

Vergaderjaar 2010–2011

29 924

Toezichtsverslagen AIVD en MIVD

Nr. 67

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 april 2011

De commissie van toezicht betreffende de inlichtingen- en veiligheidsdiensten (CTIVD) heeft in het kader van haar taak bedoeld in artikel 64, tweede lid, onder a, van de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2002 (WIV 2002) een onderzoek verricht naar de rechtmatigheid van de uitvoering van de inlichtingentaak buitenland door de AIVD. Naar aanleiding van dit onderzoek heeft de commissie een toezichtsrapport vastgesteld.¹ Het toezichtsrapport dien ik met mijn reactie, conform artikel 79, vijfde lid, van de WIV 2002, aan beide kamers der Staten-Generaal te zenden. Op grond van deze bepaling bestaat voor mij als minister tevens de wettelijke plicht om vermelding van in ieder geval de gegevens die inzicht bieden in de in concrete gevallen ingezette middelen (werkwijze), geheime bronnen of het actuele kennisniveau van de AIVD achterwege te laten. Dat geldt in ieder geval voor de geheime bijlage bij het rapport die passages bevat die gelet op eerder genoemde gronden niet openbaar mogen worden gemaakt. Deze zend ik zoals gebruikelijk aan de Commissie voor de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten van de Tweede Kamer (CIVD). Ik heb echter geconstateerd dat ook in het door de CTIVD vastgestelde openbare deel van het rapport twee passages zijn opgenomen die naar mijn mening teveel zicht geven op de werkwijze van de AIVD. Gelet op mijn hiervoor geschetste verantwoordelijkheid heb ik deze passages uit het openbare rapport verwijderd. Het betreft twee passages in paragraaf 5.4. Deze passages zullen net als de geheime bijlage bij het rapport uitsluitend ter vertrouwelijke kennisneming aan de CIVD worden gezonden. Overigens betreft het passages die geen rechtsmatigheidsoordeel van de CTIVD bevatten.

De CTIVD heeft onderzoek verricht naar de uitvoering van de inlichtingentaak buitenland door de AIVD over de periode januari 2006 tot juli 2010. De AIVD heeft deze taak sinds de inwerkingtreding van de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2002 (WIV 2002). Met de inlichtingentaak buitenland wordt beoogd om ten behoeve van het buitenlands beleid in brede zin inlichtingen te verzamelen die via andere, bijvoorbeeld

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

diplomatieke, kanalen niet of moeilijk te verkrijgen zijn. Doel is om de werkelijke intenties van overheden, personen en groeperingen te achterhalen. De inlichtingentaak buitenland is toebedeeld aan een aparte eenheid binnen de AIVD, de eenheid Inlichtingen Buitenland (hierna: de eenheid IB).

De CTIVD stelt onder meer vast dat met name sinds de «herijking» in 2007 de professionaliteit van de eenheid IB is toegenomen. Daarnaast stelt de CTIVD vast dat het doel waarvoor de inlichtingentaak buitenland in het leven is geroepen enkel gediend kan worden indien de belangen van de leverancier van de inlichtingen (de AIVD) en de belangrijkste ontvanger van de inlichtingen (het ministerie van Buitenlandse Zaken) goed op elkaar zijn afgestemd. De ondernomen initiatieven om de samenwerking te verbeteren ziet de CTIVD als een positieve ontwikkeling.

Ik herken mij in de analyse en bevindingen van de CTIVD in het rapport. Enkele onderwerpen geven aanleiding tot een reactie mijnerzijds. Ik zal daarop in het onderstaande nader ingaan.

De CTIVD doet een aantal aanbevelingen ter verbetering c.q. aanscherping van de werkwijzen en procedures van de AIVD. Deze aanbevelingen neem ik over, behoudens een enkel onderdeel. Ik zal dat hieronder ook toelichten. Overigens wijs ik er op dat de (kritische) conclusies en aanbevelingen in het rapport hoofdzakelijk zijn gebaseerd op drie operaties van de eenheid IB (conclusies/aanbevelingen 6.9, 6.10, 6.11, 6.12, 6.13, 6.14 en 6.17). Ik wens in dit verband te benadrukken dat de CTIVD gedurende een lange periode een groot aantal, vaak complexe en gevoelige, operaties van de eenheid IB heeft bekeken. Het gaat derhalve om een beperkt aantal operaties in vergelijking met het totale aantal operaties dat is beoordeeld. Voor de drie genoemde operaties geldt bovendien dat de problemen reeds door de AIVD waren onderkend en hebben geleid tot het nemen van maatregelen om herhaling te voorkomen.

