



Bijlage A Verdieping

Bij het toezichtsrapport
over het verstrekken van persoonsgegevens
aan buitenlandse diensten met een verhoogd
risicoprofiel door de AIVD en de MIVD

CTIVD nr. 73

Vastgesteld op 25 augustus 2021



Commissie van Toezicht
op de Inlichtingen- en
Veiligheidsdiensten

BIJLAGE A: VERDIEPING

Bij het toezichtsrapport over
het verstrekken van persoonsgegevens
aan buitenlandse diensten met een verhoogd risicoprofiel
door de AIVD en de MIVD

Inhoudsopgave

A.1	Opzet, methodologie en verloop van het onderzoek	3
A.2	Essentie juridisch kader	8
2.1	Een gelaagd systeem van waarborgen voor internationale samenwerking	8
2.2	De wegingsnotitie als fundament voor de samenwerkingsrelatie	9
2.3	De verzoeken om toestemming voor concrete samenwerkingsactiviteiten	10
2.4	De uitvoering van de gegevensverstrekking	14
A.3	Bevindingen AIVD	16
3.1	Inleiding	16
3.2	Bilaterale verstrekkingen	17
3.2.1	Toestemming voor bilaterale verstrekkingen	17
3.2.2	De afweging om persoonsgegevens bilateraal te verstrekken	17
3.2.2.1	Noodzakelijkheid	18
3.2.2.2	Proportionaliteit	18
3.2.2.3	Overkoepelende toestemming	20
3.2.3	De uitvoering van de bilaterale verstrekkingen	22
3.2.3.1	De aanduiding van de bron of betrouwbaarheid	22
3.2.3.2	Het stellen van schriftelijke voorwaarden	23
3.2.3.3	Protocolplicht	23

3.3	Verstrekkingen in het kader van veiligheidsonderzoeken	24
3.3.1	Incident over toepasselijkheid artikel 88 Wiv 2017	24
3.3.2	Structurele toestemming naslagverzoeken burgerluchtvaart bij buitenlandse dienst met verhoogd risicoprofiel	25
3.3.3	Waarborgen bij naslagverzoeken burgerluchtvaart aan een dienst met verhoogd risicoprofiel	26
3.3.4	Naslagverzoeken voor veiligheidsonderzoeken in de onderzoeksperiode	27
3.4	Verstrekkingen in multilateraal verband	27
3.5	Conclusie AIVD	31
A.4	Bevindingen MIVD	34
4.1	Inleiding	34
4.2	Toestemming voor de verstrekkingen	34
4.3	De afweging om persoonsgegevens te verstrekken	37
4.3.1	Schriftelijke afwegingen in de onderzoeksperiode	37
4.3.2	Systematiek van autorisatienota's	38
4.4	De uitvoering	39
4.4.1	De aanduiding van de bron of betrouwbaarheid	39
4.4.2	Het stellen van schriftelijke voorwaarden	39
4.4.3	Protocolplicht	40
4.5	Conclusie MIVD	40

BIJLAGE A: VERDIEPING

Bij het toezichtsrapport over
het verstrekken van persoonsgegevens
aan buitenlandse diensten met een verhoogd risicoprofiel
door de AIVD en de MIVD

A.1 Opzet, methodologie en verloop van het onderzoek

Aanleiding van het onderzoek

In februari 2019 verscheen het rapport nr. 60 van de Commissie van Toezicht op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (CTIVD)¹, waarin de eerste wegingsnotities – die voor de meest hechte samenwerkingsrelaties van de AIVD en de MIVD (CTG- en Sigint-partners) – op rechtmatigheid werden beoordeeld. Uit dit rapport bleek dat beide diensten nog een weg te gaan hadden voordat de wegingsnotities inhoudelijk op peil zouden zijn. Dit gold voor de in dat onderzoek beoordeelde wegingsnotities van de 'kopgroep' van samenwerkingspartners (Counter Terrorism Group (CTG) en sigint-partners), maar had ook implicaties voor de overige wegingsnotities die op dat moment al waren opgesteld. De eerste taak die de diensten oppakten was het aanpassen van de in totaal 30 wegingsnotities (24 van de AIVD en 6 van de MIVD) die onrechtmatigheden bevatten. Vervolgens (en voor een deel gelijktijdig) werd nagedacht over structurele aanpassingen in de werkwijze, waaronder het in grotere mate gezamenlijk optrekken van de AIVD en de MIVD in dit traject. Dit leidde in het najaar van 2019 tot de beslissing een gezamenlijk toetsingskader voor het opstellen van wegingsnotities te maken. In januari 2020 was dit toetsingskader gereed en kon een start worden gemaakt met het aanpassen van alle wegingsnotities aan het nieuwe format en het nieuwe beoordelingskader. Dat proces is ten tijde van het schrijven van dit rapport nog gaande. De CTIVD vindt een onderzoek naar de rechtmatigheid van de wegingsnotities pas zinvol als de diensten verder gevorderd zijn met de inhoudelijke herziening van de wegingsnotities. Daarom is een onderzoek naar dit onderwerp uitgesteld. De betrokken ministers hebben de toezegging gedaan dat de herziening voor 1 juli 2021 is afgerond. Begin augustus 2021 heeft de CTIVD via de diensthoofden vernomen dat dit proces, mede door de coronacrisis, niet in de zomer van 2021 zal worden afgerond.

Echter, de praktijk van het verstrekken van persoonsgegevens gaat onverminderd – en terecht met het oog op de bescherming van de nationale veiligheid – door. Vanwege het voorgaande is het des te meer noodzakelijk om te bezien hoe de AIVD en de MIVD in de tussentijd in de praktijk zijn omgegaan met het verstrekken van geëvalueerde persoonsgegevens aan buitenlandse diensten met een verhoogd risico. Dit is een activiteit die, wegens de gevoelige aard van de gegevens en de risico's die de samenwerkingspartners opleveren, een hoge mate van zorgvuldigheid vereist en waarin het functioneren van de waarborgen goed tot uitdrukking behoort te komen. Het is dan des te belangrijker

¹ Toezichtsrapport van de CTIVD nr. 60 over de wegingsnotities van de AIVD en de MIVD voor de internationale samenwerking met de Counter Terrorism Group-partners en sigint-partners, *Kamerstukken II* 2018/19, 29 924, nr. 177 (bijlage). Alle rapporten met (juridische) bijlagen zijn beschikbaar op www.ctivd.nl.

dat de afwegingen die in individuele gevallen van het verstrekken van persoonsgegevens zijn gemaakt volstaan en dat daarbij rekening wordt gehouden met de risico's die de samenwerking met de buitenlandse dienst oplevert, bijvoorbeeld door mitigerende maatregelen te nemen. Immers als een verstrekking eenmaal heeft plaatsgevonden, kan de buitenlandse dienst met de gegevens doen wat het wil.

Het doel van dit onderzoek is vast te stellen of het verstrekken van persoonsgegevens door de AIVD en de MIVD aan buitenlandse diensten waarmee de samenwerking (hoge) risico's oplevert, rechtmatig is en hoe deze rechtmatigheid gewaarborgd is.

Dit onderzoek² sluit aan bij de eerdere onderzoeken van de CTIVD over de samenwerking van de AIVD en de MIVD met buitenlandse inlichtingen- en veiligheidsdiensten en het delen van gegevens met deze partijen.³

Onderzoeksvraag

De CTIVD geeft met dit onderzoek antwoord op onderstaande onderzoeksvraag:

Vindt het verstrekken van geëvalueerde persoonsgegevens aan buitenlandse diensten met een verhoogd risicoprofiel door de AIVD en de MIVD op rechtmatige wijze plaats en op welke wijze is deze rechtmatigheid gewaarborgd?

Onderzoekperiode

Het onderzoek beslaat de periode van 1 september 2019 tot 1 maart 2020.

Ondanks de keuze voor een korte onderzoeksperiode (een halfjaar), die met name door het verloop van de coronacrisis al iets verder in het verleden ligt, en een beperkte steekproef naar de buitenlandse diensten met een verhoogd risicoprofiel waarmee door de AIVD en de MIVD wordt samengewerkt, heeft de CTIVD zich een goed beeld gevormd van de praktijk van het verstrekken van persoonsgegevens aan dergelijke diensten, met het doel eventuele knelpunten te signaleren en aanbevelingen te formuleren die voor de huidige praktijk van betekenis zijn.

Context van het onderzoek

Het uitkomen van rapport nr. 60 (februari 2019) van de CTIVD waarin de eerste groep wegingsnotities van de AIVD en de MIVD kritisch werd beoordeeld en waarin ook werd geconstateerd dat de AIVD en de MIVD op het vlak van de wegingsnotities te weinig met elkaar samenwerkten, leidde tot een aanpassing van de werkwijze van de beide diensten op het gebied van internationale samenwerking. Deze transformatie was nog gaande in de onderzoeksperiode. Dit had als gevolg dat de eerste prioriteit van de AIVD en de MIVD lag bij het verbeteren van (het proces van) de wegingsnotities zodat er een goed fundament en kader zou liggen voor de samenwerking met buitenlandse diensten. Het beleid en de procedures voor de concrete samenwerkingsactiviteiten met buitenlandse diensten hadden niet direct de focus. Dit komt tot uiting in het feit dat een aantal belangrijke juridische knopen op het terrein van internationale samenwerking nog moest worden doorgehakt. Met name de vertaalslag van de wet naar de praktijk liet te wensen over. Zo beschikten de diensten niet over werkinstructies op het gebied van het verstrekken van persoonsgegevens aan buitenlandse diensten die niet aan de samenwerkingscriteria voldoen. De CTIVD heeft dit in algemene zin aan de orde gesteld in haar voortgangsrapportages over de implementatie van de Wiv 2017.⁴ Het gebrek aan duidelijkheid en

² Aankondiging van 24 juni 2020, www.ctivd.nl.

³ Toezichtsrapporten van de CTIVD nrs. 22a, 22b, 28, 38, 39, 48, 49, 56, 60 en 65.

⁴ Voor de laatste twee voortgangsrapportages, zie CTIVD nr. 66, Voortgangsrapportage III over de werking van de Wiv 2017, *Kamerstukken II* 2019/20, 34 588, nr. 85 (bijlage) (december 2019) en nr. 69, Voortgangsrapportage IV over de implementatie van de Wiv 2017, *Kamerstukken II* 2019/20, 34 588, nr. 87 (bijlage) (september 2020).

handvatten voor de praktijk houdt risico's op inconsistenties en onrechtmatigheden in. Zowel de AIVD als de MIVD hebben dit eind 2019 onderkend en stappen gezet om knelpunten op te lossen. Zoals te lezen is in de hoofdstukken over de bevindingen bij de AIVD (hoofdstuk A.3) en de MIVD (hoofdstuk A.4) heeft het gebrek aan kaders en handvatten invloed gehad op de praktijk. In deze hoofdstukken gaan wij nader in op de specifieke gevolgen voor het rechtmatig handelen van de diensten.

Afbakening van het onderzoek

Dit onderzoek richt zich niet op een beoordeling van de wegingsnotities als zodanig. De CTIVD heeft de bestaande wegingsnotities voor de buitenlandse diensten binnen het huidige onderzoek als een gegeven beschouwd. In dit onderzoek is beoordeeld of de AIVD en de MIVD het kader dat de betreffende wegingsnotities geven, waaronder de beperkingen en voorwaarden aan de samenwerking, hebben nageleefd. Daarnaast is van belang dat er op het juiste niveau toestemming is gegeven voor concrete samenwerkingsactiviteiten, in dit onderzoek het verstrekken van persoonsgegevens, en dat hierbij de juiste afwegingen zijn gemaakt. Het onderzoek richt zich daarmee op de verzoeken tot toestemming voor verstrekkingen van persoonsgegevens en de uitvoering van de verstrekkingen.

Dit onderzoek beperkt zich tot zogenoemde geëvalueerde gegevens en gaat niet over zogenoemde ongeëvalueerde gegevens (zie begrippenlijst, bijlage C). Dat laatste onderwerp is aan de orde gesteld in toezichtsrapport nr. 65 (oktober 2019).⁵

Belang van het onderzoek

Het feit dat het terrein van internationale samenwerking in ontwikkeling is, was mede de reden om onderzoek te doen naar het verstrekken van persoonsgegevens aan buitenlandse diensten met een verhoogd risicoprofiel. Daar ziet de onderzoeksvraag op en daar geeft dit rapport antwoord op. Door te kiezen voor bepaalde thema's uit de praktijk die thans nog relevant zijn en niet zijn uitgekristalliseerd, zoals zogenoemde overkoepelende toestemmingen bij de AIVD en autorisatienota's bij de MIVD, hebben de bevindingen ook na de onderzoeksperiode betekenis.

Het verstrekken van persoonsgegevens aan buitenlandse diensten met een verhoogd risicoprofiel

De Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD) en de Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (MIVD) hebben de bevoegdheid samen te werken met inlichtingen- en/of veiligheidsdiensten van andere landen. Samenwerking met buitenlandse diensten is in het algemeen noodzakelijk in het belang van de bescherming van de nationale veiligheid en de internationale rechtsorde.

Buitenlandse inlichtingen- en/of veiligheidsdiensten zijn vaak op een andere wijze ingebed dan de AIVD en de MIVD, hebben andere belangen en hanteren niet altijd dezelfde mensenrechtelijke waarborgen of normen van gegevensbescherming of kunnen deel uitmaken van een staat waarin deze rechten niet op dezelfde wijze worden gerespecteerd. Verder hebben sommige van deze diensten ook een opsporingstaak. Hierdoor kan internationale samenwerking, met name het verstrekken van gevoelige gegevens als persoonsgegevens, verstrekkingen hebben voor de fundamentele rechten van burgers. Daarom vereist de Wiv 2017 dat de AIVD en de MIVD vooraf (en tussentijds) goed afwegen of een buitenlandse dienst in aanmerking komt voor een samenwerkingsrelatie, en zo ja, welke vormen van samenwerking (niet) zijn toegestaan en onder welke voorwaarden (beperkingen of mitigerende maatregelen). Dit wordt vastgelegd in zogenoemde wegingsnotities (artikel 88 Wiv 2017).

Dit onderzoek richt zich specifiek op de samenwerking met buitenlandse diensten die volgens de wegingsnotitie niet voldoen aan (een of meerdere van) de wettelijke samenwerkingscriteria. We

⁵ Toezichtsrapport nr. 65 over het verstrekken van ongeëvalueerde gegevens aan buitenlandse diensten door de AIVD en de MIVD, *Kamerstukken II 2019/20*, 29 924, nr. 193 (bijlage).

noemen dit buitenlandse diensten met een 'verhoogd risicoprofiel'.⁶ Artikel 88 Wiv 2017 noemt tenminste de volgende criteria:

- a) De democratische inbedding van de dienst in het desbetreffende land;
- b) De eerbiediging van de mensenrechten door het desbetreffende land;
- c) De professionaliteit en betrouwbaarheid van de desbetreffende dienst;
- d) De wettelijke bevoegdheden en mogelijkheden van de dienst in het desbetreffende land;
- e) Het door de desbetreffende dienst geboden niveau van gegevensbescherming.

De Wiv 2017 biedt ruimte voor het aangaan van een samenwerkingsrelatie met een buitenlandse dienst die een 'verhoogd risicoprofiel' heeft. Wanneer er risico's zijn bij de samenwerking, dient er terughoudendheid te worden betracht bij het verstrekken van persoonsgegevens.⁷

Persoonsgegevens zijn gegevens die betrekking hebben op een identificeerbare of geïdentificeerde, individuele natuurlijke persoon. Denk hierbij bijvoorbeeld aan traditionele persoonsgegevens zoals personalia, maar ook aan e-mailadressen, pasfoto's, en technische kenmerken zoals telefoonnummers en IP-adressen. Juist een verstrekking van deze gevoelige gegevens aan een buitenlandse dienst waarmee de samenwerking risico's oplevert, kan vergaande gevolgen hebben voor de betrokkene. In het licht van de risico's die de verstrekking van persoonsgegevens met zich mee kunnen brengen, is het belangrijk dat op grond van de algemene bepalingen voor gegevensverwerking (artikel 18 e.v. Wiv 2017) extra zorgvuldigheid wordt betracht, met name in de afweging of de reden van de verstrekking opweegt tegen de mogelijke gevolgen voor de betrokkene (behoorlijkheid/proportionaliteit), en of de waarborgen die de wet stelt, worden nageleefd (zoals toestemmingsvereiste, verslaglegging).

Voor het verstrekken van geëvalueerde persoonsgegevens aan buitenlandse diensten die niet voldoen aan alle samenwerkingscriteria, stelt de Wiv 2017 geen specifieke waarborgen.⁸ De Wiv 2017 stelt (net als de Wiv 2002 overigens) alleen een aantal bijzondere vereisten aan het verstrekken van persoonsgegevens in de artikelen 68 tot 70 Wiv 2017 bovenop de algemene vereisten voor gegevensverwerking in artikel 18 Wiv 2017.

Methodiek

De CTIVD heeft een juridisch toetsingskader opgesteld om het beleid c.q. de werkinstructies en de praktijk van het verstrekken van persoonsgegevens aan buitenlandse diensten met een verhoogd risicoprofiel te kunnen toetsen. Het kader is gebaseerd op de Wiv 2017 en de beleidsregels, de parlementaire geschiedenis, relevante jurisprudentie, eerdere toezichtsrapporten en door de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (hierna: BZK) en van Defensie in dat verband overgenomen aanbevelingen.

Het toetsingskader is opgenomen in Bijlage B bij het toezichtsrapport. Een verkorte weergave (de essentie) ervan is opgenomen in hoofdstuk A.2.

