte gegevens (buiten militaire missies waaraan de Nederlandse krijgsmacht deelneemt) in specifieke gevallen hebben bijgedragen aan een targetingproces. De Commissie is zelf in haar onderzoek *niet* gestuit op concrete aanwijzingen die hier wel op duiden.

De Commissie kan echter niet uitsluiten dat door de MIVD verstrekte gegevens aan buitenlandse I&V-diensten, door of via deze diensten, toch zijn gebruikt ten behoeve van targetingprocessen met onrechtmatig geweldgebruik als gevolg. Dergelijke diensten leggen hierover in het algemeen geen (publieke) verantwoording af. De Commissie heeft ook niet de wettelijke bevoegdheid te onderzoeken

wat buitenlandse I&V-diensten met de ontvangen gegevens precies hebben gedaan. Ditzelfde geldt voor de vraag wat militaire coalities met van de MIVD ontvangen gegevens hebben gedaan.

Ook toepassing van het in dit toezichtsrapport als wenselijk beschreven juridisch kader zal in de praktijk niet het risico kunnen uitsluiten dat, zonder dat dit door de MIVD is gewild, door deze dienst aan buitenlandse (militaire) I&V-diensten verstrekte gegevens worden gebruikt voor onrechtmatig geweldgebruik. Het zal het risico hierop echter wel aanzienlijk kunnen verkleinen.

6 Aanbevelingen

1. De Commissie beveelt aan dat de MIVD haar staande beleid gericht op verstrekking van gegevens aan buitenlandse I&V-diensten, respectievelijk aan militaire coalities, met het in dit toezichtrapport beschreven juridisch kader in overeenstemming brengt.
2. Uit de wegingsnotities moet onder meer blijken welke risico's de samenwerking met buitenlandse I&V-diensten met zich mee kan brengen en onder welke voorwaarden bepaalde vormen van samenwerking (zoals het verstrekken van persoonsgegevens en ongeëvalueerde gegevens) zijn toegestaan. Dit houdt in dat de MIVD bij de beoordeling hiervan aan de hand van de samenwerkingscriteria, ook moet afwegen of (de staat van) de betreffende buitenlandse I&V-dienst betrokken is bij geweldgebruik in het kader van gewapende conflicten of vergelijkbaar geweldgebruik. Als dat het geval is moet worden gezien of gegevensverstrekking risico's met zich meebrengt in de zin dat deze verwijtbaar bij kan dragen aan schendingen van het internationaal recht, waaronder onrechtmatig geweldgebruik.
3. In de praktijk zal het niet in alle gevallen eenvoudig zijn vast te stellen wanneer sprake is van een gewapend conflict, of van een volkenrechtelijke grondslag voor het geweldgebruik door een andere staat. De betrokken staten zullen in de regel menen dat het door hen uitgevoerde geweld rechtmatig plaatsvindt. De Commissie vindt het daarom raadzaam dat de MIVD bij onduidelijkheid hierover juridisch advies inwint. Bijvoorbeeld bij de directie juridische zaken van het ministerie van Defensie en/of via dit ministerie bij het ministerie van Buitenlandse Zaken.
4. Als de MIVD met het verstrekken van gegevens het doel heeft bij te dragen aan een targetingproces, moeten de afwegingen die hierbij worden gemaakt in het kader van de wettelijke vereisten, schriftelijk worden vastgelegd. Wanneer de MIVD met het verstrekken van gegevens *niet* het expliciete doel heeft bij te dragen aan een targetingproces, moet schriftelijke vastlegging toch plaatsvinden als op basis van algemene ervaringsregels en/of de feiten en omstandigheden van het specifieke geval, in redelijkheid een reële mogelijkheid (risico) bestaat dat met de gegevensverstrekking wordt bijgedragen aan een targetingproces.
5. Als de te verstrekken (geëvalueerde of ongeëvalueerde) gegevens een onderwerp betreffen waarvan bekend is dat deze een relatie heeft met lopend geweldgebruik door de staat van de I&V-dienst waaraan gegevens worden verstrekt *en* Nederland zelf niet betrokken is bij dat geweldgebruik, moet in aanvulling op de derde-partijregel de schriftelijke voorwaarde worden gesteld dat deze gegevens *niet* mogen worden gebruikt voor doeleinden die een schending van het internationaal recht inhouden.
6. Bij de inzet van de Nederlandse krijgsmacht in coalitieverband is sprake van een regeringsbesluit waarover informatie is verstrekt aan het parlement. De verstrekking van gegevens aan een militaire coalitie waarvan Nederland deel uitmaakt moet in overeenstemming zijn met hetgeen de regering over de aard en intensiteit van de deelname van Nederland aan het parlement heeft gemeld, al dan niet via een zogenaamde artikel 100-brief.
7. Bij vermoedens van onrechtmatig geweldgebruik door de staat van de ontvangende partij van door de MIVD verstrekte gegevens (rapporten van mensenrechtenorganisaties of mediaberichten kunnen indicatoren hiervoor zijn), moet de MIVD actief nagaan of verstrekte gegevens daarin mogelijk een aandeel hebben gehad (zgn. *feedbackloop*). Bestaan hier concrete aanwijzingen voor, dan moeten die door middel van heroverweging hun weerslag vinden in de (omvang van de) samenwerking met de ontvangende partij in kwestie.