In paragraaf 3.5.1 van het rapport wordt het (juridisch) kader uiteengezet voor de inzet van bijzondere bevoegdheden in het kader van de inlichtingentaak buitenland. Naar het oordeel van de CTIVD dienen bij de uitvoering van de inlichtingentaak buitenland enkel bijzondere bevoegdheden te worden ingezet in het kader van onderzoek naar die onderwerpen die mogelijk tot een aantasting van de nationale veiligheid zullen leiden. Hoe die aantasting zich uiteindelijk zal concretiseren is bij de inlichtingentaak buitenland moeilijker in te schatten dan bij de veiligheidstaak van de AIVD. De internationale ontwikkelingen en politieke intenties die in het kader van de inlichtingentaak buitenland worden onderzocht zullen vaak pas op de lange(re) termijn mogelijk een nadelig effect hebben op de nationale veiligheid van Nederland. Afgesloten wordt met de overweging dat de CTIVD het van belang acht dat de AIVD bij de inzet van bijzondere bevoegdheden in het kader van de inlichtingentaak buitenland aangeeft waar de potentiële aantasting van de nationale veiligheid uit bestaat.

In het verlengde daarvan stelt de CTIVD in paragraaf 5.2 dat de motiveringen van de inzet van bijzondere bevoegdheden aantonen dat de eenheid IB doordacht te werk gaat, maar dat deze eenheid bij de motivering van de inzet van die bevoegdheden dikwijls summier is in het beschrijven waar de potentiële aantasting van de nationale veiligheid uit bestaat. De CTIVD beveelt dan ook aan om in de motivering van de inzet van bijzondere bevoegdheden in het vervolg de potentiële aantasting van de nationale veiligheid nauwkeuriger te omschrijven.

Bezien is hoe deze aanbeveling in de praktijk het beste kan worden vormgegeven. De AIVD is van mening dat aan de aanbeveling van de

CTIVD tegemoet kan worden gekomen door de potentiële aantasting van de nationale veiligheid expliciet en duidelijk(er) te beschrijven in de onderzoeksprojecten. Bij de motivering van de inzet van bijzondere bevoegdheden kan hiernaar worden verwezen. Op deze manier wordt naar mijn overtuiging de noodzakelijke relatie gelegd tussen het onderzoeksobject en de potentiële aantasting van de nationale veiligheid.

In paragraaf 5.3.1 gaat de CTIVD in op de inzet van agenten en informanten in het buitenland en de bijzondere inzet die daarbij is vereist van de daarbij betrokken operationele medewerkers en hun leidinggevenden. De CTIVD benadrukt de noodzaak van een goede begeleiding van operationele medewerkers die in het kader van de inlichtingentaak buitenland contact onderhouden met bronnen die zich in het buitenland bevinden. Zij acht het van groot belang dat met kennis en ervaring op het gebied van de inlichtingentaak buitenland kritisch gewerkt wordt aan een betere voorbereiding en een meer structurele en tijdige evaluatie van operationele activiteiten in het buitenland. De CTIVD ziet hier een taak weggelegd voor de afdeling die zich bezighoudt met de regie van deze activiteiten.

De AIVD is zich er zeer van bewust dat bij operaties in het buitenland het optreden van een medewerker van de dienst uiterst zorgvuldig moet worden voorbereid. Er bestaat inmiddels een systeem waarbij voor elke geheime operationele dienstreis naar het buitenland een plan moet worden gemaakt dat wordt getoetst.

In verband met de beschouwingen van de CTIVD in diezelfde paragraaf over het verschil tussen de status van informant en de status van agent wijs ik er op dat dit onderscheid in een recente interne instructie is verduidelijkt.

Gezien de risico's die opereren in het buitenland met zich brengt beveelt de CTIVD in paragraaf 5.3.2 aan om voorafgaande aan het opereren in voor de agent mogelijk risicovolle regio's een risico-analyse op te stellen waarin aandacht wordt besteed aan de persoon van de agent in relatie tot zijn opdracht, aan zijn motivatie en zijn betrouwbaarheid. Dit dient om te bezien of de agent geschikt is om zelfstandig in het buitenland te opereren en hij zichzelf en de belangen van de dienst niet in gevaar zal brengen. De CTIVD licht deze aanbeveling kort toe in de geheime bijlage.

Vooropgesteld zij dat de werkzaamheden van een inlichtingen- en veiligheidsdienst altijd (enig) risico met zich kunnen brengen. Deze risico's dienen echter altijd zorgvuldig te worden afgewogen. Ik ben van mening dat de bestaande procedures binnen de AIVD voldoende waarborgen bieden om de risico's voorafgaande aan en tijdens de inzet, voor zover mogelijk, in kaart te brengen.

Het in paragraaf 5.3.3 door de CTIVD benadrukte belang van een goede dossiervorming, in het bijzonder bij agentenoperaties, onderschrijf ik. Ik wijs er op dat uit door de AIVD uitgevoerde steekproeven blijkt dat de door de CTIVD gesignaleerde verbeteringen op dit vlak zich verder doorzetten.

In diezelfde paragraaf oordeelt de CTIVD dat het opstellen van een operatieplan in belangrijke mate kan bijdragen aan de zorgvuldige en effectieve uitvoering van een agentenoperatie. Tevens kan de voortzetting of het afsluiten van een operatie bij de aanwezigheid van een operatieplan beter worden gemotiveerd. Het verdient dan ook de voorkeur van de CTIVD om bij iedere agentenoperatie een operatieplan op te stellen. De CTIVD beveelt aan dit op te nemen in de interne voorschriften.