⁶ In eerdere rapporten sprak de CTIVD over 'risicodiensten' in navolging van de terminologie van de AIVD. De MIVD gebruikte deze term niet. Inmiddels heeft de AIVD, in navolging van de MIVD, deze terminologie losgelaten. Voor de CTIVD vormt een inventarisatie van de risico's het uitgangspunt in de systematiek van de wegingsnotities en de samenwerking met buitenlandse diensten. De CTIVD kiest er daarom in dit rapport voor (als ook eerder al in de aankondiging van het onderzoek) de term 'verhoogd risicoprofiel' te gebruiken, omdat het de essentie van de uitwisselingspraktijk met dergelijke diensten goed weergeeft. De AIVD en de MIVD gaan (thans) in de wegingsnotities uit van een netto-weging. De diensten spreken daarom (tegenwoordig) over samenwerking onder standaard, aanvullende of strikte voorwaarden. Een belangrijke vraag hierbij is hoe deze indeling correspondeert met de risico-inventarisatie. Dit valt echter buiten het huidige onderzoek.

⁷ *Kamerstukken II* 2016/17, 34 588, nr. 3, p. 162 (MvT).

⁸ Voor het verstrekken van ongeëvalueerde gegevens voorziet de Wiv 2017 in aanvullende waarborgen, zoals ministeriële toestemming en een meldplicht aan de CTIVD.

Selectie buitenlandse diensten voor het onderzoek

Bij zowel de AIVD als de MIVD zijn per dienst drie buitenlandse inlichtingen- en/of veiligheidsdiensten geselecteerd die belangrijke samenwerkingspartners van de Nederlandse diensten zijn in de onderzoeksperiode. Met deze diensten werden op regelmatige basis geëvalueerde persoonsgegevens uitgewisseld in het kader van uiteenlopende onderzoeken, maar bestonden in de samenwerkingsrelatie wel risico's. Bij de selectie is rekening gehouden met een spreiding van samenwerking op verschillende onderwerpen (denk aan contra inlichtingen, contra terrorisme, cyber, politieke inlichtingen), met buitenlandse diensten met verschillende risicoprofielen en uit verschillende werelddelen.

Voor de samenwerkingsrelaties met de drie buitenlandse diensten van de AIVD heeft de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BKZ) toestemming gegeven, op basis van de wegingsnotities. Het verstrekken van persoonsgegevens wordt door de wegingsnotities onder bepaalde voorwaarden toegestaan. Voor de samenwerkingsrelaties met de drie buitenlandse diensten van de MIVD heeft de minister van Defensie toestemming gegeven op basis van de wegingsnotities. Het verstrekken van persoonsgegevens wordt, onder bepaalde voorwaarden, toegestaan door de wegingsnotities. De naleving van deze voorwaarden komt aan de orde in hoofdstuk A.3 (AIVD) respectievelijk hoofdstuk A.4 (MIVD).

Onderzoekshandelingen

De CTIVD heeft dossieronderzoek verricht. Daarbij zijn beleidsdocumenten en werkinstructies beoordeeld. Ook is onderzocht welke waarborgen gelden in de praktijk van het verstrekken. Verder zijn alle aanvragen tot toestemming en verlengingen van de in de onderzoeksperiode vallende verstrekkingen van persoonsgegevens bekeken.

Tijdens het onderzoek zijn interviews met juristen, beleidsmedewerkers en operationele medewerkers van de beide diensten gehouden. Deze gesprekken zijn gevoerd om een beter beeld te krijgen van het handelen en het werkproces van de diensten en ter verificatie van de onderzoeksresultaten.

Het openbare toezichtsrapport en de geheime bijlage

Alle geconstateerde onrechtmatigheden in de werkwijze van de AIVD en de MIVD zijn in het openbare toezichtsrapport en bijlage A (Verdieping) opgenomen. Vanwege de bescherming van de nationale veiligheid is een aantal nadere details van het onderzoek over de AIVD in de geheime bijlage beschreven. Deze geheime bijlage is beperkt van omvang en kent geen vermeldingen van onrechtmatigheden die niet in het openbare rapport zijn opgenomen.

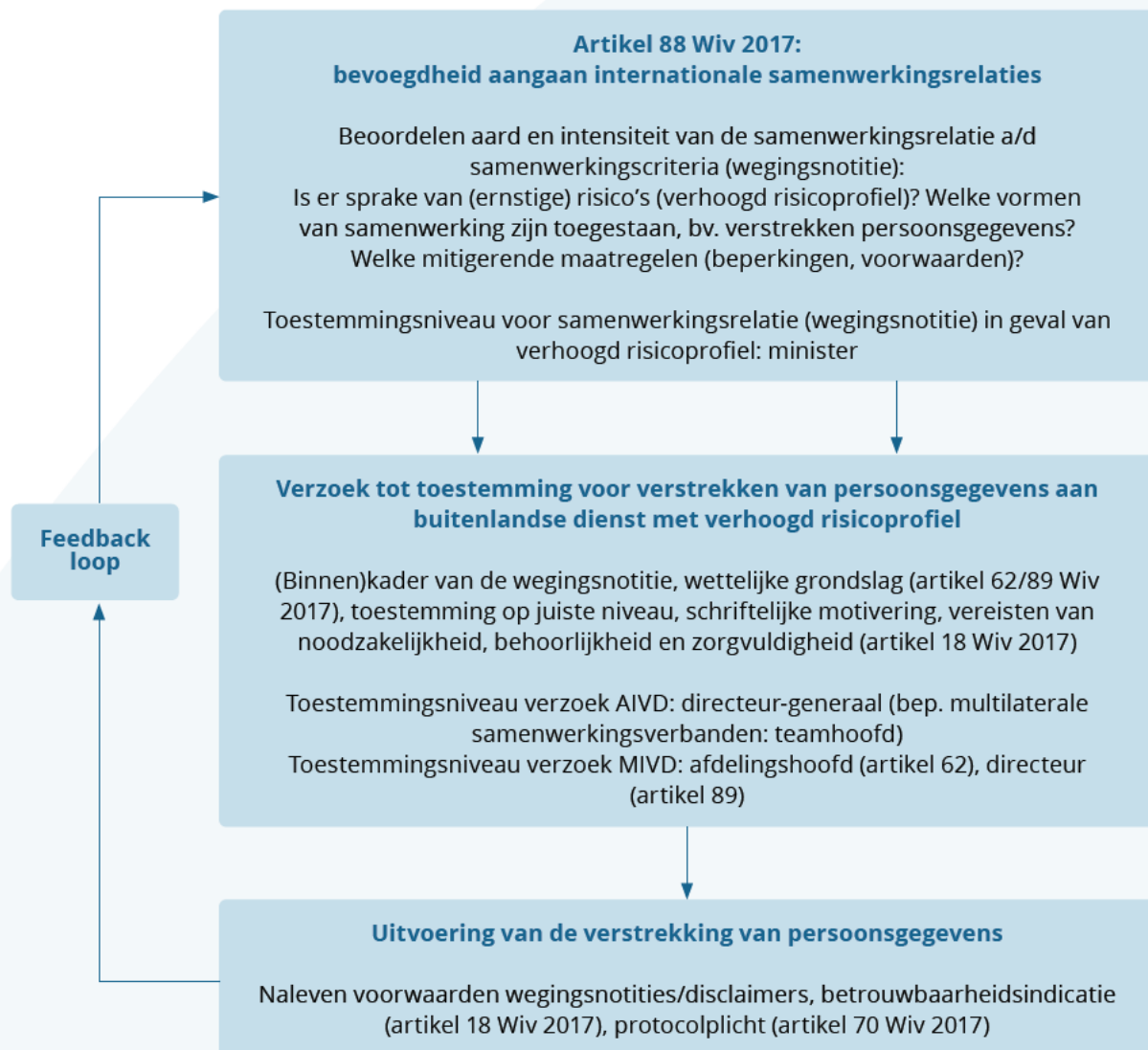
A.2 Essentie juridisch kader

Een uitgebreide toelichting op het juridisch kader is te lezen in bijlage B bij het toezichtsrapport.

2.1 Een gelaagd systeem van waarborgen voor internationale samenwerking

De Wiv 2017 voorziet voor internationale samenwerking met buitenlandse inlichtingen- en/of veiligheidsdiensten in een gelaagd systeem van waarborgen: 1) de samenwerkingsrelatie (wegingsnotitie), 2) verzoek tot toestemming voor een bepaalde samenwerkingsactiviteit, in dit onderzoek het verzoek tot het verstrekken van persoonsgegevens, 3) de feitelijke uitvoering van de verstrekking. Waar de samenwerkingsrelatie met een buitenlandse dienst risico's oplevert en gevoelige gegevens als geëvalueerde persoonsgegevens aan deze dienst worden verstrekt, komt aan deze waarborgen extra betekenis toe.

Schematisch ziet het systeem van waarborgen er als volgt uit:



2.2 De wegingsnotitie als fundament voor de samenwerkingsrelatie

De wegingsnotitie vormt de basis (kader) voor een samenwerkingsrelatie met een buitenlandse dienst. Dit bevat een schriftelijke verantwoording van de keuze om samen te werken met de buitenlandse dienst, de bandbreedte van de samenwerking en de wijze waarop deze samenwerking wordt ingevuld. Hierbij gaat het om de intensiteit van de samenwerking en de beoogde concrete samenwerkingsactiviteiten. De diensten hanteren drie niveaus van intensiteit van samenwerking: protocollair (onderhouden contacten), analytisch (uitwisselen gegevens waarbij zicht wordt gegeven op het actuele kennisniveau van de dienst), operationeel (samenwerkingsvormen waarbij zicht wordt gegeven op de werkwijze of bronnen van de dienst dan wel het verstrekken van persoonsgegevens of ongeëvalueerde gegevens aan de orde is).⁹ Aan de hand van een beoordeling van de wettelijke samenwerkingscriteria (artikel 88 Wiv 2017) wordt een inventarisatie gemaakt van de risico's die zich voordoen in de samenwerkingsrelatie. Als een buitenlandse dienst aan een of meerdere samenwerkingscriteria niet voldoet, spreken wij van een 'verhoogd risicoprofiel'. Eventuele risico's worden afgezet tegen het belang van de samenwerking en mogelijkheden om de risico's te beperken. Hoe hoger dat belang, hoe meer risico's in de samenwerkingsrelatie geaccepteerd kunnen worden. De AIVD en de MIVD hanteren inmiddels een indeling in drie categorieën: samenwerking onder 'standaard', 'aanvullende' en 'strikte' voorwaarden, maar dat was nog niet het geval in de onderzoeksperiode en valt daarom buiten het onderzoek.

Bij buitenlandse diensten waarmee de samenwerkingsrelatie risico's oplevert, is het van belang dat in de wegingsnotitie goed beargumenteerd wordt waarom samenwerking desondanks noodzakelijk is en op welke manier de samenwerking wordt ingericht om de risico's zo goed mogelijk het hoofd te bieden. Doorgaans gelden een of meerdere waarborgen of beperkingen in de wegingsnotitie. Het kan gaan om harde beperkingen (voorwaarden) aan samenwerkingsactiviteiten, zoals het in het geheel uitsluiten van het verstrekken van persoonsgegevens of het uitsluiten van bepaalde categorieën van persoonsgegevens, bijvoorbeeld van Nederlandse burgers of van bepaalde andere groepen personen. Het is ook mogelijk dat voorwaarden aan de buitenlandse dienst worden gesteld, bijvoorbeeld het stellen van een bewaar-/vernietigingstermijn of aangeven dat de gegevens alleen voor inlichtingendoeleinden mogen worden gebruikt. Dit vindt in de regel plaats in de vorm van disclaimers¹⁰ bij de verstrekking. De wet kent een specifieke bepaling dat de ontvangende partij de gegevens niet, zonder eerst toestemming te vragen aan de verstreckende partij, aan anderen mag verstrekken: de derde partij regel (artikel 65 lid 1 Wiv 2017). Ook dit wordt veelal opgenomen als disclaimer bij verstrekkingen.

In een wegingsnotitie wordt aan de hand van een weging van risico's, belang en maatregelen bepaald welke mate van samenwerking is toegestaan. Als er zwaarwegende operationele belangen zijn, sluit de wet niet uit dat een samenwerking in een concreet geval verder gaat dan volgens de wegingsnotitie is toegestaan¹¹ (zie nader paragraaf 2.3 bij afweging). Vaak wordt in een wegingsnotitie al rekening gehouden met uitzonderingen. Bij diensten die ernstige risico's opleveren wordt er dan bijvoorbeeld aangegeven dat er slechts na toestemming van het diensthoofd persoonsgegevens mogen worden uitgewisseld en dat ongeëvalueerde gegevens alleen bij hoge uitzondering en met toestemming van de minister mogen worden uitgewisseld.

Artikel 88 lid 4 Wiv 2017 bepaalt dat de bevoegdheid tot het verlenen van toestemming voor het aangaan (herzien) van een samenwerkingsrelatie (dus voor een wegingsnotitie) gemandateerd kan worden aan de hoofden van de AIVD en de MIVD. Hier is ten aanzien van beide diensten gebruik van gemaakt en vastgelegd in mandaatbesluiten. Een wegingsnotitie voor een buitenlandse dienst met een verhoogd

⁹ Deze indeling en toelichting is publiekelijk bekend; zie (o.a.) nadere memorie van antwoord wetsvoorstel wijziging Wiv 2017, p. 4, *Kamerstukken I* 2020/21, 35 242, nr. D (april 2021).

¹⁰ Een schriftelijke voorwaarde die gesteld wordt aan een buitenlandse dienst.

¹¹ *Kamerstukken II* 2016/17, 34 588, nr. 3, p. 161 (MvT).

risicoprofiel diende in de onderzoeksperiode te worden goedgekeurd door de betrokken minister.¹² Inmiddels is dit voor de AIVD enigszins aangepast.¹³

Het is van belang te realiseren dat artikel 88 Wiv 2017 een regeling biedt voor het aangaan van samenwerkingsrelaties met buitenlandse diensten en het (her)beoordelen van de aard en intensiteit van de samenwerking. In die zin vormt de wegingsnotitie het fundament en het kader voor de samenwerkingsrelatie. Maar in de memorie van toelichting bij de Wiv 2017 wordt helder gesteld dat dit onverlet laat dat bij iedere concrete handeling in het kader van die samenwerking, of dit nu bestaat uit het verstrekken van gegevens of de inzet van bijzondere bevoegdheden in het kader van gezamenlijke operaties, telkens aan de daaraan gestelde eisen in de betreffende bepalingen van de Wiv 2017 zal moeten worden getoetst.¹⁴ Dit komt in de navolgende paragraaf aan de orde.

2.3 De verzoeken om toestemming voor concrete samenwerkingsactiviteiten

De tweede laag van waarborgen bestaat uit de verzoeken om toestemming voor concrete samenwerkingsactiviteiten. In dit onderzoek gaat het om het verstrekken van persoonsgegevens.

Toestemming

De AIVD en de MIVD kunnen alleen (persoons)gegevens verstrekken aan een buitenlandse dienst op basis van een wettelijke grondslag.¹⁵ De Wiv 2017 voorziet dan in twee grondslagen.¹⁶ Het verstrekken van persoonsgegevens is toegestaan in het kader van de eigen taakuitvoering van de AIVD of de MIVD (artikel 62 lid 1 sub d Wiv 2017) dan wel in het belang van de betreffende buitenlandse dienst (artikel 89 lid 1 Wiv 2017). In het laatste geval stelt de Wiv 2017 twee aanvullende vereisten. Ten eerste dient getoetst te worden of het belang van de buitenlandse dienst niet onverenigbaar is met de belangen die de AIVD en de MIVD hebben te behartigen (artikel 89 lid 1 sub a Wiv 2017). De beoordeling of daarvan sprake is, geschiedt mede aan de hand van het Nederlandse buitenlandbeleid, waaronder dat op het gebied van de mensenrechten.¹⁷ Om dit vereiste te toetsen dienen de AIVD en de MIVD een inschatting te maken wat het belang is voor de buitenlandse dienst dat gepaard gaat met het verstrekken van de

¹² Voor de AIVD is dit de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en voor de MIVD de minister van Defensie. In de onderzoeksperiode gold het Mandaatbesluit AIVD ten aanzien van samenwerking met inlichtingen- en veiligheidsdiensten van andere landen 2018 (*Stcrt.* 2018, 28232, artikel 2). Hierin was vastgelegd dat de directeur-generaal van de AIVD bevoegd is tot het verlenen van toestemming voor het aangaan van samenwerkingsrelaties. Een uitzondering hierop is het geval waarin de samenwerkingsrelatie een inlichtingen- of veiligheidsdienst van een ander land betreft die volgens de wegingsnotitie als 'risicodienst' [een dienst met een verhoogd risicoprofiel] moet worden aangemerkt. In dat geval blijft de minister bevoegd. Bij de MIVD is dit anders geregeld. In de Mandaatregeling Defensie Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2017 en de Wet veiligheidsonderzoeken (*Stcrt.* 2018, 32330, artikel 8 lid 1 onder b) is vastgelegd dat de directeur MIVD bevoegd is tot het verlenen van toestemming voor zover het de *voortzetting* van een samenwerkingsrelatie betreft, dus na herziening van een wegingsnotitie. De initiële bevoegdheid tot het verlenen van toestemming voor het *aangaan* van de samenwerkingsrelatie ligt exclusief bij de minister. Overigens geldt ook hier de uitzondering dat wanneer er na herziening sprake is van 'een risico' bij de samenwerking [dienst met een verhoogd risicoprofiel] enkel de minister bevoegd is.