Bijlage I: Opzet en methodiek

Wat heeft de Commissie onderzocht?

De Commissie heeft de rechtmatigheid van bijdragen van de MIVD aan targetingsprocessen onderzocht.

Vanwege de omvang van het begrip targetingsproces en het feit dat de maatschappelijke en politiek-bestuurlijke discussie gaat over targeting in de zin van onrechtmatig geweldgebruik, heeft de Commissie ervoor gekozen haar onderzoek specifiek te richten op door de MIVD (onder meer) aan buitenlandse I&V-diensten verstrekte gegevens die vanwege hun onderwerp, al dan niet in combinatie met informatie uit andere bronnen, kunnen bijdragen aan besluitvorming over met geweld uit te voeren (militaire) handelingen.⁵⁴ Dit tegen de achtergrond van geweldgebruik door (de staat) van de ontvangende partij van de gegevensverstrekking.

De Commissie heeft zich in dit kader gericht op de gegevensverstrekking van de MIVD met buitenlandse I&V-diensten sinds 1 januari 2013 tot en met 31 december 2015. Daarnaast heeft zij zich gericht op de gegevensverstrekking van de MIVD aan andere instanties dan I&V-diensten, in het kader van lopende en recent afgeronde militaire missies.

De Commissie kan niet beoordelen in hoeverre door de MIVD verstrekte gegevens, door buitenlandse partijen daadwerkelijk zijn gebruikt ten behoeve van targetingsprocessen. De Commissie heeft immers niet de wettelijke bevoegdheid gegevensverwerking door deze partijen nader te onderzoeken.⁵⁵

Hoe heeft de Commissie dit onderzoek gedaan?

In eerste instantie heeft de Commissie aan de hand van literatuurstudie en diverse gesprekken met deskundigen onderzoek gedaan naar het juridisch kader.

De Commissie heeft verder kennisgenomen van diverse mediaberichten en parlementaire stukken die gaan over aan de Verenigde Staten toegeschreven *targeted killings* en de mogelijke betrokkenheid van de MIVD hierbij.⁵⁶

Daarnaast heeft de Commissie op basis van literatuurstudie en gesprekken met medewerkers van de MIVD en andere functionarissen van het ministerie van Defensie, zich een beeld gevormd van de praktijk rond de verwerking van gegevens die een bijdrage kunnen leveren aan een targetingsproces.