Zoals de CTIVD in het rapport constateert wordt in de bestaande procedure een operatieplan opgesteld als sprake is van een «hoog

ambitieniveau». Dat is reeds het geval als sprake is van een substantiële verhoging van het risico, als er een grote impact is op de persoonlijke levenssfeer van de agent, als er een substantiële investering plaatsvindt of als een extra investering plaatsvindt in de begeleidingscapaciteit. Naar mijn mening bevat deze procedure binnen de AIVD voldoende waarborgen, aangezien aldus bij gevoelige en/of complexere operaties wordt voorzien in een operatieplan. Ook kan nog tijdens een operatie worden besloten een operationeel plan op te stellen, omdat een in aanvang overzichtelijke operatie zich ontwikkelt tot een complexe operatie. Het voert naar mijn mening echter te ver om in alle gevallen een dergelijk plan op te stellen, mede gelet op het feit dat de procedure operatieplan niet de enige procedure is die bijdraagt aan de zorgvuldige en effectieve uitvoering van een agentenoperatie. Op de zorgvuldige uitvoering van de geldende procedures wordt door leidinggevendenden binnen de dienst ook nadrukkelijk gestuurd.

De CTIVD constateert in paragraaf 5.3.4 dat haar bij één agentenoperatie de financiële dimensie van de operatie is opgevallen. Inmiddels zijn door de AIVD op het terrein van financiële verantwoording en controle, (mede) ter voorkoming van oneigenlijk gebruik van financiële middelen, de nodige maatregelen doorgevoerd.

Paragraaf 5.4 van het rapport handelt over de inzet van Sigint (artikel 27 van de WIV 2002). De CTIVD concludeert, in lijn met haar eerdere rapport inzake de inzet door de AIVD van de artikelen 25 en 27 van de WIV 2002, dat vaak niet per kenmerk wordt gespecificeerd aan wie het toebehoort en waarom het van belang is kennis te nemen van de informatie die via dit specifieke kenmerk kan worden verworven. In reactie op genoemd rapport heeft mijn ambtsvoorganger destijds aangegeven het met de CTIVD eens te zijn dat dit niet aanvaardbaar is, maar tevens aangegeven zorgen te hebben over de praktische uitvoerbaarheid. Zoals terecht wordt geconstateerd in het rapport is toegezegd over dit onderwerp in nader overleg te treden met de CTIVD. De CTIVD heeft ingestemd met mijn voorstel om na de publicatie van het rapport van de CTIVD inzake de inzet van Sigint door de MIVD invulling te geven aan deze toezegging.

Overigens constateert de CTIVD in deze paragraaf dat zij in haar onderzoek Sigint-operaties is tegengekomen waarbij met het voortschrijden van de operatie steeds duidelijker wordt aangegeven aan wie de kenmerken toebehoren en waarom de inzet ten aanzien van deze functionarissen gelegitimeerd is. Er zijn echter, aldus de CTIVD, vooral in voorgaande jaren ook veel Sigint-operaties geweest waarin een dergelijke specificatie uitbleef. Ik begrijp hieruit dat de CTIVD erkent dat de inzet van het middel Sigint een proces is, waarbij in principe breed wordt begonnen en gaandeweg voorzover mogelijk specificering plaatsvindt.

In paragraaf 5.5 herhaalt de CTIVD ten aanzien van één operatie – welke operatie nader wordt besproken in de geheime bijlage bij het rapport – de constatering die zij reeds had gedaan in de geheime bijlage bij haar rapport inzake de toepassing van artikel 25 en 27 WIV 2002 door de AIVD. De CTIVD was en is nog steeds van oordeel dat de desbetreffende operatie onrechtmatig is. Zoals mijn ambtsvoorganger in reactie op voornoemd rapport gemotiveerd heeft aangegeven, wordt deze mening niet onderschreven. Niettemin is deze operatie – naar aanleiding van de resultaten van de laatste evaluatie – eind vorig jaar om andere redenen beëindigd.

Tot slot constateert de CTIVD in paragraaf 5.6 dat de AIVD in veel producten die extern worden verstrekt in het kader van de inlichtingentaak buitenland noch de herkomst noch de mate van betrouwbaarheid van de informatie vermeldt. Deze werkwijze is volgens de CTIVD niet in overeen-

stemming met artikel 12, vierde lid, van de WIV 2002. De CTIVD dringt er bij de AIVD op aan deze werkwijze aan te passen. Ik onderschrijf deze bevinding van de CTIVD. Er zijn sinds vorig jaar zomer door de AIVD al initiatieven ontplooid om, conform voornoemde bepaling, de mate van betrouwbaarheid te gaan weergeven in de rapporten van de AIVD. Dit wordt onder andere uitgewerkt in het project Kwaliteitscriteria. Ik beschouw de bevindingen van de CTIVD als steun in de rug voor dit reeds in gang gezette traject. Overigens wordt aan de aanbeveling van de CTIVD inmiddels al vergaand tegemoet gekomen.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
J. P. H. Donner