¹³ In augustus 2020 (buiten de onderzoeksperiode) is het Mandaatbesluit AIVD ten aanzien van samenwerking met inlichtingen- en veiligheidsdiensten van andere landen 2020 in werking getreden (*Stcrt.* 2020, 38474, artikel 2). Hierin is gewijzigd dat het hoofd van de dienst mandaat heeft om toestemming te verlenen voor een samenwerkingsrelatie onder standaard en onder aanvullende voorwaarden. De minister blijft bevoegd waar het gaat om een buitenlandse dienst waarvan het eindoordeel van de weging is dat 'samenwerking onder strikte voorwaarden' mogelijk is. Ook bij samenwerking onder standaard en onder aanvullende voorwaarden kan er volgens de wegingsnotitie sprake zijn van risico's in de samenwerking en daarmee van diensten met een verhoogd risicoprofiel. Anders dan voorheen, staan voor het mandaat de risico's in de samenwerkingsrelatie niet meer centraal. Bij de MIVD is in juli 2020 de mandaatregeling gewijzigd i.v.m. de oprichting van de gezamenlijke Unit Veiligheidsonderzoeken (UVO) (*Stcrt.* 2020, 40606). Het mandaat ten aanzien van samenwerkingsrelaties blijft echter ongewijzigd.

¹⁴ *Kamerstukken II* 2016/17, 34 588, nr. 3, p. 162 (MvT).

¹⁵ De Wiv 2017 kent een zogeheten gesloten verstrekkingstelsel, wat betekent dat verstrekking alleen mogelijk is indien de wet daarin voorziet. *Kamerstukken II* 2016/17, 34 588, nr. 3, p. 134 (MvT).

¹⁶ Tot slot bevat de Wiv 2017 een uitzonderingsclausule voor gevallen waarin het nodig is op grond van een dringende en gewichtige reden gegevens te verstrekken aan een buitenlandse dienst waarmee geen samenwerkingsrelatie bestaat (artikel 64 lid 1 Wiv 2017). Dit valt buiten de reikwijdte van dit onderzoek.

¹⁷ MvT Wiv 2002 (oud), *Kamerstukken II* 1997/98, 25 877, nr. 3, p. 74.

persoonsgegevens. Indien het belang niet kan worden vastgesteld, kunnen de AIVD en de MIVD deze toets niet uitvoeren met als gevolg dat de persoonsgegevens niet gedeeld mogen worden. Ten tweede dient te worden beoordeeld of een goede taakuitvoering door de AIVD en de MIVD zich niet tegen de verstrekking verzet (artikel 89 lid 1 sub b). Hierbij is van belang dat het kader van de Wiv 2017 en de taakstelling van de diensten niet worden overschreden. In de memorie van toelichting staat dat bij de afweging van sub a en sub b “de aard van de samenwerking met de desbetreffende buitenlandse dienst, zoals die op grond van artikel 88 Wiv 2017 is vastgesteld, medebepalend zal zijn”.¹⁸

De wet vereist niet dat voor het verstrekken van persoonsgegevens aan een buitenlandse dienst (ook met een verhoogd risicoprofiel) toestemming van de minister is vereist.

Afweging

Wanneer de AIVD of de MIVD in een concreet geval persoonsgegevens wil verstrekken aan een buitenlandse dienst zijn er twee vragen die voorafgaand moeten worden beantwoord: (1) is dit toegestaan op basis van de wegingsnotitie? En (2) is dit noodzakelijk en behoorlijk (artikel 18 Wiv 2017)? Dit kan worden omschreven als een dubbele toets.

Als het gaat om een verstrekking aan een buitenlandse dienst met een verhoogd risicoprofiel, komt aan deze dubbele toets extra gewicht toe. Daaruit moet namelijk blijken om welke redenen en onder welke voorwaarden het onderkende risico in dat specifieke geval is aanvaard. De CTIVD is van oordeel dat zorgvuldigheid noopt tot het schriftelijk motiveren van de beslissing persoonsgegevens te verstrekken aan buitenlandse diensten met een verhoogd risicoprofiel. Dit geldt voor zowel mondelinge als schriftelijke verstrekkingen. Daarmee is zorgvuldige interne besluitvorming geborgd en kan achteraf binnen de organisatie en door de toezichthouder worden achterhaald welke afweging er is gemaakt.¹⁹ Dit vloeit ook voort uit de zorgplicht van de dienstleiding voor de rechtmatigheid en kwaliteit van de gegevensverwerking (artikel 24 Wiv 2017).

Dubbele toets 1: kaders van de samenwerkingsrelatie

Wanneer de AIVD en de MIVD een wettelijke grondslag hebben om persoonsgegevens te verstrekken aan een buitenlandse dienst zal eerst moeten worden nagegaan of dit toegestaan is binnen de kaders van de samenwerkingsrelatie zoals vastgelegd in de wegingsnotitie. Het is mogelijk dat de wegingsnotitie de verstrekking van persoonsgegevens aan een buitenlandse dienst met een verhoogd risicoprofiel (onder normale omstandigheden) uitsluit. In dit geval valt de samenwerkingsactiviteit buiten de bandbreedte van de samenwerkingsrelatie. Daarnaast is het mogelijk dat samenwerking op een bepaald onderwerp is uitgesloten. Of dat persoonsgegevens van een bepaalde groep personen niet mogen worden verstrekt.

De wegingsnotitie is dus leidend in de vraag of het verstrekken van persoonsgegevens een geoorloofde samenwerkingsactiviteit is. Dit wil niet zeggen dat er geen ruimte is om hier in concrete gevallen van af te wijken. Er zal dan wel gedegen gemotiveerd moeten worden waarom het belang van het verstrekken van de persoonsgegevens in dit geval dusdanig groot is dat dit, gezien de risico's, afwijking van de wegingsnotitie rechtvaardigt. Uit de wet en de memorie van toelichting blijkt niet concreet op welk niveau toestemming moet worden verleend bij dit soort 'afwijkende' gevallen. Aangezien dit

¹⁸ *Kamerstukken II 2016/17*, 34 588, nr. 3, p. 162 (MvT).

¹⁹ Al in 2009 heeft de CTIVD ten aanzien van de AIVD in het kader van de vereiste zorgvuldigheid aanbevolen deze afwegingen vast te leggen als het gaat om het verstrekken van persoonsgegevens aan een buitenlandse dienst met een verhoogd risicoprofiel (Toezichtsrapport van de CTIVD nr. 22a inzake de samenwerking van de AIVD met buitenlandse inlichtingen- en/of veiligheidsdiensten, *Kamerstukken II 2009/10*, 29 924, nr. 39 (bijlage)). Deze aanbeveling heeft de minister van BZK destijds overgenomen (*Kamerstukken II 2009/10*, 29 924, nr. 39, p. 9). In 2015 heeft de CTIVD in toezichtsrapport 22b over de MIVD aangegeven dat deze aanbeveling ook voor de MIVD geldt (Juridisch kader behorend bij toezichtsrapport 22b, p. 18. Toezichtsrapport van de CTIVD nr. 22b inzake de samenwerking van de MIVD met buitenlandse inlichtingen- en/of veiligheidsdiensten, *Kamerstukken II 2014/15*, 29 924, nr. 128 (bijlage)). De minister van Defensie heeft het belang hiervan onderschreven (*Kamerstukken II 2014/15*, 29 924, nr. 128, p. 1).

een activiteit is die buiten de door de minister geaccordeerde samenwerking valt, vindt de CTIVD dat hiervoor in voorkomende gevallen ministeriële toestemming vereist is. Het sluit aan bij de geest van de wet dat de toestemming voor activiteiten die afwijken van de door de minister geaccordeerde kaders van de samenwerkingsrelatie door de minister wordt gegeven.²⁰

Dubbele toets 2: noodzakelijkheid en behoorlijkheid

Ten tweede dient te worden vastgesteld of de verstrekking van persoonsgegevens in overeenstemming is met de vereisten van noodzakelijkheid en behoorlijkheid. Dit betekent dat de AIVD en de MIVD moeten onderbouwen welk doel zij met de verstrekking van de persoonsgegevens dienen.²¹ Zo moet de verstrekking bijvoorbeeld bijdragen aan het beschermen van de nationale veiligheid of gebeuren in het kader van een te verrichten veiligheidsonderzoek.²² Aan de hand hiervan kan de noodzakelijkheid van de verstrekking gemotiveerd worden (artikel 18 lid 1).²³

Wanneer het gaat om een verstrekking in het belang van een buitenlandse dienst, bijvoorbeeld een antwoord op een *request for information*, zal aandacht moeten worden besteed aan het belang dat de buitenlandse dienst mogelijk heeft bij het verkrijgen van de gegevens. Dit belang kan strijdig (doch niet onverenigbaar) zijn met de eigen belangen van de AIVD en de MIVD, bijvoorbeeld op het gebied van Nederlands buitenlandbeleid of eigen lopende onderzoeken. De noodzakelijkheid kan in een dergelijk geval gelegen zijn in het onderhouden van een goede samenwerkingsrelatie met de betreffende dienst of het verkrijgen van zicht op de behoefte van de buitenlandse dienst.

Bij de verstrekking van bijzondere persoonsgegevens, zoals godsdienst, dient rekening gehouden te worden met een aanvullende toets. Verstrekking van deze persoonsgegevens is immers alleen mogelijk in aanvulling op andere gegevens en wanneer dat onvermijdelijk is (artikel 19 lid 4 Wiv 2017). Uit de memorie van toelichting blijkt dat deze lat hoger ligt dan het vereiste van noodzakelijkheid.²⁴ Bij verstrekking van bijzondere persoonsgegevens zal daarom altijd aanvullend gemotiveerd moeten worden waarom tevens aan deze maatstaf voldaan is.

Artikel 18 lid 2 Wiv 2017 bepaalt verder dat de verstrekking van persoonsgegevens moet voldoen aan de eisen van behoorlijkheid. De behoorlijkheid omvat meerdere normen, waaronder een redelijke belangenafweging voordat een beslissing wordt genomen en de keuze van een middel dat in een evenredige verhouding staat tot het doel. Dit vertaalt zich in deze context naar een proportionaliteitsafweging waarin het belang van de verstrekking wordt afgewogen tegen het nadeel voor de betrokken persoon. Dit nadeel bestaat in ieder geval uit de inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van de betrokkene die gemaakt wordt door het verstrekken van diens persoonsgegevens, maar kan zich ook uitstrekken tot het risico dat de verstrekking zal leiden tot de schending van andere fundamentele rechten. Een voorbeeld hiervan is wanneer iemand ten gevolge van de verstrekking door de AIVD of de MIVD gearresteerd wordt en vervolgens onderworpen kan worden aan een oneerlijk strafproces.²⁵ De proportionaliteit van de verstrekking is mede afhankelijk van de mogelijkheid de risico's te beperken. Daarom dient in de motivering van de afweging ook aandacht te worden besteed

²⁰ Met de inwerkingtreding van de wijziging van de Wiv 2017 (*Stb.* 2021, 300) per 15 juli 2021 is aan artikel 64 een lid toegevoegd waarin de situatie is geregeld dat er wel een samenwerkingsrelatie met een buitenlandse dienst bestaat, maar de weging op grond van artikel 88 het verstrekken van (geëvalueerde of ongeëvalueerde) gegevens niet toestaat, dit toch vanwege een dwingende en gewichtige reden kan zijn toegestaan indien de betrokken minister hiervoor toestemming verleend.

²¹ Zie Toezichtsrapport van de CTIVD nr. 56 (2018) over de multilaterale gegevensuitwisseling door de AIVD over (vermeende) jihadisten, Bijlage B, p. 2, *Kamerstukken II* 2017/18, 29 924, nr. 160 (bijlage).

²² Artikel 8 lid 2 jo artikel 10 lid 2 Wiv 2017.

²³ Uit artikel 8 EVRM vloeit voort dat alle inbreuken op de persoonlijke levenssfeer moeten voldoen aan de eis van noodzakelijkheid. Dit betekent dat er sprake moet zijn van een dringend maatschappelijk belang, de verstrekking in evenredige verhouding staat tot het doel dat ermee wordt nagestreefd, dat de verstrekking effectief bijdraagt aan dit doel en dat er geen lichter middel mogelijk is om hetzelfde te bereiken. *Kamerstukken II* 2016/17, 34 588, nr. 3, p. 192 (MvT).

²⁴ *Kamerstukken II* 2016/17, 34 588, nr. 3, p. 34 (MvT).

²⁵ Artikel 6 Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (1953).

aan de stappen die genomen zullen worden om nadeel voor de betrokkene zoveel als mogelijk te voorkomen dan wel te beperken en het te verwachten effect van die stappen. Bij de verstrekking van gegevens van meerdere personen tegelijkertijd (een groep of categorie) is het van belang na te gaan of eenzelfde afweging van toepassing is op de gehele groep van personen. Het kan zijn dat het belang of de risico's voor één of meer personen verschillen waardoor afzonderlijke afwegingen noodzakelijk zijn (zie hierover nader paragraaf 3.2.2.3 (overkoepelende toestemming AIVD) en paragraaf 4.3.2 autorisatienota MIVD).

Beleid van de diensten

De diensten hebben in intern beleid vastgelegd op welk niveau binnen de organisatie toestemming voor het verstrekken van persoonsgegevens aan buitenlandse diensten met een verhoogd risicoprofiel moet worden verleend. Dit wordt vervolgens in een zogenoemde bevoegdhedenmatrix uitgewerkt in de wegingsnotities.

In de onderzoeksperiode was het beleid van de AIVD op het gebied van de samenwerking met buitenlandse diensten nog gebaseerd op de tweedeling tussen risicodiensten en niet-risicodiensten.²⁶ Vanwege de hogere risico's die gepaard gaan met een dergelijke samenwerking, werd daar een bepaald pakket met waarborgen aan gekoppeld. Onderdeel hiervan was dat geëvalueerde persoonsgegevens alleen aan een risicodienst [dienst met verhoogd risicoprofiel] mochten worden verstrekt met toestemming van de directeur-generaal van de AIVD (DG-AIVD), na juridisch advies van de afdeling juridische zaken (JZ). Dit betekent dat het team dat voornemens was de persoonsgegevens te verstrekken aan een risicodienst een schriftelijk gemotiveerd verzoek indiende dat achtereenvolgens werd voorgelegd aan teamhoofd, unithoofd, afdeling JZ en ten slotte de DG-AIVD. In deze motivering diende op grond van het beleid de noodzakelijkheid, de proportionaliteit en de subsidiariteit van de verstrekking te worden gewogen. Het uitgangspunt bij het verstrekken van persoonsgegevens aan risicodiensten was "nee, tenzij....", waarbij "tenzij" aan de orde was bij aanwijzingen voor een concrete dreiging voor de nationale of internationale veiligheid. Dit is de hoofdlijn van het beleid dat in de onderzoeksperiode gold, dat dateert van vlak voor de inwerkingtreding van de Wiv 2017.

Bij de MIVD was het anders geregeld. Anders dan de AIVD in de onderzoeksperiode, hanteerde de MIVD geen indeling in risico- en niet-risicodiensten. Uit het in de onderzoeksperiode geldende beleidskader internationale samenwerking (november 2018)²⁷ volgt dat als er risico's in een samenwerking bestaan in de wegging zal worden bezien of er maatregelen kunnen worden genomen om de risico's te mitigeren en de samenwerking onder voorwaarden plaats te laten vinden. Volgens de MIVD wordt in de wegingsnotities al een duidelijke afweging gemaakt tussen de operationele noodzaak, de risico's en mitigerende maatregelen. Er wordt volgens de MIVD een duidelijk kader vastgesteld en als daarbuiten wordt getreden moet er verantwoording worden afgelegd en moet de minister toestemming verlenen.

Uit het toepasselijke beleidskader 2018 van de MIVD volgt dat voordat gegevens aan een buitenlandse dienst worden verstrekt, de afdeling die de gegevens verstrekt altijd een afweging zal moeten maken of de verstrekking noodzakelijk en behoorlijk is. Het beleidskader schrijft voor dat wanneer er overgegaan wordt tot daadwerkelijke (structurele) uitwisseling van gegevens binnen een bepaalde onderzoeksopdracht of operatie het betreffende team een autorisatienota dient op te maken waarin wordt uiteengezet welke uitwisseling van gegevens wordt beoogd. Hiervoor is een format beschikbaar. In de autorisatienota dient tevens een toets van de noodzaak, behoorlijkheid en zorgvuldigheid van de uitwisseling van gegevens te worden opgenomen. Afhankelijk van de aard van de te delen gegevens, de buitenlandse dienst die het betreft, en de politieke gevoeligheid kan een autorisatienota volgens

²⁶ Inmiddels is hier in een gezamenlijk traject met de MIVD een andere keuze in gemaakt, waarbij een driedeling naar voorwaarden voor de samenwerking wordt gehanteerd. De CTIVD heeft het nieuwe beleid van de AIVD en de MIVD niet beoordeeld binnen dit onderzoek. Zie nader hoofdstuk A.1.

²⁷ Beleidskader Internationale Samenwerking 2018 (laatste aanpassing 28 jan. 2020, daarvoor geaccordeerde versie van 1 juli 2019, oorspronkelijke vaststelling 13 nov. 2018).

het beleidskader voor de duur van een jaar worden vastgesteld door het afdelingshoofd, de directeur van de MIVD of de minister van Defensie. Hiervoor dient de betreffende wegingsnotitie te worden geraadpleegd. Indien sprake is van een incidentele verstrekking van gegevens, zou volgens het beleid ook een verzoek tot incidentele verstrekking mogen worden opgesteld. Dat verzoek moet dezelfde bestanddelen bevatten als een autorisatienota, maar kan 'in meer summiere bewoordingen' worden opgesteld. Volgens het beleidskader dient de verstrekking 'evenals de motivering' te worden vastgelegd op grond van artikel 70 Wiv 2017.