De Commissie heeft vervolgens aan de hand van gegevensonderzoek in de systemen van de MIVD en gesprekken met MIVD-medewerkers, gegevensverstrekkingen die binnen de hierboven omschreven focus vielen, nader beoordeeld. Vanwege de omvang van het aantal gegevens heeft de Commissie geen uitputtend onderzoek verricht. De Commissie heeft zich in plaats daarvan gericht op gegevens zoals omschreven in paragraaf 2.7. Uit deze gegevens heeft zij verstrekkingen geselecteerd en nader onderzocht die 1) in de hierboven omschreven onderzoeksperiode vielen, en 2) een relatie hebben met geweldgebruik door de staat van de ontvangende buitenlandse I&V-dienst of militaire coalitie.

⁵⁴ De Commissie verstaat in deze context onder met geweld uit te voeren handelingen: geweldgebruik met het doel objecten te vernietigen of uit te schakelen of (een groep van) personen te doden of anderszins uit te schakelen (door bijvoorbeeld gevangenneming).

⁵⁵ De Commissie is slechts bevoegd in het kader van haar toezichhoudende taak onderzoek te verrichten naar de wijze waarop hetgeen bij of krachtens de Wiv 2002 of de Wet veiligheidsonderzoeken is gesteld, is uitgevoerd (artikel 78 Wiv 2002).

⁵⁶ Zie noot 2 en 3.

In 2012 heeft de Commissie een verkenning⁵⁷ naar dit onderwerp verricht ten aanzien van de inzet van de Nederlandse krijgsmacht in Afghanistan en de bevindingen daarvan in datzelfde jaar onder de aandacht van de MIVD gebracht. De Commissie heeft deze bevindingen meegenomen in dit onderzoek.

(Delen van) conceptversies van dit rapport zijn voorgelegd aan enkele leden van de Kenniskring van de Commissie.⁵⁸ Daarnaast zijn ongerubriceerde delen van deze conceptversies voorgelegd aan externe deskundigen.

Geraadpleegde externe juridische deskundigen:

- Brigade-generaal prof. dr. P.A.L. Ducheine
- Prof. dr. T.D. Gill

Tijdsverloop van het onderzoek

22 mei 2015	Aankondiging van het onderzoek.
4 mei 2016	Toezietsrapport opgesteld.
29 juni 2016	(Gerubriceerde) reactie van de minister van Defensie op het opgestelde toezietsrapport.
3 augustus 2016	Toezietsrapport vastgesteld.

⁵⁷ Door middel van verkenningen beoogt de Commissie breed zicht te krijgen op de kernactiviteiten van de AIVD en de MIVD. Zij laat zich door de diensten informeren over belangrijke gebeurtenissen en ontwikkelingen. Ook brengt de Commissie zelf activiteiten van de AIVD en de MIVD in kaart. Door op de hoogte te blijven van de ontwikkelingen binnen de AIVD en de MIVD kan de Commissie een verantwoorde afweging maken in de keuze van haar onderzoeken.

⁵⁸ De CTIVD heeft eind 2014 een kenniskring opgericht. De Kenniskring adviseert de CTIVD over relevante ontwikkelingen en denkt kritisch mee met de Commissie bij (de keuze van) onderzoeken.

Bijlage II: Relevante internationale rechtsnormen

1 Inleiding

Het uitvoeren van een targetingsproces en het geweldgebruik dat daaruit voort kan vloeien zijn aan regels gebonden. Het recht stelt grenzen aan wat mag op dit gebied. Zoals door de Commissie is beschreven in hoofdstukken 2 en 3 van dit toezichtsrappport, kunnen gegevens van de MIVD een rol spelen bij een targetingsproces. De MIVD kan over gegevens beschikken die, indien deze worden verstrekt, mede bij kunnen dragen aan besluitvorming over het al dan niet met geweldgebruik uitschakelen van bepaalde doelwitten.

De Commissie legt in bijlage I (opzet en methodiek van het onderzoek) uit dat haar focus vooral heeft gelegen op bijdragen van de MIVD aan targetingsprocessen in de context van besluitvorming over geweldgebruik. Het juridisch kader in hoofdstuk 3 en deze bijlage richten zich daarom eveneens hierop.