Qua toestemmingsniveau voor de verstrekking van persoonsgegevens aan een buitenlandse dienst met een verhoogd risicoprofiel, maakt de MIVD in de wegingsnotities in de onderzoeksperiode een onderscheid naar de wettelijke grondslag: een verstrekking op grond van artikel 62 Wiv 2017 (eigen taakuitvoering) moet worden goedgekeurd door een afdelingshoofd, een verstrekking op grond van artikel 89 Wiv 2017 (in het belang van een andere dienst) of indien het gegevens van Nederlandse staatsburgers zijn door de directeur van de MIVD (D-MIVD). Indien het verstrekken van persoonsgegevens met een buitenlandse dienst als politiek gevoelig kan worden aangemerkt dan dient de minister om toestemming te worden gevraagd.

Samenvatting toets elementen toestemming en motivering

Hier kunnen de volgende aspecten worden beoordeeld:

- Valt het verstrekken van persoonsgegevens binnen de bandbreedte van de samenwerkingsrelatie (zie wegingsnotitie)?
- Is er op het juiste niveau toestemming verleend voor de verstrekking van persoonsgegevens?
- Is er een schriftelijk verzoek tot het delen van persoonsgegevens gedaan voor de verstrekking?
- Is de schriftelijke motivering dragend of afdoende (in staat inhoudelijk de last te dragen)?
 - Is weergegeven welk doel de verstrekking dient en wat de noodzakelijkheid (het belang) van de verstrekking is?
 - Zijn alle relevante risico's van de verstrekking (zowel uit de wegingsnotitie als de risico's voor het specifieke geval) goed weergegeven?
 - Is er een schriftelijke, gemotiveerde afweging gemaakt tussen het belang van de verstrekking enerzijds en het nadeel voor de betrokken persoon en de risico's anderzijds (proportionaliteit)?
 - Zijn bijzondere persoonsgegevens enkel in aanvulling op andere gegevens verstrekt en is er gemotiveerd waarom de verstrekking hiervan onvermijdelijk is?
 - Is bij de verstrekking van gegevens van meerdere personen rekening gehouden met de concrete omstandigheden (belang, risico's) van het geval?

2.4 De uitvoering van de gegevensverstrekking

De laatste laag van waarborgen is de uitvoering van de samenwerkingsactiviteit, in dit onderzoek het verstrekken van persoonsgegevens. Dit moet in overeenstemming zijn met de wegingsnotitie (in het geval van zwaarwegende operationele belangen kan een samenwerkingsactiviteit buiten het kader van de wegingsnotitie plaatsvinden, mits hiervoor voldoende waarborgen zijn ingebouwd) en met de toestemming voor de betreffende activiteit. Het vereist dat de verantwoordelijkheid voor het binnen de kaders blijven van de samenwerking helder belegd is, dat die kaders voldoende duidelijk zijn voor de medewerkers op de werkvloer en dat hierop interne controle wordt uitgeoefend (bijvoorbeeld een toets op de feitelijke verstrekking). Ook is het van belang dat effectief extern toezicht mogelijk is. Als uit de samenwerking in de praktijk zaken naar voren komen die nopen tot aanpassing van de wegingsnotitie, is het van belang dat deze worden gemeld. Dit kan gezien worden als een "feedback-loop".

De Wiv 2017 stelt (net als de Wiv 2002 overigens) een aantal bijzondere vereisten aan het verstrekken van persoonsgegevens bovenop de algemene vereisten voor gegevensverwerking in artikel 18 Wiv 2017

(doelmatigheid, behoorlijkheid en zorgvuldigheid).²⁸ Zo dient de verstrekking van persoonsgegevens schriftelijk te gebeuren indien de ontvangende partij bevoegd is maatregelen te treffen tegen de betrokken persoon (artikel 68 Wiv 2017) en dient van de verstrekking aantekening te worden gehouden (artikel 70 Wiv 2017). Ook stelt de wet bij een verstrekking eisen aan de betrouwbaarheid en actualiteit van de persoonsgegevens, al gelden deze niet onverkort bij verstrekking aan een buitenlandse inlichtingen- en veiligheidsdienst (artikel 69 Wiv 2017). Overeind blijft het algemene vereiste van behoorlijke en zorgvuldige gegevensverwerking dat verstrekte gegevens intern bij de AIVD of de MIVD in voldoende mate geduid moeten zijn en dat aan de buitenlandse dienst een indicatie van de betrouwbaarheid of bron wordt vermeld (artikel 18 Wiv 2017).

Van een verstrekking van persoonsgegevens moet aantekening worden gehouden. Dit wordt ook wel de protocolplicht genoemd. Het betekent dat in de organisatie terugvindbaar moet zijn welke persoonsgegevens aan welke buitenlandse dienst zijn verstrekt. Dit vloeit ook voort uit de zorgplicht van de dienstleiding voor de rechtmatigheid en kwaliteit van de gegevensverwerking (artikel 24 Wiv 2017). De verstrekking zelf is in beginsel vormvrij, met een uitzondering in artikel 68 Wiv 2017. Over het algemeen vinden verstrekkingen van persoonsgegevens in digitale vorm plaats. Het is echter toegestaan dat persoonsgegevens mondeling worden verstrekt aan een buitenlandse dienst, bijvoorbeeld tijdens een bijeenkomst. Wel volgt uit de protocolplicht en zorgplicht voor de AIVD en de MIVD de verplichting om ervoor zorg te dragen dat een mondelinge verstrekking van persoonsgegevens nadien schriftelijk in de organisatie wordt vastgelegd en terugvindbaar is, bijvoorbeeld in een gespreksverslag.

In de wegingsnotitie over een bepaalde buitenlandse dienst kunnen voorwaarden zijn opgenomen om bepaalde risico's in de samenwerkingsrelatie te beperken (mitigerende maatregelen). Voorbeelden hiervan zijn disclaimers die de AIVD of de MIVD vermeld bij de verstrekking aan een buitenlandse dienst. De wet vereist dat de derdepartijregel (dat een ontvangende partij de gegevens niet zonder toestemming aan een andere partij mag verstrekken) bij elke verstrekking wordt genoemd (artikel 65 Wiv 2017). Andere vaak gebruikte disclaimers zien erop dat de gegevens alleen voor inlichtingendoeleinden mogen worden gebruikt, en bijvoorbeeld niet in strafrechtelijke of vreemdelingenrechtelijke procedures, dan wel dat de gegevens niet in strijd met internationaal recht mogen worden gebruikt.

Samenvatting toets elementen naleving

Hier kunnen de volgende aspecten worden beoordeeld:

- Is de derdepartijregel opgenomen?
- Zijn alle toepasselijke mitigerende maatregelen genomen (zowel de verplichte maatregelen uit de wegingsnotitie als eventuele overige maatregelen specifiek voor dit geval)?
- Zijn de verstrekte gegevens intern voldoende onderbouwd/geduid en is bij de verstrekking een aanduiding van de betrouwbaarheid of herkomst van de verstrekte gegevens opgenomen?
- Zijn mondelinge verstrekkingen nadien schriftelijk vastgelegd (protocolplicht)?
- Is er aantekening gehouden van de verstrekkingen van persoonsgegevens (protocolplicht)?

²⁸ Artikel 68-70 Wiv 2017.

A.3 Bevindingen AIVD

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staan de bevindingen en beoordelingen over de AIVD.

In het onderzoek naar de AIVD heeft de CTIVD verstrekkingen van persoonsgegevens aan de drie geselecteerde buitenlandse diensten met een verhoogd risicoprofiel op rechtmatigheid beoordeeld. Zoals in het juridisch toetsingskader in hoofdstuk A.2 is toegelicht, richten we ons hierbij enerzijds op een beoordeling van het toestemmingsverzoek voor verstrekkingen (denk aan juiste niveau van toestemmingsverlening en een adequate motivering van noodzakelijkheid en proportionaliteit) en anderzijds op de naleving van waarborgen bij de uitvoering van de verstrekkingen (denk aan verslaglegging, stellen van voorwaarden, zoals derdepartijregel, en betrouwbaarheidsindicatie bij verstrekte gegevens).

De verstrekkingen van persoonsgegevens door de AIVD in dit onderzoek hebben veelal plaatsgevonden in bilaterale samenwerkingsrelaties, dat wil zeggen: van de AIVD aan een bepaalde buitenlandse dienst (hierna: bilaterale verstrekkingen). Al laat dit onverlet dat dezelfde gegevens tegelijkertijd aan meerdere buitenlandse diensten kunnen zijn gestuurd. Volgens het beleid van de AIVD voor het verstrekken van persoonsgegevens aan buitenlandse diensten met een verhoogd risicoprofiel (zie hoofdstuk A.2) geldt hierbij het uitgangspunt dat per verstrekking in een toestemmingsverzoek wordt gemotiveerd waarom de verstrekking voldoet aan de vereisten van noodzakelijkheid en proportionaliteit. De DG-AIVD dient hiervoor toestemming te verlenen. We zien in het onderzoek echter ook een aantal zogenoemde overkoepelende toestemmingen, waarbij voor een bepaalde periode vooraf toestemming is verleend voor meerdere opvolgende vergelijkbare verstrekkingen van persoonsgegevens aan een buitenlandse dienst. De beoordeling van de rechtmatigheid van de bilaterale verstrekkingen in de onderzoeksperiode komt nader aan de orde in paragraaf 3.2.

In dit onderzoek is de CTIVD op twee onderwerpen gestuit die in dit hoofdstuk afzonderlijk worden behandeld. Aan één van de geselecteerde diensten hebben in de onderzoeksperiode ook verstrekkingen van persoonsgegevens in het kader van veiligheidsonderzoeken plaatsgevonden. Daarnaast waren er aan deze dienst ook verstrekkingen in bepaalde multilaterale samenwerkingsverbanden, dat wil zeggen van de AIVD aan een groep van samenwerkende buitenlandse diensten (hierna: multilaterale verstrekkingen). Voor deze onderwerpen hanteert de AIVD aparte regimes van toestemming en afwegingen die afwijken van het beleid voor bilaterale verstrekkingen. Daarom behandelen we deze systematiek en de verstrekkingen afzonderlijk. Het onderwerp verstrekkingen in het kader van veiligheidsonderzoeken komt aan de orde in paragraaf 3.3. Het onderwerp verstrekkingen in het kader van multilaterale samenwerking wordt besproken in paragraaf 3.4.

Dit hoofdstuk wordt afgesloten met een conclusie in paragraaf 3.5.

3.2 Bilaterale verstrekkingen

3.2.1 Toestemming voor bilaterale verstrekkingen

Aantal verstrekkingen

De CTIVD heeft in haar onderzoek in totaal 65 bilaterale verstrekkingen van persoonsgegevens aan de drie geselecteerde buitenlandse diensten met een verhoogd risicoprofiel beoordeeld.²⁹ Van deze verstrekkingen waren 60 schriftelijk in de vorm van elektronisch berichtenverkeer en 5 mondeling in de vorm van een mededeling, meestal tijdens een bijeenkomst.

Autorisatie

Voor het merendeel van de onderzochte verstrekkingen is door het desbetreffende team van de AIVD schriftelijk en gemotiveerd toestemming gevraagd aan de DG-AIVD. Een advies van de afdeling JZ vormt ook onderdeel van dit traject. Dat was niet in alle gevallen aan de orde. We lichten dat hierna toe.

In negen gevallen is geen toestemming van de DG-AIVD gevraagd. Deze verstrekkingen zijn afgedaan op het niveau van het team. Het ging hier om zogenaamde *'nil replies'*. Dit zijn berichten waarin naar aanleiding van een informatieverzoek van een buitenlandse dienst over een bepaalde persoon wordt aangegeven dat er geen - of geen nadere - informatie beschikbaar is in de systemen van de AIVD. De CTIVD deelt de visie van de AIVD dat het verstrekken van een dergelijk bericht geen schriftelijke motivering en toestemming van DG-AIVD vergt, omdat er feitelijk door de AIVD geen persoonsgegevens worden verstrekt. Het is voldoende dat hiervan aantekening wordt gehouden door de berichten digitaal op te slaan in het registratiesysteem van de AIVD, hetgeen ook gebeurt. **De CTIVD concludeert dat de AIVD in deze gevallen conform de wet heeft gehandeld.**

Ongeveer tweederde van de verstrekkingen (43) vond plaats op basis van (vier) zogenaamde overkoepelende toestemmingen. Deze toestemmingen zijn verleend door de DG-AIVD. We gaan nader in op de overkoepelende toestemmingen in paragraaf 3.2.2.3. Eén van deze verstrekkingen past niet binnen het kader van de betreffende overkoepelende toestemming. Naar het oordeel van de CTIVD wijken de persoonsgegevens in deze verstrekking af van de beschrijving in de toestemming zodat zij daar niet onder geschaard kunnen worden. **Het gevolg is dat deze persoonsgegevens zonder de benodigde toestemming zijn verstrekt. Dat is onrechtmatig.**

3.2.2 De afweging om persoonsgegevens bilateraal te verstrekken

In deze paragraaf beoordeelt de CTIVD de gemaakte afwegingen over noodzakelijkheid en proportionaliteit.³⁰ Hiervoor heeft de CTIVD in totaal 25 schriftelijke motiveringen (in toestemmingsverzoeken) van de AIVD beoordeeld. Dit aantal ligt lager dan het aantal verstrekkingen. Ten eerste betreffen negen bilaterale verstrekkingen zogenaamde *'nil replies'* waarvoor geen toestemming is gevraagd aan de DG-AIVD en ook geen schriftelijke motivering is geschreven (zie paragraaf 3.2.1). Ten tweede is een aantal (43) bilaterale verstrekkingen ondergebracht onder (vier) overkoepelende toestemmingen, waarbij één toestemming geldt voor meerdere verstrekkingen. Dit onderwerp wordt afzonderlijk besproken in paragraaf 3.2.2.3.

Een belangrijke waarborg bij verstrekkingen van persoonsgegevens aan een buitenlandse dienst, juist als deze een verhoogd risicoprofiel heeft, betreft de motivering in het verzoek om toestemming

²⁹ Verstrekkingen van persoonsgegevens aan een buitenlandse dienst in het kader van veiligheidsonderzoeken (zogenaamde naslagverzoeken) betreffen ook bilaterale verstrekkingen, maar dit onderwerp wordt afzonderlijk behandeld in paragraaf 3.3.

³⁰ Zie hoofdstuk A.2 voor toelichting op deze wettelijke waarborgen.

van de noodzakelijkheid en proportionaliteit van de verstrekking. Hierbij gaat het enerzijds om een beschrijving van de noodzaak en het doel van de verstrekking en anderzijds om dit af te zetten tegen de mogelijke nadelen voor de persoon waarover gegevens worden verstrekt. Dat begint met het nagaan hoe de risico's genoemd in de wegingsnotitie over de betreffende dienst zich in dat specifieke geval zouden kunnen manifesteren en hoe waarschijnlijk het is dat dit gebeurt.

3.2.2.1 Noodzakelijkheid

Het belang en de noodzakelijkheid van de verstrekkingen van persoonsgegevens in de onderzoeksperiode is steeds goed toegelicht in de verzoeken om toestemming.

3.2.2.2 Proportionaliteit

Bij de afweging van de proportionaliteit van de verstrekkingen van persoonsgegevens constateert de CTIVD bepaalde tekortkomingen. Bij 9 van de 25 onderzochte motiveringen volstond de proportionaliteitsafweging naar het oordeel van de CTIVD niet. Het gaat daarbij om motiveringen waarin de gevolgen voor de betrokkene helemaal niet zijn overwogen of motiveringen waarin dat wel (in enige mate) is gebeurd, maar waarbij niet of niet goed is toegelicht *of* en *hoe* deze gevolgen beperkt kunnen worden en *waarom* het belang van de verstrekking tegen deze gevolgen opweegt.

In deze negen gevallen, waar de risico's voor de betrokken persoon niet goed zijn afgewogen, is er in nagenoeg alle gevallen, met uitzondering van één, ook geen of te weinig aandacht besteed aan de mogelijkheden om eventuele risico's te beperken door middel van mitigerende maatregelen.

We gaan hieronder nader in op onze beoordeling van deze negen gevallen.

Acht van deze verstrekkingen waarbij de proportionaliteit niet of niet goed is gemotiveerd, maar waarbij uit het onderzoek van de CTIVD is gebleken dat het belang van de verstrekking zwaarder woog dan de risico's, **beoordeelt de CTIVD als onzorgvuldig**. Weliswaar is sprake van een motivering met tekortkomingen, maar de CTIVD vindt hierbij van belang dat er op het moment van verstrekken, los van wat daarover is opgeschreven in de motivering, onderliggende feiten en omstandigheden waren die deze verstrekking rechtvaardigden. Met andere woorden: als deze feiten en omstandigheden op adequate wijze waren opgenomen in de motivering, had deze verstrekking mogen plaatsvinden.

Dit ligt anders voor één verstrekking. In dit geval zijn de gegevens van een groot aantal onderzoeks-subjecten (personen) tegelijk verstrekt. Dit bericht was gericht aan één van de buitenlandse diensten die in dit onderzoek zijn geselecteerd. Gelijklopende berichten zijn in dezelfde periode ook uitgebracht aan negen andere buitenlandse diensten met een verhoogd risicoprofiel, die in dit onderzoek niet zijn geselecteerd.

Het betreffende team van de AIVD heeft een schriftelijke motivering voor de verstrekking geschreven, waarin voor alle betreffende onderzoekssubjecten en voor alle ontvangende buitenlandse diensten de afwegingen zijn beschreven. Alle onderzoekssubjecten zijn in deze motivering behandeld als één homogene groep, waarvoor gelijke afwegingen golden op het gebied van noodzakelijkheid en proportionaliteit.

De CTIVD plaatst kanttekeningen bij deze groepsgerichte motivering. Op het moment dat voor meerdere personen tegelijk de noodzakelijkheid en proportionaliteit van de verstrekking van hun gegevens moet worden afgewogen, is het de vraag of een groepsmotivering recht doet aan hun verschillende situaties. Zo is er tussen de onderzoekssubjecten grote variatie op het gebied van de dreiging die zij volgens

de inlichtingeninformatie potentieel opleveren voor de nationale veiligheid. Dit raakt aan het belang van de verstrekking. Daarnaast gelden voor alle personen weer andere overwegingen op het gebied van de risico's die zij lopen door het verstrekken van de gegevens. Er zijn wellicht redenen waarom de ene persoon eerder onder de aandacht zal staan van de betreffende buitenlandse dienst, dan de andere persoon. Dat kan bijvoorbeeld te maken hebben met nationaliteit of banden met politieke partijen in het land. Deze risico's moeten dan worden betrokken bij de proportionaliteitsafweging. In dit concrete geval constateert de CTIVD dat er per definitie geen gelijke afwegingen kunnen zijn op het gebied van noodzakelijkheid en proportionaliteit die recht doen aan en dekkend zijn voor alle betrokken personen gezien de verschillende factoren die spelen. Daarvoor is er teveel fragmentatie in het belang en de risico's. **Dit is onrechtmatig.** Bij deze verstrekking deed de AIVD een bepaald verzoek aan de buitenlandse diensten dat gezien de aard van het verzoek minimaal voor toestemming aan de DG-AIVD had moeten worden voorgelegd, hetgeen is nagelaten. **Dit is onrechtmatig.**

Het onderzoek van de CTIVD naar de inhoud van de verstrekte gegevens onderbouwt dit standpunt. De CTIVD heeft steekproefsgewijs acht personen die worden genoemd in dit bericht en over wie gegevens zijn verstrekt, uitgekozen en de achterliggende informatie van de AIVD over deze personen nader onderzocht. Het beeld dat hieruit naar voren komt, is dat voor vier van die personen geldt dat er in de context van de onderzochte verstrekking onvoldoende grond bestond om hun persoonsgegevens aan de betreffende buitenlandse diensten met een verhoogd risicoprofiel te verstrekken. Dit was in deze context niet anders geweest indien wel per persoon een afweging was gemaakt. **Deze gegevens zijn daarmee onrechtmatig verstrekt.**

De AIVD dient van alle personen de achterliggende informatie te controleren en inzichtelijk te maken aan de CTIVD of er nog andere personen ten onrechte onderdeel zijn van deze verstrekking, omdat er onvoldoende grondslag bestaat voor de verstrekking van hun gegevens in de bovengenoemde omstandigheden op basis van de destijds beschikbare informatie over deze personen.

Deze casus wordt uitgebreider besproken in de **geheime bijlage** bij dit toezichtsrapport.

Uitgangspunten groepsafweging

De CTIVD heeft er oog voor dat het in uitzonderlijke situaties nodig kan zijn om gegevens van meerdere personen tegelijk te verstrekken (categoriseren) en daarbij niet per persoon een afweging te maken van de noodzakelijkheid en proportionaliteit van de verstrekking. Gegeven het feit dat de wet enige ruimte laat voor het groeperen van afwegingen, zo lang hiermee aan de vereiste zorgvuldigheid wordt voldaan, formuleert de CTIVD een aantal uitgangspunten voor het op de juiste manier inrichten van groepsafwegingen. Hier ligt een parallel met de situatie van de overkoepelende toestemming die hierna in paragraaf 3.2.2.3 aan de orde komt. Personen kunnen worden gecategoriseerd indien voor een bepaalde categorie een gelijklopende en dekkende afweging mogelijk is. Waar het om draait, is een combinatie van de volgende twee punten: (a) een sluitende afbakening van een categorie van personen en het type persoonsgegevens en (b) waarvoor gelijklopende en dekkende, dus voldoende toespitste, afwegingen op het gebied van noodzakelijkheid en proportionaliteit gelden. Wat deze gelijke afwegingen betreft dient rekening te worden gehouden met het volgende: hoe hoger het belang de gegevens te verstrekken in verband met de actuele dreiging die van een persoon uitgaat (waarbij signalen uit het verleden uiteraard ook een rol kunnen spelen), hoe meer risico er kan worden geaccepteerd bij de gegevensverstrekking. Dit geldt ook andersom: hoe lager het belang vanwege een lagere inschatting van de dreiging of hoe minder daarover bekend is, hoe minder risico er kan worden geaccepteerd. Een belangrijk element hierbij is de controle (bijvoorbeeld door het teamhoofd) of een bepaalde persoon past binnen de categorie en of de groepsafwegingen in het individuele geval volstaan.

Indien de AIVD er in de toekomst voor kiest om gebruik te maken van groepsafwegingen in de motiveringen, dan dient hiervoor beleid en een werkinstructie te worden ontwikkeld langs de bovengenoemde lijnen.

3.2.2.3 Overkoepelende toestemming

De AIVD heeft in de onderzoeksperiode bij vier onderzoeken gebruik gemaakt van overkoepelende toestemmingen. Dat zijn toestemmingen die vooraf worden gevraagd voor een bepaalde periode (vaak een jaar) voor meerdere verstrekkingen van persoonsgegevens aan een buitenlandse dienst binnen een bepaald onderzoek. In de onderzoeksperiode hebben in totaal 43 verstrekkingen van persoonsgegevens op basis van deze toestemmingen plaatsgevonden.

Deze werkwijze kent voor- en nadelen. Het maakt het bijvoorbeeld mogelijk direct gegevens te kunnen delen binnen een onderzoek met een hoge dynamiek en kan ook worden toegepast wanneer er binnen een onderzoek sprake is van meerdere verstrekkingen die erg op elkaar lijken. In dat geval wordt voorkomen dat onnodig papierwerk moet worden verricht. Het nadeel is dat het team van de AIVD vooraf een inschatting moet maken over het type persoonsgegevens dat verstrekt zal gaan worden en ook vooraf sluitende afwegingen moet maken over de noodzakelijkheid en proportionaliteit van de toekomstige verstrekkingen. Het is lang niet altijd mogelijk deze inschattingen en afwegingen op voorhand adequaat en dekkend te maken.

Afbakening en motivering

De CTIVD heeft de afbakening en motivering van de vier overkoepelende toestemmingen beoordeeld op grond waarvan in de onderzoeksperiode verstrekkingen hebben plaatsgevonden aan één van de geselecteerde buitenlandse diensten.

De CTIVD komt bij twee van de vier overkoepelende toestemmingen tot het oordeel onrechtmatig, omdat de toestemming ziet op niet gesloten categorieën personen en/of persoonsgegevens. Juist wanneer er op voorhand, veelal met een looptijd van een jaar, toestemming wordt gegeven voor meerdere opeenvolgende verstrekkingen, dienen in de overkoepelende toestemming de juiste afwegingen te worden gemaakt. Dit is niet mogelijk als de aanvraag tot toestemming niet sluitend verwoordt om welke (categorieën) personen en persoonsgegevens het gaat. De vraag die hier rijst, is wat het effect hiervan is op de verstrekkingen die vervolgens hebben plaatsgevonden. Feitelijk is toestemming van de DG-AIVD aanwezig voor deze verstrekkingen, waaraan het team dient te toetsen. De CTIVD heeft de onrechtmatigheid van de toestemming daarom niet een-op-een doorvertaald naar het onrechtmatig verklaren van de feitelijke verstrekking. Uit het onderzoek blijkt dat de betreffende teams in de praktijk wel binnen de beschreven categorieën van personen en/of persoonsgegevens zoals opgenomen in de overkoepelende toestemming zijn gebleven. Er is dus geen gebruik gemaakt van de ruimte die wel door de toestemming werd geboden om niet beschreven persoonsgegevens te verstrekken. In deze gevallen heeft de CTIVD de verstrekkingen dan ook rechtmatig beoordeeld (zie paragraaf 3.2.1).

Hierna volgt een nadere toelichting van de beoordeling van de vier overkoepelende toestemmingen.

In één van deze toestemmingen ontbreekt de beschrijving van een belangrijk spanningsveld dat van invloed is op de (mogelijk tegengestelde) belangen van de betrokken buitenlandse dienst. Dit onderwerp is wel aan de orde gesteld in een interne nota van de AIVD. Bovendien zijn de categorieën van te verstrekken persoonsgegevens en van betrokken personen te ruim geformuleerd door het gebruik van de woorden 'onder meer', 'en dergelijke' en 'denk aan'. Verder bevat de toestemming geen einddatum, al blijkt in de praktijk dat de duur van de operatie en daarmee de gegevensuitwisseling

minder dan een jaar te hebben geduurd. **De CTIVD acht deze overkoepelende toestemming onrechtmatig.**

Bij de tweede toestemming stelt de CTIVD vast dat afwegingen op het gebied van risico's en proportionaliteit o.b.v. de wegingsnotitie voor de betreffende buitenlandse dienst ontbreken in het overkoepelende verzoek om toestemming van maart 2019 voor de verstrekking van gegevens. Deze afwegingen staan wel in het latere verzoek om toestemming voor een gezamenlijke operatie met de betreffende dienst. De toestemming voor de gezamenlijke operatie (juli 2019) bevat een aantal belangrijke kaders, waaronder beperking gegevens, mitigerende maatregelen en voorwaarden voor het verstrekken van persoonsgegevens. Omdat deze toestemming dateert van juli 2019 golden deze dus niet vanaf de start van de toestemming voor het delen van (persoons)gegevens dat dateert van maart 2019. Dat is een gebrek. In het verzoek om toestemming voor het verstrekken van persoonsgegevens waren wel beperkingen gesteld aan het soort te verstrekken persoonsgegevens. Een ander gebrek is dat de toestemming voor het delen van geëvalueerde (persoons)gegevens geen einddatum heeft. De AIVD geeft aan dat werd uitgegaan van een termijn van één jaar, en dat wordt ook bevestigd door de verstrekkingen. De opstelsom van beide toestemmingen biedt in dit geval voldoende waarborgen. **De tekortkomingen in dit overkoepelende verzoek om toestemming acht de CTIVD onzorgvuldig.**

Bij de derde toestemming constateert de CTIVD dat een juiste afbakening en afweging van de noodzakelijkheid en proportionaliteit van te verstrekken persoonsgegevens wordt gesteld. **De CTIVD acht deze overkoepelende toestemming rechtmatig.**

Bij de vierde overkoepelende toestemming vindt de CTIVD dat de afbakening en motivering onvoldoende is. De toestemming ziet op drie specifieke targets en een groep aan deze targets verwante personen die in de overkoepelende toestemming verder niet beschreven wordt. Er worden voorbeelden gegeven van te delen persoonsgegevens van deze aanverwante personen maar deze zijn niet begrensd. Verder bevat de toestemming geen proportionaliteitsafweging, waarbij de risico's die de samenwerking met de buitenlandse dienst oplevert, worden afgewogen ten opzichte van de personen van wie persoonsgegevens verstrekt zullen worden. Er worden ook geen mitigerende maatregelen beschreven. Het is belangrijk dat de overkoepelende toestemming op deze punten voldoet, omdat de verstrekkingen thans niet meer met een motivering naar de DG-AIVD gaan, maar door het betrokken team worden afgehandeld. **De CTIVD vindt de tekortkomingen in deze overkoepelende toestemming onrechtmatig.**

Uitgangspunten voor gebruik overkoepelende toestemming

De CTIVD ziet de meerwaarde van het gebruik van overkoepelende toestemmingen binnen een onderzoek en is van oordeel dat de door de wet vereiste zorgvuldigheid bij het verstrekken van persoonsgegevens hier niet per definitie aan in de weg staat.

Hier past echter een belangrijke kanttekening bij: mits de situatie zich leent voor een dergelijke aanpak. Doorslaggevend hierbij is de combinatie van de volgende elementen: de verwachting dat er sprake zal zijn van meerdere opeenvolgende verstrekkingen van persoonsgegevens die (a) te vatten zijn onder een sluitende beschrijving van de groep personen en het type persoonsgegevens en (b) waarvoor bovendien gelijklopende en voldoende toegespitste afwegingen gelden op het gebied van noodzakelijkheid en proportionaliteit. Met andere woorden bij diensten met een verhoogd risicoprofiel zal er doorgaans sprake zijn van hogere risico's voor de betrokken personen door de voorgenomen verstrekkingen waardoor dit zijn weerslag moet krijgen in een duidelijk omschreven hoger belang voor de nationale veiligheid dat tot uitdrukking komt in de proportionaliteitsafweging.

Zelfs in dit geval kan echter niet worden uitgesloten dat een verstrekking voorkomt die niet goed past binnen de overkoepelende toestemming. Deze verstrekking zal een afzonderlijke afweging vereisen en dient dan ook separaat te worden behandeld. Het team dat de verstrekking initieert zal er telkens

alert op moeten zijn of de te verstrekken persoonsgegevens passen binnen de beschreven categorie genoemd in de overkoepelende toestemming en of zij ook passen binnen de daarin gemaakte afwegingen. Het teamhoofd is dan de functionaris die met zijn of haar akkoord bevestigt dat de verstrekking past binnen de door de DG-AIVD gegeven toestemming (als het gaat om een buitenlandse dienst met een verhoogd risicoprofiel).

In afwijking van het reguliere proces van verstrekkingen van persoonsgegevens waarbij steeds aan de kaders van de wegingsnotitie wordt getoetst, zal de AIVD bij het gebruik van overkoepelende toestemming alert moeten zijn op wijzigingen van de desbetreffende wegingsnotitie omdat deze aanpassingen kunnen vereisen van de overkoepelende toestemming. Immers bij verstrekkingen wordt niet aan de wegingsnotitie, maar aan de overkoepelende toestemming getoetst.

Het gebruik van overkoepelende toestemmingen voor het verstrekken van persoonsgegevens aan buitenlandse diensten met een verhoogd risicoprofiel vereist een beleidskader waarin duidelijk wordt aangegeven in welke situaties een overkoepelende toestemming mag worden aangevraagd en welke aandachtspunten hiervoor gelden. Dit ontbreekt bij de AIVD.

De AIVD dient beleid op te stellen voor het gebruik van overkoepelende toestemmingen voor de verstrekking van persoonsgegevens aan buitenlandse diensten met een verhoogd risicoprofiel langs bovenstaande lijnen.

3.2.3 De uitvoering van de bilaterale verstrekkingen

3.2.3.1 De aanduiding van de bron of betrouwbaarheid

De Wiv 2017 vereist dat (persoons)gegevens die door de AIVD of de MIVD worden verwerkt (hieronder valt ook het verstrekken van gegevens), zijn voorzien van een aanduiding omtrent de mate van betrouwbaarheid dan wel een verwijzing naar het document of de bron waaraan de gegevens zijn ontleend. Dit is onderdeel van een zorgvuldige gegevensverwerking (artikel 18 Wiv 2017). De wet bepaalt verder dat persoonsgegevens waarvan de juistheid redelijkerwijs niet kan worden vastgesteld of die ouder zijn dan 10 jaar alleen mogen worden verstrekt aan instanties die zelf verder onderzoek kunnen verrichten, zoals het Openbaar Ministerie (OM) en buitenlandse inlichtingen- en veiligheidsdiensten (artikel 69 Wiv 2017). De gedachte hierachter is dat deze instanties ook kunnen acteren op basis van een aanwijzing die nog niet (volledig) is geverifieerd of op basis van gegevens die niet-actueel zijn. De betrouwbaarheid en de ouderdom van de gegevens moeten er dan wel bij worden gemeld, zodat de ontvanger de informatie op waarde kan schatten.

Ontbreken aanduiding

Uit het onderzoek van de CTIVD komt naar voren dat de AIVD bij acht verstrekkingen ten onrechte geen of een niet volledige bronvermelding of betrouwbaarheidsaanduiding heeft gegeven. Zo constateert de CTIVD tekortkomingen in de formulering van het bericht aan de buitenlandse dienst op basis van de onderliggende inlichtingen. **Dat is onzorgvuldig.** Wij lichten drie van deze gevallen hieronder nader toe.

Bij één verstrekking zijn persoonsgegevens over twaalf personen verstrekt. Gezien de specifieke context van deze casus is de CTIVD van oordeel dat het noodzakelijk en proportioneel was om deze gegevens te verstrekken. Wel had van de AIVD mogen worden verwacht dat de formulering van het bericht preciezer zou zijn. Dit heeft ermee te maken dat de onderliggende inlichtingen over acht van deze personen niet-recent (soms al jaren oud) zijn of soms onbevestigde informatie uit een enkele bron betreft. Dit komt onvoldoende tot uitdrukking in het bericht aan de buitenlandse dienst en dat is onzorgvuldig.

In een reactie op een informatieverzoek van een in dit onderzoek geselecteerde buitenlandse dienst heeft de AIVD gemeld dat de betrokken persoon hoogstwaarschijnlijk jihadistische sympathieën heeft. De CTIVD heeft de onderbouwing van deze passage onderzocht en stelt vast dat deze inschatting van de AIVD over het gedachtegoed van de betrokkene gebaseerd is op inlichtingen van enkele jaren voor de verstrekking. Bij gebreke van recentere informatie, werd het zeer waarschijnlijk geacht dat de persoon nog steeds dit gedachtegoed zou aanhangen. Het vermelden van de inschatting, zonder uitleg waar deze op is gebaseerd en zonder een indicatie van hoe betrouwbaar en hoe actueel de informatie is, acht de CTIVD onzorgvuldig. Het is van belang dat berichtgeving over personen zo dicht mogelijk bij de feiten blijft.