2 Normen uit het internationaal recht met betrekking tot het targetingsproces

2.1 Inleiding

Normen uit het internationaal recht kunnen van invloed zijn op de taakuitvoering door de MIVD. Een van de uitgangspunten van de Wiv 2002 is dat de MIVD bij de taakuitvoering gebonden is aan de wet (zie artikel 2 Wiv 2002). Hier wordt niet alleen de Wiv 2002 bedoeld, maar ook het recht in algemene zin. Daaronder worden evenzeer verstaan de normen uit de Grondwet (bijvoorbeeld de inspanningsverplichting voor de regering de internationale rechtsorde te bevorderen)⁵⁹ en het internationaal recht (de internationale verplichtingen van Nederland die onder meer voortvloeien uit geratificeerde verdragen).⁶⁰

Of, en zo ja, in hoeverre geweldgebruik als gevolg van een targetingsproces is toegestaan hangt vaak samen met de toepassing van dergelijke normen. Bij een bijdrage van de MIVD aan een targetingsproces is specifiek van belang het antwoord op de vraag of een dergelijke bijdrage (direct of indirect) neerkomt op schending van deze normen. De Commissie bespreekt in de volgende subparagrafen de internationale rechtsnormen die in dit verband relevant zijn.

2.2 Volkenrechtelijke grondslag voor geweldgebruik in het buitenland (*ius ad bellum*)

Bij de uitvoering van een targetingsproces is sprake van een (militaire) operatie uitgevoerd door eenheden van een of meerdere staten. Als zo een operatie een grensoverschrijdend karakter heeft of meerdere staten daarbij zijn betrokken, moet volgens het internationaal recht daarvoor een volkenrechtelijke grondslag⁶¹ aanwezig zijn.⁶² Dit valt onder het *ius ad bellum*. Hiermee worden onder

⁵⁹ Artikel 90 Grondwet.

⁶⁰ *Kamerstukken II* 2000/01, 25 877, nr. 14, p. 65.

⁶¹ Andere benamingen hiervoor zijn: 'rechtsbasis' of 'volkenrechtelijk mandaat'.

⁶² Zie bijvoorbeeld de brief van de minister van Buitenlandse Zaken bij het advies van de extern volkenrechtelijk adviseur over geweldgebruik tegen ISIS in Syrië, waarin wordt uitgelegd wat de volkenrechtelijke grondslag kan zijn van militair optreden aldaar (*Kamerstukken II* 2014-15, 27 925, nr. 543). Zie ook T.D. Gill & P.A.L. Duchaine, 'De legitimering van statelijk geweldgebruik na 9/11', in: F. Osinga, J. Soeters, W. van Rossum (reds.), *Nine eleven: tien jaar later*, Amsterdam: Boom (2011), p.216-234.

meer internationale rechtsnormen bedoeld die gaan over de vraag onder welke omstandigheden een staat geweld mag gebruiken tegen of in een andere staat (of tegen een niet-statelijke entiteit zoals een strijdgroep in een andere staat).

Een volkenrechtelijke grondslag kan zijn: de instemming van de staat waar het geweldgebruik plaatsvindt, een resolutie van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties (hoofdstuk 7 VN-Handvest) of het recht van een staat zichzelf te verdedigen (artikel 51 VN-Handvest).⁶³ Besluiten over het invoeren van een volkenrechtelijke grondslag worden in het algemeen genomen op regeeringsniveau. Als voor grensoverschrijdend geweldgebruik door een staat geen volkenrechtelijke grondslag bestaat, dan is sprake van schending van het *ius ad bellum*.

Naast een volkenrechtelijke grondslag voor geweldgebruik door staten (die onder meer gaat over de vraag of een staat buiten zijn grondgebied geweld mag gebruiken) is van belang de vraag wanneer geweldgebruik is toegestaan. Deze vraag wordt beantwoord door de regels die van toepassing zijn op *de wijze waarop* (militaire) operaties mogen plaatsvinden. Het gaat hier over regels die bijvoorbeeld bepalen op welke wijze geweldsmiddelen mogen worden ingezet. Deze regels zijn te vinden in zogenaamde (internationale) rechtsregimes, zoals het humanitair oorlogsrecht (ook wel *ius in bello* genoemd).