Het andere geval heeft betrekking op een persoon over wie de AIVD ernstige, maar onbevestigde signalen had. In de motivering wordt opgemerkt dat het niet uitgesloten is dat de verstrekking leidt tot schending van de rechten van de betrokkene. Het was op dat moment niet mogelijk de informatie bevestigd te krijgen. Gezien het belang van de verstrekking is er besloten het bericht uit te brengen met daarbij de vermelding dat het om onbevestigde maar betrouwbaar geachte informatie ging. De CTIVD is van oordeel dat de AIVD in deze omstandigheden kon besluiten om de informatie te verstrekken, maar de AIVD had in de formulering van het bericht minder stellig moeten zijn over het lidmaatschap van de betrokken persoon en over de herkomst van de informatie. Deze tekortkoming in de verstrekking is onzorgvuldig.

3.2.3.2 Het stellen van schriftelijke voorwaarden

Alle verstrekkingen aan buitenlandse diensten die de CTIVD heeft onderzocht bevatten de volgende schriftelijk voorwaarde onderaan het bericht:

“The above information is meant for intelligence use and may be used for this purpose only. The information may not be passed outside your service without prior consent of the AIVD. The AIVD reserves the right to inquire as to how the information had been used.”

Deze zogenoemde ‘disclaimer’ bevat de wettelijk verplichte derdepartijregel, welke inhoudt dat de ontvanger de gegevens niet zonder toestemming van de AIVD mag delen met externe personen of instanties (artikel 65 Wiv 2017). De voorwaarde dat de informatie alleen voor inlichtingendoeleinden mag worden gebruikt heeft tot doel te voorkomen dat de verstrekte gegevens gebruikt worden in een strafproces of ter onderbouwing van een andere maatregel die een persoon in diens rechtspositie aantast. Doorgaans zal de derde partijregel volstaan om onbedoeld gebruik van de gegevens buiten het inlichtingendomein tegen te gaan, maar het is niet voldoende waar het bijvoorbeeld gaat om buitenlandse diensten die zowel inlichtingen- als opsporingstaken hebben of die erg nauwe banden onderhouden met andere autoriteiten in het betreffende land. **Vanuit dat oogpunt is het zorgvuldig dat de AIVD deze vermelding altijd in ieder bericht heeft opgenomen.**

3.2.3.3 Protocolplicht

Het merendeel van de 65 bilaterale verstrekkingen die de CTIVD heeft onderzocht vond schriftelijk plaats (vijf van die verstrekkingen waren mondeling, meestal in bijeenkomsten met medewerkers van de betreffende buitenlandse dienst). Dit komt de zorgvuldigheid ten goede, aangezien schriftelijke verstrekking vanuit het perspectief van de nauwkeurigheid en de verslaglegging de voorkeur verdient. Toch kan het noodzakelijk en effectief zijn tijdens bijeenkomsten mondeling inlichtingen te delen, bijvoorbeeld om samen een bepaalde casus te analyseren. De wet laat hiervoor ook ruimte, mits het niet gaat om gegevens naar aanleiding waarvan de ontvanger bevoegd is maatregelen te treffen jegens de in het bericht genoemde persoon en er schriftelijke vastlegging achteraf plaatsvindt.

Het onderzoek wijst uit dat de AIVD in de onderzochte gevallen zorgvuldig heeft gehandeld bij het voorbereiden van bijeenkomsten met buitenlandse diensten. In de onderzoeksperiode is een bijeenkomst van meerdere dagen gehouden, waar ook gegevens zijn gedeeld met één van de buitenlandse diensten waar dit onderzoek zich op richt. In het verzoek om toestemming voor het delen van persoonsgegevens voorafgaand aan de bijeenkomst is aandacht besteed aan de beschrijving van de te delen persoonsgegevens en is ook rekening gehouden met gegevens die optioneel konden worden verstrekt. Het kan uiteraard lastig zijn een precieze inschatting te maken van de onderwerpen die aan bod zullen komen. In dit geval heeft de AIVD op voorhand naar beste vermogen een inschatting gemaakt en achteraf een degelijk verslag gemaakt, waaruit bleek welke gegevens er daadwerkelijk waren gedeeld.

Verslaglegging

Het onderzoek van de CTIVD bestond voor een deel uit het bij elkaar zoeken van het berichtenverkeer of verslagen van bijeenkomsten en de bijbehorende toestemmingen. Doorgaans werd in de tekst van het bericht of in de digitale systemen van de AIVD geen koppeling gemaakt tussen verstrekking en toestemming. Met name bij de overkoepelende toestemmingen waarbij er meerdere verstrekkingen onder één toestemming waren gebracht, was moeilijk na te gaan welke documenten bij elkaar hoorden.

In het kader van de zorgvuldigheid dient iedere gegevensverstrekking aan een buitenlandse dienst terugvindbaar te zijn en of daarvoor toestemming is verleend. Ook dient te worden aangegeven onder welke toestemming dit valt. De AIVD heeft tijdens het onderzoek erkend dat dit niet geregeld was en heeft dit punt opgepakt.

3.3 Verstrekkingen in het kader van veiligheidsonderzoeken

In het onderzoek zijn verstrekkingen van persoonsgegevens in het kader van veiligheidsonderzoeken gezien aan één van de geselecteerde buitenlandse diensten. Dit zijn in essentie bilaterale verstrekkingen. Volgens het beleid dient de DG-AIVD hiervoor (per verstrekking) toestemming te geven. Omdat bij de samenwerking met buitenlandse diensten in het kader van veiligheidsonderzoeken een aantal specifieke vraagstukken speelt op het gebied van (overkoepelende) toestemming en afwegingen, besteden we aan dit onderwerp in deze paragraaf afzonderlijk aandacht.

De CTIVD heeft de systematiek van toestemming en waarborgen voor verstrekkingen in de samenwerking aan één van de geselecteerde buitenlandse diensten beoordeeld. Bij de concrete verstrekkingen is steekproefsgewijs beoordeeld of deze binnen het kader van de overkoepelende toestemming voor de samenwerking vielen dan wel of een afzonderlijke toereikende toestemming bestond.

3.3.1 Incident over toepasselijkheid artikel 88 Wiv 2017

Uit het onderzoek is gebleken dat de dienstleiding van de AIVD in november 2018 artikel 88 Wiv 2017, en daarmee de wegingsnotities, buiten toepassing heeft verklaard op het uitvoeren van veiligheidsonderzoeken voor vertrouwensfuncties³¹ door de Unit Veiligheidsonderzoeken van de AIVD en de MIVD gezamenlijk (de zogenaamde B-taak van de diensten).³² Dit besluit was afwijkend van het standpunt van de afdeling Juridische Zaken (JZ) van de AIVD en van de Unit veiligheidsonderzoeken. Het gevolg was dat bij een zogenaamd naslagverzoek dit verzoek buiten het bestek van de wegingsnotitie voor die betreffende dienst viel. Het probleem dat zich voordoet bij het verstrekken

³¹ Vertrouwensfuncties zijn functies die de mogelijkheid geven schade toe te brengen aan de nationale veiligheid.

³² De naslagverzoeken aan buitenlandse diensten voor de veiligheidsonderzoeken van de MIVD verlopen via de AIVD. Dit houdt in dat de MIVD in de onderzoeksperiode ook de wegingsnotities van de AIVD volgde op dit onderwerp. Dit is ook de reden dat de besluitvorming hierover binnen het MT van de AIVD plaatsvond.

van persoonsgegevens aan diensten met een verhoogd risicoprofiel is dat de in de wegingsnotitie (en intern beleid van de AIVD) voorgeschreven autorisatieprocedure niet wordt gevolgd; namelijk per verstrekking gemotiveerd toestemming vragen aan de DG-AIVD, waarin ook de risico's van de verstrekking voor de betrokkene worden gewogen en zo nodig gemitigeerd.

De CTIVD vindt dit besluit, zowel vanuit het perspectief van de wetstekst, als vanuit het perspectief van het doel van de wet, onbegrijpelijk. De waarborg van de wegingsnotitie moet uiteraard ook gelden voor samenwerking ten behoeve van een veiligheidsonderzoek. Op 27 juni 2019 heeft de dienstleiding van de AIVD deze situatie rechtgezet door middel van een nieuw besluit. De dienst heeft het incident en de nasleep ervan vervolgens intern geëvalueerd en heeft de CTIVD hierover begin 2020 geïnformeerd.

De nasleep van dit incident is van belang voor het huidige onderzoek. Ondanks dit nieuwe besluit is er nadien nog het een en ander misgegaan. In de periode van 27 juni tot november 2019 zijn er nog zestien naslagverzoeken uitgezet bij vier buitenlandse diensten met een verhoogd risicoprofiel, zonder dat voldaan was aan de vereiste toestemmingsprocedure. Er is geen schriftelijke motivering opgesteld en er is geen toestemming verkregen van de DG-AIVD. **Op dit punt is sprake van een tekortkoming.** Hiervan zijn er twaalf gedaan aan één van de in dit onderzoek geselecteerde diensten. Vier van deze twaalf naslagverzoeken vallen in de onderzoeksperiode. Voor deze vier verstrekkingen stelt de AIVD zich op het standpunt dat er weliswaar op het moment van het verstrekken van deze persoonsgegevens niet was voldaan aan het toestemmingsvereiste, maar dat dit op een later moment met terugwerkende kracht alsnog is gedaan. Hiervoor verwijst de AIVD naar de structurele toestemming van de DG-AIVD eind 2019 voor samenwerking met bepaalde buitenlandse diensten met een verhoogd risicoprofiel voor veiligheidsonderzoek in het kader van de burgerluchtvaart. Vooruitlopend op de bespreking van deze toestemming hierna, **is de CTIVD van oordeel dat deze toestemming geen rechtsgeldige grondslag vormt voor de vier hiervoor genoemde verstrekkingen.** Hierna lichten we ons standpunt nader toe.

3.3.2 Structurele toestemming naslagverzoeken burgerluchtvaart bij buitenlandse dienst met verhoogd risicoprofiel

In oktober en november 2019 heeft de DG-AIVD voor de periode van een jaar (terugwerkend naar 1 september 2019) toestemming gegeven voor structurele samenwerking in het kader van veiligheidsonderzoeken met een aantal buitenlandse diensten met een verhoogd risicoprofiel. Dit betreft ook één van de drie buitenlandse diensten die voor dit onderzoek is geselecteerd. De structurele toestemming betreft alleen naslagverzoeken in het kader van veiligheidsonderzoeken voor functies in de burgerluchtvaart. Op die manier behoeft er niet voor ieder verzoek apart (gemotiveerd) toestemming te worden gevraagd aan de DG-AIVD. Voor naslagverzoeken in het kader van veiligheidsonderzoeken die buiten deze functiegroep vallen, dient wel afzonderlijk, gemotiveerd, toestemming te worden gevraagd aan de DG-AIVD.

Deze structurele samenwerking is niet in overeenstemming met wat de ministers van BZK en Defensie hebben gepubliceerd in de (destijds geldende) Beleidsregel veiligheidsonderzoeken en de toelichting daarop.³³ Ook de afdeling Juridische Zaken (JZ) van de AIVD heeft om die reden negatief geadviseerd over dit besluit van de DG-AIVD. We lichten ons standpunt hier nader toe.

Als een persoon die in aanmerking komt voor een vertrouwensfunctie zes maanden of langer aaneengesloten in het buitenland heeft verbleven (een zogenoemde 'ontbrekende periode'), dan hebben de AIVD en de MIVD een inspanningsverplichting om te bezien of over die periode gegevens

³³ Geldig vanaf 1 maart 2018 tot 31 december 2020 (*Stcrt.* 2018, nr. 10266). Per 1 januari 2021 is de nieuwe beleidsregel veiligheidsonderzoeken 2021 in werking getreden (*Stcrt.* 2020, 59664).

kunnen worden verkregen. Dat gebeurt in de praktijk door, waar mogelijk, aan de veiligheidsdienst van het betreffende land te vragen of over de persoonsgegevens aanwezig zijn in de systemen van die dienst. Dit wordt een naslagverzoek genoemd. In de toelichting bij de Beleidsregel veiligheidsonderzoeken wordt uitgelegd dat een naslagverzoek alleen kan plaatsvinden binnen samenwerkingsrelaties die daarvoor in aanmerking komen. Daarover staat het volgende vermeld:

“Een daartoe geëigende samenwerkingsrelatie kan alleen aan de orde zijn met diensten van landen die aan de naleving van mensenrechten de vereiste prioriteit geven en waar geen vraagtekens kunnen worden gezet bij de professionaliteit, de betrouwbaarheid en de democratische inbedding van de dienst in het betreffende land.”³⁴

Een persoon die toestemming geeft voor een veiligheidsonderzoek kan op basis van het bovenstaande in de veronderstelling zijn dat zijn of haar persoonsgegevens alleen aan een buitenlandse dienst zullen worden verstrekt, als er geen risico's zijn op het gebied van mensenrechten, democratische inbedding en/of professionaliteit en betrouwbaarheid van de dienst. Deze waarborgen vormen een onderdeel van de informatie op basis waarvan een persoon tot het besluit kan komen al dan niet toestemming te geven voor het veiligheidsonderzoek. De Beleidsregel veiligheidsonderzoeken en de toelichting daarop is per 1 januari 2021 door de ministers van BZK en Defensie aangepast. De huidige beschrijving laat ruimte voor het uitzetten van naslagverzoeken bij buitenlandse diensten die niet voldoen aan de samenwerkingscriteria, mits de wegingsnotitie dit toelaat.

De CTIVD is dan ook van oordeel dat de AIVD – totdat de beleidsregel en de toelichting ervan waren aangepast (vanaf 1 januari 2021) – bij de uitvoering van veiligheidsonderzoeken voor vertrouwensfuncties in de burgerluchtvaart niet mocht afwijken van hetgeen in de toelichting bij de geldende beleidsregel was vermeld en op basis waarvan de betreffende personen hun toestemming hadden gegeven. De CTIVD heeft hierbij echter ook oog voor de belangen van burgers – en het handelen van de DG-AIVD om aan deze belangen tegemoet te komen – dat een naslagverzoek aan een buitenlandse dienst wordt gedaan, omdat zij anders een baan kunnen mislopen. Dit laat onverlet dat de toestemming van de DG-AIVD voor een structurele samenwerking met bepaalde buitenlandse diensten met een verhoogd risicoprofiel, bestaande uit het verstrekken van persoonsgegevens in naslagverzoeken, in strijd was met de (toelichting op de) destijds geldende ministeriële beleidsregel en deze beleidsregel niet tijdig is aangepast. **Op dit punt heeft de AIVD onzorgvuldig gehandeld.** De verstrekkingen die in de tussenliggende periode op basis van deze toestemming hebben plaatsgevonden, ontberen daarmee een rechtsgeldige toestemming.

3.3.3 Waarborgen bij naslagverzoeken burgerluchtvaart aan een dienst met verhoogd risicoprofiel

Een belangrijk onderdeel van de structurele toestemming van de DG-AIVD die hierboven is besproken, is dat diverse mitigerende maatregelen zullen worden genomen om bepaalde risico's in de samenwerking met de betrokken buitenlandse dienst te beperken. Het gaat om de volgende risicobeperkende maatregelen:

- Het maken van 'concrete afspraken' met de betreffende buitenlandse dienst dat op basis van de aangeleverde persoonsgegevens uitsluitend een registernaslag ('*administrative check*') wordt gepleegd en dat er geen bevoegdheden, zoals veldonderzoek, worden ingezet. Dit zal ook in de naslagverzoeken uitdrukkelijk worden verzocht.
- Het maken van de 'afpraak' dat de persoonsgegevens niet voor andere doeleinden gebruikt mogen worden en niet aan derden verstrekt mogen worden. Dit zal ook in de naslagverzoeken expliciet worden vermeld.

³⁴ Toelichting bij artikel 3 tweede lid van de beleidsregel veiligheidsonderzoeken.

- Het maken van 'afspraken' over gegevensbescherming, bewaar- en vernietigingstermijnen voor de verstrekte gegevens. Indien het verzoek is behandeld, dient de buitenlandse dienst de gegevens te vernietigen.

De CTIVD constateert dat de proportionaliteit van de samenwerking in dit geval mede afhangt van de maatregelen die de AIVD voor ogen heeft om de risico's van de verstrekkingen te beperken. Op dat vlak noemt de Unit Veiligheidsonderzoeken aan de ene kant afspraken - of zelfs concrete afspraken - met de buitenlandse dienst en aan de andere kant schriftelijke voorwaarden in de naslagverzoeken. Afspraken en voorwaarden zijn echter niet hetzelfde. Een afspraak is tweezijdig, waardoor het duidelijk is dat de termen voor beide partijen acceptabel zijn. Die waarborg bestaat niet op het moment dat de AIVD eenzijdig voorwaarden stelt in een schriftelijk verzoek en niet nagaat of de andere partij deze acceptabel vindt en van plan is zich eraan te houden.