2.3 Rechtsregimes die van toepassing kunnen zijn op geweldgebruik (waaronder *ius in bello*)

Op de wijze waarop geweldgebruik plaatsvindt, kunnen verschillende internationale rechtsregimes van toepassing zijn.⁶⁴ Wordt geweldgebruik in het kader van een gewapend conflict toegepast, dan is het humanitair oorlogsrecht⁶⁵ daarop van toepassing. Dat wil zeggen dat in een dergelijk geval internationale rechtsnormen uit het humanitair oorlogsrecht in beginsel bepalen wat op het gebied van geweldgebruik is toegestaan. Denk aan het antwoord op de vraag of een object of persoon een rechtmatig aan te vallen militair doel is.⁶⁶ Objecten mogen onder omstandigheden worden aangevallen als zij "naar hun aard, ligging, bestemming of gebruik een daadwerkelijke bijdrage tot de krijgsv verrichtingen leveren en waarvan de gehele of gedeeltelijke vernietiging (...) onder de omstandigheden van dat moment een duidelijk militair voordeel oplevert."⁶⁷ Burgers genieten algemene bescherming tegen uit militaire operaties voortvloeiende gevaren. Onder omstandigheden mogen ook burgers worden aangevallen, voor zover en "zolang zij rechtstreeks deelnemen aan de vijandelijkheden".⁶⁸

⁶³ T.D. Gill & D. Fleck (Eds.), *Handbook of the International Law of Military Operations* (2nd ed.): Oxford University Press (2015), p.95-252.

⁶⁴ M.N. Schmitt, 'Targeting in international Law' in T.D. Gill & D. Fleck (Eds.), *Handbook of the International Law of Military Operations* (2nd ed.): Oxford University Press (2015), p.269-306 en N. Melzer, 'Targeted Killings in Operational Law Perspective' in T.D. Gill & D. Fleck (Eds.), *Handbook of the International Law of Military Operations* (2nd ed.): Oxford University Press (2015), p.307-331.

⁶⁵ Andere benamingen hiervoor zijn "internationaal humanitair recht" of kortweg "oorlogsrecht." In Nederland wordt meestal de term humanitair oorlogsrecht gehanteerd (bijvoorbeeld door het Rode Kruis en het ministerie van Defensie).

⁶⁶ Zie onder meer artikelen 35 tot en met 58 van het Aanvullend Protocol bij de Verdragen van Genève (Protocol I).

⁶⁷ Artikel 52 van het Aanvullend Protocol bij de Verdragen van Genève (Protocol I). Deze bepaling wordt in het algemeen gezien als onderdeel van het gewoonterecht.

⁶⁸ Artikel 51 van het Aanvullend Protocol bij de Verdragen van Genève (Protocol I). Deze bepaling wordt in het algemeen gezien als onderdeel van het gewoonterecht.

Gewapende conflicten kunnen worden onderscheiden in internationaal gewapende conflicten en niet-internationaal gewapende conflicten.⁶⁹ Er is sprake van een internationaal gewapend conflict als staten geweld tegen elkaar gebruiken. Een niet-internationaal gewapend conflict bestaat als sprake is van geweldgebruik tussen een of meerdere staten enerzijds en georganiseerde gewapende groeperingen anderzijds (of tussen dergelijke groeperingen onderling). De intensiteit van het geweldgebruik moet voor het bestaan van een niet-internationaal gewapend conflict wel hoog genoeg zijn en de gewapende groepering(en) moet(en) in voldoende mate zijn georganiseerd. Daarom kan niet ieder geweldgebruik tussen een of meerdere staten enerzijds en gewapende groeperingen anderzijds (of tussen dergelijke groeperingen onderling) als gewapend conflict worden gekwalificeerd.

Een targetingproces dat uitmondt in geweldgebruik *buiten* een gewapend conflict is alleen in uitzonderingsgevallen toegestaan. In het geval van geweldgebruik buiten een gewapend conflict geldt immers het mensenrechtenregime in zijn volle omvang. Dit rechtsregime laat in vergelijking met het humanitair oorlogsrecht slechts in uitzonderlijke gevallen ruimte voor de toepassing van dodelijk geweld.⁷⁰ Dit kan het geval zijn als het dodelijk geweld absoluut noodzakelijk is om personen te verdedigen tegen onrechtmatig geweld, een rechtmatige arrestatie te bewerkstelligen of een opstand te onderdrukken.⁷¹

Het is overigens van belang te benadrukken dat het feit dat het humanitair oorlogsrecht een specifiek wettelijk kader biedt voor gewapende conflicten, dit de toepasselijkheid van het mensenrechtenregime in dergelijke situaties *niet* zonder meer uitsluit.⁷² De entiteit die acties onderneemt in het kader van een targetingproces, zal aan de hand van de toepasselijke rechtsregimes moeten bepalen of een te ondernemen actie rechtmatig is. Deze juridische verplichting ligt niet bij een I&V-dienst die daarvoor slechts de benodigde inlichtingen levert (zoals de MIVD), maar in het algemeen bij een (militaire) commandant die de tactische leiding heeft over gevechtseenheden.

⁶⁹ Hoewel de regels voor een internationaal en niet-internationaal gewapend conflict grotendeels gelijk zijn, bestaan er toch belangrijke verschillen. Zo is het krijgsgevangenenregime niet van toepassing in een internationaal gewapend conflict.

⁷⁰ Hier kan bijvoorbeeld worden gedacht aan normen uit het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) of het Internationaal Verdrag inzake Burger- en Politieke Rechten (IVBPR), te weten: artikel 2 EVRM (het recht op leven) en artikel 6 IVBPR (idem).

⁷¹ Artikel 2 EVRM.

⁷² Zie E. Pouw, *International Human Rights Law and the Law of Armed Conflict in the Context of Counterinsurgency: With a Particular Focus on Targeting and Operational Detention*, Ministerie van Defensie 2013, Diss. Uva 2013. Zie ook T.D. Gill, 'Some Thoughts on the Relationship between International Humanitarian Law and International Human Rights Law: a Plea for Mutual Respect and a Common Sense Approach', *The Yearbook of International Humanitarian Law* 2013, p. 251-266.

CTIVD nr. 50

BIJLAGE III BEGRIPPENLIJST

bij het toezichtsrapport over bijdragen van de MIVD aan targeting

In deze lijst wordt een aantal begrippen toegelicht zoals deze worden gebruikt in het toezichtsrapport. De CTIVD heeft bij de gegeven omschrijvingen geen volledigheid nagestreefd maar geprobeerd de lezer een zo concreet mogelijk beeld te geven van de desbetreffende begrippen.

Analytische samenwerking	Het uitwisselen van gegevens (niet zijnde persoonsgegevens en ongeëvalueerde gegevens) waarbij zicht wordt gegeven op het actuele kennisniveau van de dienst.
(Doel)bewuste bijdrage aan targeting	Het verstrekken van gegevens met het doel bij te dragen aan een targetingproces.
Bijzondere bevoegdheid	Een bevoegdheid van de dienst waarin een specifieke inbreuk op de persoonlijke levenssfeer is geregeld, alsmede de voorwaarden waaronder deze mag worden toegepast. De toepassing van een bijzondere bevoegdheid heeft veelal een geheim karakter. De bijzondere bevoegdheden zijn neergelegd in de artikelen 20 t/m 30 van de Wiv 2002 (bijvoorbeeld tappen en observeren).
Buitenlandse I&V-dienst	Een inlichtingen- en/of veiligheidsdienst van een andere staat.
Geëvalueerde gegevens	Gegevens die zijn beoordeeld op relevantie voor de taakuitvoering.
Gegevensbescherming	Waarborgen voor de bescherming van gegevens zoals die blijken uit wettelijke regels en de praktijk, onder meer met betrekking tot de opslag en de vernietiging van gegevens.
Gegevensverwerking	Het verzamelen, vastleggen, ordenen, bewaren, bijwerken, wijzigen, opvragen, raadplegen, gebruiken, verstrekken door middel van doorzending, verspreiding of enige andere vorm van terbeschikkingstelling, samenbrengen, met elkaar in verband brengen, alsmede het afschermen, uitwissen of vernietigen van gegevens (artikel 1, aanhef en onder f, van de Wiv 2002). Het enkele verzamelen van gegevens wordt wel aangeduid als gegevensverwerving.