Uit het onderzoek komt naar voren dat met de betreffende buitenlandse dienst geen afspraken zijn gemaakt over de beperking tot een registernaslag (en wat dit precies betekent, bijvoorbeeld alleen eigen systemen van deze dienst en niet externe systemen, zoals een justitiële naslag), over het uitsluitend gebruiken van de gegevens voor het uitvoeren van de naslag, en over het vernietigen van de gegevens na afloop van de naslag. De meeste van de genoemde zaken zijn wel als schriftelijke voorwaarde opgenomen in de naslagverzoeken. Dat geldt echter niet voor de voorwaarde van het laten vernietigen van de gegevens na uitvoering van de naslag. De CTIVD stelt vast dat de AIVD geen of onvoldoende uitvoering heeft gegeven aan bepaalde condities die door de DG-AIVD zijn gesteld bij het verlenen van de toestemming. **De CTIVD is van oordeel dat de AIVD daarmee onzorgvuldig heeft gehandeld.**

De AIVD dient alsnog het gesprek aan te gaan met de betreffende buitenlandse dienst over de voorwaarden voor deze structurele samenwerking. Tevens dient in nieuwe naslagverzoeken de schriftelijke voorwaarde te worden opgenomen dat de gegevens na afloop van de naslag worden vernietigd. Tot slot dient voor eerdere naslagverzoeken aan de betreffende buitenlandse dienst alsnog aan deze dienst te worden verzocht de verstrekte persoonsgegevens te vernietigen voor zover dat nog niet is gebeurd.

3.3.4 Naslagverzoeken voor veiligheidsonderzoeken in de onderzoeksperiode

De verstrekkingen (naslagverzoeken) in de onderzoeksperiode op het gebied van veiligheidsonderzoeken burgerluchtvaart aan één van de buitenlandse diensten zijn steekproefsgewijs beoordeeld. Het gaat om ongeveer veertig verstrekkingen. Hierbij is bekeken of ze binnen het kader van de overkoepelende toestemming voor de samenwerking vallen. Dat is, voor zover na te gaan, het geval.

Daarnaast heeft de CTIVD in de onderzoeksperiode één verstrekking (naslagverzoek) gezien aan de in dit onderzoek vallende buitenlandse dienst die buiten de structurele toestemming viel. De AIVD heeft dit verzoek conform het reguliere beleid individueel afgehandeld. Dit verzoek voldoet aan de vereisten van toestemming en motivering.

3.4 Verstrekkingen in multilateraal verband

De AIVD werkt nauw samen met buitenlandse diensten in multilaterale samenwerkingsverbanden. Ook buitenlandse diensten die een verhoogd risicoprofiel hebben (omdat zij niet aan alle samenwerkingscriteria voldoen), kunnen onderdeel uitmaken van dergelijke samenwerkingsverbanden. Verstrekkingen van persoonsgegevens in twee multilaterale samenwerkingsverbanden waarvan één

van de geselecteerde buitenlandse diensten onderdeel uitmaakt, zijn onderzocht. Deze paragraaf heeft betrekking op deze twee verbanden.

De systematiek van toestemming en waarborgen voor verstrekkingen in deze verbanden zijn beoordeeld. De verstrekkingen zelf zijn steekproefsgewijs beoordeeld.

Multilaterale samenwerking

Multilaterale samenwerkingsverbanden vormen een belangrijk onderdeel van de internationale samenwerking van de AIVD en zijn essentieel voor de (inter)nationale veiligheid. In sommige van deze verbanden worden structureel persoonsgegevens uitgewisseld. Ook één of meerdere buitenlandse diensten die volgens de AIVD een verhoogd risicoprofiel hebben, kunnen onderdeel uitmaken van dergelijke samenwerkingsverbanden. De kracht van multilaterale samenwerking is gelegen in de collectieve kracht van de gehele groep van buitenlandse diensten, waardoor het in principe niet mogelijk is bij verstrekking van (persoons)gegevens te differentiëren (naar risico's en mitigerende maatregelen) in de verschillende aangesloten buitenlandse diensten. Feitelijk geldt hier: of je deelt iets in de gehele groep, of je deelt het niet. Het is in een dergelijke verband bij verstrekkingen dan ook onwenselijk voor de AIVD om ten aanzien van buitenlandse diensten met een verhoogd risicoprofiel strengere regels en waarborgen te hanteren dan ten aanzien van buitenlandse diensten die aan alle samenwerkingscriteria voldoen. Het belang om bepaalde informatie te delen met de gehele groep kan opwegen tegen bepaalde risico's die een individuele deelnemende dienst oplevert.

Echter, volgens het in de onderzoeksperiode geldende interne beleid van de AIVD (zie ook hoofdstuk 2) geldt als uitgangspunt voor samenwerking met een 'risicodienst': 'nee, tenzij'. Informatie-uitwisseling kan alleen plaatsvinden als het concrete operationele belang zwaarder weegt dan het risico voor het als onvoldoende beoordeelde samenwerkingscriterium. Als er gezien de operationele belangen toch moet worden samengewerkt met een 'risicodienst', dan geldt volgens het beleid een hoger toestemmingsniveau, namelijk DG-AIVD. Het reguliere proces is dus ingericht op de bilaterale samenwerkingsrelatie: het gaat om afwegingen en waarborgen die zien op de unieke situatie van de buitenlandse dienst en de specifieke gegevensverstrekking die met deze dienst plaatsvindt. Samenwerking in multilateraal verband legt druk op deze normale procesgang bij het verstrekken van persoonsgegevens aan diensten met een verhoogd risicoprofiel.

In deze paragraaf staan twee multilaterale samenwerkingsverbanden centraal. Eén richt zich specifiek op contra-terrorisme. Het andere behelst een breed pallet van samenwerkingsactiviteiten dat in verschillende subgroepen is georganiseerd.

Afwijking van beleid voor verstrekken persoonsgegevens aan buitenlandse diensten met een verhoogd risicoprofiel

Sinds december 2018 zijn voor de beide multilaterale samenwerkingsverbanden die in deze paragraaf centraal staan verschillende nota's aan de minister van BZK voorgelegd, waarin wordt uitgelegd en gemotiveerd waarom het van belang is van het reguliere waarborgenproces af te wijken. Tevens wordt hiervoor in de nota's toestemming gevraagd. De uitzondering houdt in dat voor verstrekkingen van geëvalueerde persoonsgegevens in deze verbanden niet het vereiste van een gemotiveerd verzoek per verstrekking en toestemming daarvoor van de DG-AIVD geldt, maar dat een teamhoofd (of equivalent) toestemming mag geven zonder schriftelijk verzoek daartoe. Dit wordt noodzakelijk geacht gezien de operationele belangen en het daarmee samenhangende belang van internationale samenwerking. Het niet aanpassen van het beleid leidt tot het verminderen van de operationele slagvaardigheid (m.n. door toename administratieve last) en tot schade aan de multilaterale samenwerking, aldus de AIVD.

Eind 2018/begin 2019 gaf de minister van BZK, op basis van dezelfde overwegingen voor beide samenwerkingsverbanden, toestemming hiervoor. De minister van BZK stelde hierbij de voorwaarde dat de afwijking van het interne beleid wordt vastgelegd en gemotiveerd in het interne beleid van de

AIVD zodat werkwijze en beleid met elkaar in overeenstemming zijn. De ministeriële toestemming is vervolgens jaarlijks verlengd.

Beoordeling

In de onderzoeksperiode heeft geen aanpassing van het interne beleid conform de toezegging van de AIVD aan de minister plaatsgevonden. De vastlegging van de afwijking van het beleid vond pas plaats in het beleid en de werkinstructie vanaf september 2020.

Bij overkoepelende toestemming heeft de CTIVD gewezen op de relatie tussen de wegingsnotitie en de overkoepelende toestemming. Bij multilaterale samenwerking zijn er wegingsnotities voor de verschillende buitenlandse diensten die hieraan deelnemen, maar niet voor het multilaterale samenwerkingsverband als zodanig. Dit laatste wordt niet door de wet vereist, maar de CTIVD ziet hierin wel een meerwaarde.³⁵ De kracht van multilaterale samenwerking is gelegen in de collectieve kracht van de gehele groep van buitenlandse diensten, waardoor het in principe niet mogelijk is bij verstrekking van (persoons)gegevens te differentiëren (naar risico's en mitigerende maatregelen) in de verschillende aangesloten buitenlandse diensten. Het belang om bepaalde informatie te delen met de gehele groep kan opwegen tegen bepaalde risico's die een individuele deelnemende dienst oplevert. Het is daarom van belang dat de AIVD en/of MIVD in de weging de noodzakelijke gegevensverstrekkingen in relatie tot het oogmerk van de multilaterale samenwerking in het belang van de nationale veiligheid afzetten tegen de risico's die gepaard gaan met het verstrekken van de gegevens in de gehele groep, met inbegrip van de dienst(en) met een verhoogd risicoprofiel. Daarbij kunnen de diensten eventuele mitigerende maatregelen verwerken in de afspraken (zoals *memorandum of understanding* of *standard operating procedures*) die in het multilaterale samenwerkingsverband worden vastgesteld. Deze hebben dan werking op de gehele samenwerking.

De CTIVD merkt op dat juist bij het gebruik van dergelijke toestemmingsnota's het van belang is dat de nota's en de achterliggende wegingsnotitie(s) van de verschillende deelnemende diensten steeds met elkaar in balans zijn. Bij aanpassing van één of meerdere wegingsnotities dient te worden gezien of de reeds goedgekeurde toestemmingsnota ook moeten worden aangepast. Deze toestemmingsnota ontleent immers mede zijn rechtsgeldigheid aan de betreffende wegingsnotities. Verstrekkingen van (persoons)gegevens worden in deze systematiek louter getoetst aan de toestemmingsnota. De CTIVD ziet tevens in de jaarlijkse (verlenging van de) toestemming van de minister een aanvullende waarborg, omdat dit een natuurlijk moment vormt om eventuele (nieuwe) risico's van de deelnemende buitenlandse diensten opnieuw mee te wegen.

De CTIVD heeft voor de beide multilaterale samenwerkingsverbanden de verzoeken om toestemming aan de minister voor afwijking van het reguliere beleid beoordeeld. Op basis hiervan heeft de minister (jaarlijks) toestemming verleend voor een verlaging van het waarborgpakket voor het verstrekken van persoonsgegevens in deze multilaterale samenwerkingsverbanden. Op basis van de toestemming van de minister, die geldt voor alle verstrekkingen van geëvalueerde persoonsgegevens gedurende de periode van een jaar in een multilateraal samenwerkingsverband, kan immers op teamleidersniveau worden besloten of een verstrekking kan plaatsvinden, zonder dat hierbij schriftelijke afwegingen over noodzakelijkheid en proportionaliteit per verstrekking hoeven te worden vastgelegd. Dit stelt bepaalde vereisten aan de kwaliteit en de dekking van de toestemming van de minister en de daarin gemaakte afwegingen. De CTIVD ziet hier belangrijke overeenkomsten met de zogenoemde 'overkoepelende toestemming', die is besproken in paragraaf 3.2.2.3. De randvoorwaarden die de CTIVD daar heeft geformuleerd, gelden ook voor dit onderwerp. Het is dan ook van belang dat in de toestemming goed wordt afgebakend welke persoonsgegevens gedeeld gaan worden en dat gelijkwaardige afwegingen omtrent noodzakelijkheid en proportionaliteit gemaakt worden. Dit is des te

³⁵ De Evaluatiecommissie Wiv 2017 (ECW) heeft in zijn rapport van januari 2021 (op pagina 111) een aanbeveling in deze richting gedaan.

belangrijker nu deze afwegingen niet meer door de DG-AIVD worden gemaakt. **De AIVD dient de voorwaarden die gelden voor een toestemming voor het verstrekken van persoonsgegevens in het kader van een multilaterale samenwerking in beleid nader uit te werken langs dezelfde lijnen als geformuleerd in paragraaf 3.2.2.3.**

Samenwerkingsverband over 'contra-terrorisme'

Ten aanzien van het samenwerkingsverband dat zich richt op 'contra-terrorisme' vindt de CTIVD dat de toestemming (en verlengingen) voldoet aan de bovengenoemde vereisten. Hoewel de nota's van de AIVD aan de minister niet alle relevante informatie bevatten, bijvoorbeeld over wat voor soort persoonsgegevens zullen worden gedeeld, vindt de CTIVD hier van belang dat de samenwerking plaatsvindt op een specifiek terrein waardoor de hoeveelheid persoonsgegevens op voorhand enigszins is afgebakend en waarbij de urgentie van het onderwerp een grote snelheid van handelen van de deelnemende diensten vereist. Gezamenlijke afspraken van de deelnemende diensten over de specifieke samenwerkingsvormen en intern beleid en werkinstructies van de AIVD bieden voldoende voorzienbaarheid voor de medewerkers en afbakening voor het beslis- en werkproces.

Samenwerkingsverband over breed scala aan onderwerpen

Ten aanzien van het bredere samenwerkingsverband ligt dit anders. Deze toestemming (en verlengingen) voldoet niet aan de genoemde vereisten. Samenwerking vindt plaats op een breed scala aan onderwerpen waarbij slechts voor een deel van deze onderwerpen wordt toegelicht dat persoonsgegevens kunnen worden gedeeld. Echter alle onderwerpen vallen onder de toestemming. Het aantal en soort persoonsgegevens dat kan worden gedeeld is breed en onvoorzienbaar. Ook speelt mee dat in de onderzoeksperiode slechts een zeer gering aantal verstrekkingen van persoonsgegevens in het kader van dit samenwerkingsverband heeft plaatsgevonden. Dit terwijl een belangrijke reden voor het afwijken van het reguliere beleid was dat het toepassen van het volle waarborgenpakket zou leiden tot vermindering van de operationele slagvaardigheid en schade aan de multilaterale samenwerking door vertraging of zelfs stagnatie van de informatieverstrekking. Een afwijking van het beleid voor dit samenwerkingsverband is weliswaar mogelijk, maar de toestemming is te breed van aard. **Deze tekortkomingen in de toestemming zijn onrechtmatig. Deze toestemming dient te worden ingetrokken.**

Daarnaast hebben we de verstrekkingen van persoonsgegevens in het kader van bovengenoemde multilaterale samenwerkingsverbanden steekproefsgewijs onderzocht en beoordeeld.

Bilaterale verstrekkingen via multilaterale communicatiekanalen

Verstrekkingen van (persoons)gegevens in het kader van multilaterale samenwerkingsverbanden dienen aan de door de groep van samenwerkende diensten gestelde vereisten te voldoen. Als dat het geval is, gaan de verstrekkingen naar de gehele groep van deelnemers. Zoals hierboven is beschreven, is in dat geval een uitzondering gemaakt op het reguliere beleid voor diensten met een verhoogd risicoprofiel dat de DG-AIVD op basis van een gemotiveerd verzoek toestemming voor de verstrekking van persoonsgegevens dient te geven. Het toestemmingsniveau voor verstrekkingen van persoonsgegevens die onder de uitzondering vallen, ligt op het niveau van teamhoofd. Indien de verstrekking buiten het specifieke kader van een multilaterale samenwerking valt, is het ook mogelijk dat deze gegevens aan specifieke buitenlandse diensten worden verstrekt (bilaterale verstrekking). Hiervoor geldt dan het reguliere regime van toestemming door de DG-AIVD, na advies van de afdeling JZ. De achterliggende gedachte is dat bij bilaterale verstrekkingen andere afwegingen spelen. Hierbij is de wegingsnotitie voor de betreffende buitenlandse dienst leidend.

In de praktijk is dit onderscheid niet altijd helder geweest voor de teams. De AIVD verstrekt soms gegevens bilateraal, waarbij er gebruik gemaakt kan worden van communicatiekanalen die ingericht zijn voor een multilateraal samenwerkingsverband. In de onderzoeksperiode is het bij vier bilaterale verstrekkingen aan één van de in dit onderzoek geselecteerde buitenlandse diensten voorgekomen dat

ten onrechte geen schriftelijke motivering is opgesteld en geen toestemming is gevraagd aan de DG-AIVD, omdat ervan uit werd gegaan dat deze bilaterale verstrekkingen van persoonsgegevens onder de gemaakte uitzondering voor multilaterale verstrekkingen vielen. Hier is sprake van een onrechtmatigheid.

Multilaterale verstrekkingen in de onderzoeksperiode

De verstrekkingen van persoonsgegevens in multilateraal verband zijn vanwege de uitzondering op het reguliere beleid van de AIVD niet schriftelijk gemotiveerd. De beslissing om informatie te delen wordt gemaakt door het betreffende team van de AIVD, met goedkeuring van het teamhoofd. De afwegingen die gemaakt zijn voorafgaand aan het verstrekken konden dan ook niet op dezelfde manier door de CTIVD worden getoetst als bij de bilaterale verstrekkingen.

De verstrekkingen in twee multilaterale verbanden die mede aan één van de buitenlandse diensten in dit onderzoek zijn gedaan, zijn steekproefsgewijs onderzocht. Het door de AIVD opgestelde overzicht van verstrekkingen diende hierbij als uitgangspunt. Op basis van de inhoud van de gedeelde persoonsgegevens in de twee multilaterale samenwerkingsverbanden zijn er geen aanwijzingen dat deze niet verstrekt hadden mogen worden. Er is niet gebleken van gegevensverstrekkingen die specifiek een risico opleverden in relatie tot de buitenlandse dienst met een verhoogd risicoprofiel waar dit onderzoek zich op richt.

3.5 Conclusie AIVD

Volgens het beleid in de onderzoeksperiode was er voor het verstrekken van persoonsgegevens aan een buitenlandse dienst die niet aan alle samenwerkingscriteria voldeed (verhoogd risicoprofiel) toestemming van de DG-AIVD nodig, op basis van een gemotiveerd verzoek waarin de noodzakelijkheid en proportionaliteit van de verstrekking werden onderbouwd, en na advies van Juridische Zaken hierover. De wet voorziet niet in extra waarborgen. Op deze wijze geeft de AIVD nadere invulling aan de algemene wettelijke vereisten van behoorlijke en zorgvuldige gegevensverwerking.