Gewapend conflict	Volgens het humanitair oorlogsrecht is sprake van een gewapend conflict als staten tegen elkaar geweld gebruiken (internationaal gewapend conflict) of als sprake is van geweldgebruik tussen een of meerdere staten enerzijds en een of meerdere gewapende georganiseerde strijdgroepen anderzijds, of tussen gewapende georganiseerde groeperingen onderling (niet-internationaal gewapend conflict). Het bestaan van een niet-internationaal gewapend conflict hangt af van de intensiteit van het geweld en de organisatiegraad van de betrokken gewapende groepering(en). Daarom kan niet ieder geweldgebruik door een staat tegen een gewapende groepering worden gekwalificeerd als een gewapend conflict.
Geweldgebruik	Het gebruik van geweld, zowel in als buiten een gewapend conflict, met (militaire) middelen zoals gevechtseenheden die onderdeel zijn van strijdkrachten zoals infanterie-eenheden, gevechtsvliegtuigen (bemand en onbemand) en langeafstandsraketten.
Metadata	Gegevens over communicatie. Van een telefoongesprek zijn deze gegevens bijvoorbeeld de betrokken telefoonnummers, de starttijd en de eindtijd van het gesprek en de gegevens van de betrokken zendmasten.
Militaire coalitie	Militair samenwerkingsverband bestaande uit strijdkrachten van meerdere staten, al dan niet onder de vlag van of geleid door internationale organisaties zoals de NAVO.
Onbewuste bijdrage aan targeting	Gegevensverstrekking zonder het doel en zonder de wetenschap van een bijdrage aan targeting.
Ongeëvalueerde gegevens	Gegevens die nog niet zijn beoordeeld op relevantie voor de taakuitvoering (bijvoorbeeld grote hoeveelheden metadata).
Operationele samenwerking	Vormen van samenwerking waarbij zicht wordt gegeven op de werkwijze of bronnen van de dienst of waarbij het verstrekken van persoonsgegevens en ongeëvalueerde gegevens aan de orde is.
Persoonsgegevens	Gegevens die betrekking hebben op een identificeerbare of geïdentificeerde, individuele natuurlijke persoon (bijvoorbeeld een naam of een foto). Artikel 1, aanhef en onder e, Wiv 2002.
Protocollaire samenwerking	Het onderhouden van louter contacten met een buitenlandse dienst.
Quid pro quo	Wederkerigheid; letterlijk: "voor wat hoort wat". Stelregel in de samenwerking tussen inlichtingen- en veiligheidsdiensten.
Samenwerkingscriteria	De criteria aan de hand waarvan de dienst moet beoordelen of een buitenlandse I&V-dienst in aanmerking komt voor samenwerking.
Targeting(proces)	Een proces dat (door middel van selectie en prioritering van doelen) onder meer kan leiden tot geweldgebruik door strijdkrachten om een bepaalde tactische of strategische doelstelling te behalen.
Wegingsnotitie	Een document waarin de beoordeling is vastgelegd in hoeverre een buitenlandse dienst voldoet aan de samenwerkingscriteria en welke vormen van samenwerking geoorloofd zijn.
Wiv 2002	Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2002. Deze wet gold ten tijde van het onderzoek door de CTIVD.



Anna van Saksenlaan 50 | 2593 HT Den Haag
T 070 315 58 20 | F 070 381 71 68
E info@ctivd.nl | www.ctivd.nl