Bilaterale verstrekkingen

Uit het onderzoek blijkt dat de AIVD in de praktijk voor wat betreft het merendeel van de verstrekkingen op een rechtmatige wijze uitvoering geeft aan de wet en zijn daarop gebaseerde beleid. Nagenoeg alle verstrekkingen waren op het juiste niveau geautoriseerd. Ook onderschrijft de CTIVD de noodzaak van de onderzochte verstrekkingen. Dit laat onverlet dat er bepaalde tekortkomingen zijn geconstateerd die in sommige gevallen tot de kwalificatie onrechtmatig leiden.

De tekortkomingen deden zich met name voor op het gebied van een voldoende afweging van de proportionaliteit. Juist bij het verstrekken van persoonsgegevens aan een dienst met een verhoogd risicoprofiel komt aan de proportionaliteitsafweging als waarborg extra betekenis toe. Hierbij gaat het er om het belang van de verstrekking af te zetten tegen de mogelijke nadelen voor de persoon over wie gegevens worden verstrekt. Dat begint met het nagaan hoe de risico's genoemd in de wegingsnotitie over de betreffende dienst zich in dat specifieke geval zouden kunnen manifesteren en hoe waarschijnlijk het is dat dit gebeurt.

De CTIVD constateert het volgende:

- In 8 toestemmingen (van de 25) was deze afweging niet of onvoldoende gemaakt, maar wees het onderzoek van de CTIVD uit dat het belang van de verstrekking zwaarder woog dan de risico's voor de betrokken personen. Deze motiveringsgebreken kwalificeert de CTIVD daarom als onzorgvuldig.
- In een ander geval heeft de AIVD de gegevens van een groot aantal personen tegelijk verstrekt aan meerdere diensten met een verhoogd risicoprofiel, terwijl in het toestemmingsverzoek slechts één motivering voor alle personen gezamenlijk en voor alle ontvangende diensten gezamenlijk

was opgenomen. Volgens de motivering was sprake van één homogene groep, waarvoor gelijke afwegingen gelden op het gebied van noodzakelijkheid en proportionaliteit. Dit deed echter geen recht aan de verschillen in omstandigheden van deze personen (dreiging/belang en risico's). Dit is onrechtmatig. Bij deze verstrekking deed de AIVD een bepaald verzoek aan de buitenlandse diensten dat gezien de aard van het verzoek minimaal ter toestemming aan de DG-AIVD had moeten worden voorgelegd, hetgeen is nagelaten. Dit is onrechtmatig.

- Op basis van een steekproef naar de achterliggende informatie van de AIVD over acht personen in dit bericht, concludeert de CTIVD dat voor vier personen in de context van de verstrekking geen grondslag bestond hun gegevens te verstrekken. Deze gegevens zijn onrechtmatig verstrekt. De AIVD dient van alle personen de achterliggende informatie te controleren en inzichtelijk te maken aan de CTIVD of er nog andere personen ten onrechte onderdeel zijn van de verstrekking(en). Voor het gebruik van een groepsafweging formuleert de CTIVD een aantal uitgangspunten: Er dient sprake te zijn van een combinatie van (a) een sluitende afbakening van een categorie van personen en het type persoonsgegevens en (b) waarvoor gelijklopende en dekkende, dus voldoende toegespitste, afwegingen op het gebied van noodzakelijkheid en proportionaliteit gelden. Ook dient te worden voorzien in controle (bijvoorbeeld door het teamhoofd) of een bepaalde persoon past binnen de categorie en of de groepsafwegingen in het individuele geval volstaan. De AIVD dient dit nader in beleid/werkinstructie uit te werken.
- Ongeveer tweederde van de verstrekkingen van persoonsgegevens (43 van 65) vond plaats op basis van overkoepelende toestemmingen. De CTIVD constateerde in drie van de vier toestemmingen bepaalde gebreken. In één geval leidt dit tot het oordeel onzorgvuldig; in twee gevallen tot het oordeel onrechtmatig, omdat de toestemming ziet op niet-gesloten categorieën personen en/of persoonsgegevens. Juist wanneer er op voorhand, veelal met een looptijd van een jaar, toestemming wordt gegeven voor meerdere opeenvolgende vergelijkbare verstrekkingen, dienen in de overkoepelende toestemming de juiste afwegingen te worden gemaakt. Dit is niet mogelijk wanneer de aanvraag tot toestemming niet sluitend verwoordt om welke (categorieën) personen en persoonsgegevens het gaat. De feitelijke verstrekkingen die op basis van deze toestemmingen hebben plaatsgevonden, beoordeelt de CTIVD als rechtmatig, omdat deze binnen de beschreven categorieën vielen. Voor het gebruik van overkoepelende toestemmingen heeft de CTIVD een aantal uitgangspunten geformuleerd: Een sluitende beschrijving van categorieën personen/persoonsgegevens waarvoor gelijklopende afwegingen gelden, interne controle of individuele verstrekking hieronder valt, tussentijdse aanpassing van overkoepelende toestemming als betreffende wegingsnotities wijzigen. De AIVD dient dit in beleid/werkinstructie nader uit te werken.

De CTIVD constateert ook een aantal onzorgvuldigheden bij de uitvoering van de verstrekkingen. Deze deden zich met name voor in de aanduiding van de betrouwbaarheid of actualiteit van de verstrekte persoonsgegevens.

Veiligheidsonderzoeken

Aan één van de geselecteerde buitenlandse diensten hebben in de onderzoeksperiode verstrekkingen van persoonsgegevens in het kader van veiligheidsonderzoeken plaatsgevonden (zogenoemde naslagverzoeken). Specifiek waar het gaat om naslagverzoeken voor veiligheidsonderzoeken voor vertrouwensfuncties in de burgerluchtvaart heeft de DG-AIVD in de onderzoeksperiode toestemming gegeven voor een structurele samenwerkingsrelatie met deze buitenlandse dienst (en een aantal andere), ondanks dat deze diensten volgens de AIVD een verhoogd risicoprofiel hadden en de destijds geldende en gepubliceerde ministeriële beleidsregel over de uitvoering van veiligheidsonderzoeken geen ruimte liet voor naslagverzoeken bij buitenlandse diensten die niet aan alle samenwerkingscriteria voldeden. Dit kan bepaalde verwachtingen hebben gewekt bij degene die een veiligheidsonderzoek hebben aangevraagd. Deze beleidsregel en de toelichting daarop zijn vanaf 1 januari 2021 aangepast. De verstrekkingen die in de tussentijdse periode op basis van deze toestemming hebben plaatsgevonden, ontberen daarmee een rechtsgeldige toestemming. De CTIVD heeft begrip voor de belangen van burgers bij een naslagverzoek en het doel van de DG-AIVD om aan deze belangen tegemoet te komen, desondanks vindt de CTIVD de handelwijze van de AIVD onzorgvuldig.

Een andere onzorgvuldigheid betreft het niet implementeren van bepaalde mitigerende maatregelen in de genoemde toestemming voor de samenwerking met de betrokken buitenlandse dienst. De AIVD heeft op bepaalde punten geen of onvoldoende uitvoering gegeven aan bepaalde condities die door de DG-AIVD zijn gesteld bij het verlenen van de toestemming. Met name gaat het hier om de voorwaarde van vernietiging van de verstrekte persoonsgegevens na een bepaalde termijn. De AIVD dient hier alsnog opvolging aan te geven.

Multilaterale samenwerking

Daarnaast waren er in het onderzoek ook verstrekkingen in bepaalde multilaterale samenwerkingsverbanden, dat wil zeggen van de AIVD aan een groep van samenwerkende buitenlandse diensten (hierna: multilaterale verstrekkingen).

De kracht van multilaterale samenwerking is gelegen in de collectieve kracht van de gehele groep van buitenlandse diensten. Het belang om bepaalde informatie te delen met de gehele groep kan opwegen tegen bepaalde risico's die een individuele deelnemende dienst oplevert. De AIVD en/of MIVD dienen dan in de weging de noodzakelijke gegevensverstrekkingen in relatie tot het oogmerk van de multilaterale samenwerking in het belang van de nationale veiligheid af te zetten tegen de risico's die gepaard gaan met het verstrekken van de gegevens in de gehele groep, met inbegrip van de dienst(en) met een verhoogd risicoprofiel. Daarbij kunnen de diensten eventuele mitigerende maatregelen verwerken in de afspraken die in het multilaterale samenwerkingsverband worden vastgesteld. Deze hebben dan werking op de gehele samenwerking. De CTIVD ziet in de jaarlijkse (verlenging van de) toestemming van de minister een aanvullende waarborg, omdat dit een natuurlijk moment vormt om eventuele (nieuwe) risico's van deelnemende buitenlandse diensten opnieuw mee te wegen.

De CTIVD heeft twee multilaterale samenwerkingsverbanden nader bekeken. Eén richt zich specifiek op contra-terrorisme. Het andere behelst een breed pallet van samenwerkingsactiviteiten dat in verschillende subgroepen is georganiseerd. Voor het verstrekken van persoonsgegevens in deze verbanden heeft de AIVD, met goedkeuring van de minister van BZK, een uitzondering gemaakt op zijn reguliere beleid voor het verstrekken van persoonsgegevens aan diensten met een verhoogd risicoprofiel, in de zin van dat niet de DG-AIVD een verstrekking moet autoriseren, maar dat dit gebeurt door het teamhoofd. De CTIVD heeft hiervoor bepaalde uitgangspunten geformuleerd, die overeenkomen met die voor de overkoepelende toestemming: Het is van belang dat in de toestemming goed wordt afgebakend welke persoonsgegevens gedeeld gaan worden en dat gelijkwaardige afwegingen omtrent noodzakelijkheid en proportionaliteit gemaakt kunnen worden. De AIVD dient dit in beleid nader uit te werken langs dezelfde lijnen als geformuleerd voor de overkoepelende toestemming.

Op basis van de toestemming van de minister, die geldt voor alle verstrekkingen van geëvalueerde persoonsgegevens gedurende de periode van een jaar in een multilateraal samenwerkingsverband, kan op teamhoofd-niveau worden besloten of een verstrekking kan plaatsvinden, zonder dat hierbij schriftelijke afwegingen over noodzakelijkheid en proportionaliteit hoeven te worden vastgelegd. Dit stelt bepaalde vereisten aan de kwaliteit en de dekking van de toestemming van de minister en de daarin gemaakte afwegingen. Voor het samenwerkingsverband dat zich richt op een breed pallet aan activiteiten voldoet de toestemming volgens de CTIVD in onvoldoende mate aan deze vereisten. Daarom is sprake van een onrechtmatigheid. De toestemming dient te worden ingetrokken.

De AIVD verstrekt soms gegevens bilateraal, waarbij er gebruik kan worden gemaakt van communicatiekanalen die ingericht zijn voor een multilateraal samenwerkingsverband. Bij vier bilaterale verstrekkingen aan één van de in dit onderzoek geselecteerde buitenlandse diensten is ten onrechte geen schriftelijke motivering opgesteld en geen toestemming gevraagd aan de DG-AIVD, omdat ervan uit werd gegaan dat deze bilaterale verstrekkingen van persoonsgegevens onder de gemaakte uitzondering voor multilaterale verstrekkingen vielen. Hier is sprake van een onrechtmatigheid.

A.4 Bevindingen MIVD

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staan de bevindingen en beoordelingen over de MIVD.

In het onderzoek naar de MIVD heeft de CTIVD verstrekkingen van persoonsgegevens aan drie geselecteerde buitenlandse diensten met een verhoogd risicoprofiel op rechtmatigheid beoordeeld. Alle verstrekkingen hebben plaatsgevonden in zogenoemde bilaterale samenwerkingsrelaties. We noemen deze verstrekkingen daarom wel bilaterale verstrekkingen. Dit laat onverlet dat dezelfde gegevens tegelijkertijd kunnen zijn verstrekt aan meerdere buitenlandse diensten. Deze verstrekkingen zijn echter niet gedaan in zogenoemde multilaterale samenwerkingsverbanden. Dit onderwerp komt bij de AIVD wel aan de orde. Dat heeft te maken met de keuze van de buitenlandse diensten in dit onderzoek. Om dezelfde reden komt bij de AIVD ook het onderwerp van veiligheidsonderzoeken aan de orde. Dat is niet het geval bij de MIVD. Het hoofdstuk over de bevindingen bij de AIVD kent daarom ook een andere indeling.

Dit hoofdstuk is als volgt ingedeeld. Eerst volgen in paragraaf 4.2 de bevindingen over de (systematiek van) toestemmingen voor de verstrekkingen in de onderzoeksperiode. De afwegingen over de vereisten van noodzakelijkheid en proportionaliteit worden beoordeeld in paragraaf 4.3. Paragraaf 4.4 gaat over de uitvoering van de verstrekkingen in de onderzoeksperiode, zoals de naleving van de protocolplicht (verslaglegging) en het stellen van voorwaarden (disclaimers). Dit hoofdstuk wordt afgesloten met een conclusie in paragraaf 4.5.

4.2 Toestemming voor de verstrekkingen

Aantal verstrekkingen

De CTIVD heeft in totaal 163 bilaterale verstrekkingen onderzocht.³⁶ Het merendeel hiervan (143) betreft analytische documenten, zoals zogenoemde veiligheidsupdates, inlichtingenberichten of inlichtingenanalyses over een regio, thema of onderwerp. Hierin staat wel een enkele naam of foto vermeld, vaak van een 'key player' (denk aan presidenten, politici, lokale leiders), maar geen andere persoons- en persoonlijke gegevens, zoals technische kenmerken of privé gegevens. De CTIVD is van oordeel dat het wettelijke regime voor het verstrekken van persoonsgegevens niet specifiek voor deze gevallen is bedoeld, omdat de inbreuk op de rechten van de betrokkene(n) door de verstrekking gering zal zijn (of omdat de gevolgen van de verstrekking voor de betrokkene(n) beperkt zullen zijn). Dat is de reden dat deze verstrekkingen niet nader zijn onderzocht en/of beoordeeld.

Uiteindelijk heeft de CTIVD 20 bilaterale verstrekkingen van persoonsgegevens in meer detail beoordeeld. Van deze verstrekkingen was het merendeel (veertien) in schriftelijke vorm (elektronisch bericht) en een aantal mondeling (zes), waarvan drie in de vorm van een presentatie/briefing en drie in de vorm van een overleg. Deze mondelingen verstrekkingen zijn verwerkt in een verslag.

Beperkingen in wegingsnotities

Op grond van de geïdentificeerde risico's in de samenwerkingscriteria golden voor twee buitenlandse diensten in dit onderzoek bepaalde beperkingen bij het verstrekken van persoonsgegevens. Persoons-

³⁶ De MIVD heeft op verzoek voor het onderzoek een overzicht aangeleverd van 191 verstrekkingen van persoonsgegevens aan de drie geselecteerde diensten (in een verdeling van 20; 34; 137). De CTIVD heeft alle documenten bekeken. 28 verstrekkingen in dit overzicht vallen buiten het onderzoek, omdat ze niet aan één van de geselecteerde buitenlandse diensten zijn verstrekt, omdat ze geen persoonsgegevens bevatten, of omdat ze buiten de onderzoeksperiode zijn verstrekt.

gegevens van bepaalde categorieën personen mochten niet worden verstrekt dan wel dat persoonsgegevens van Nederlandse staatsburgers alleen bij hoge uitzondering mochten worden verstrekt. In het onderzoek heeft de CTIVD geen verstrekkingen van persoonsgegevens gezien die op deze gronden niet hadden mogen plaatsvinden.

Autorisatienota's

Voor het (structureel) verstrekken van (persoons)gegevens aan buitenlandse diensten, staan bij de MIVD in het beleid zogenoemde autorisatienota's centraal. In een autorisatienota wordt voor een onderzoeksoopdracht, bijvoorbeeld onderzoek naar een regio of thema, op voorhand toestemming gegeven voor meerdere verstrekkingen van (geëvalueerde) gegevens.³⁷ Hierbij valt te denken aan verstrekkingen van persoonsgegevens en/of analytische producten, aan verschillende buitenlandse diensten, waarmee binnen die onderzoeksoopdracht wordt samengewerkt. Een autorisatienota kan dus op meerdere buitenlandse diensten betrekking hebben. Hieronder kunnen ook buitenlandse diensten vallen die een verhoogd risicoprofiel hebben (omdat ze niet aan alle samenwerkingscriteria voldoen). Per buitenlandse dienst bepaalt een wegingsnotitie de bandbreedte van de samenwerking, aan de hand van eventuele risico's in de samenwerkingsrelatie, het belang van de samenwerking en de mogelijkheid van mitigerende maatregelen. De essentie hiervan is opgenomen in de autorisatienota. In de autorisatienota worden ook afwegingen gemaakt over de noodzakelijkheid en proportionaliteit van de beoogde verstrekking van (persoons)gegevens. Een autorisatienota geldt voor de duur van een jaar. Als in de praktijk een team gegevens wil verstrekken, is de bedoeling dat wordt nagegaan of de verstrekking past binnen een autorisatienota. Afhankelijk van het soort verstrekking dient volgens het beleid van de MIVD een afdelingshoofd of de directeur van de MIVD te controleren of de verstrekking past binnen de autorisatienota en daarvoor toestemming te geven (zie hoofdstuk A.2, paragraaf 2.4).

De leiding van de MIVD heeft eind 2018 besloten tot de invoering van de systematiek van autorisatienota's voor (structurele) verstrekkingen van (persoons)gegevens. Dit is toen ook vastgelegd in het interne beleidskader internationale samenwerking (nov. 2018). Uit het onderzoek blijkt dat pas eind 2019 een start is gemaakt met het opstellen van de eerste autorisatienota's. Enkele waren in de onderzoeksperiode in een concept-fase. De goedkeuring van de voor dit onderzoek relevante autorisatienota's ligt buiten de onderzoeksperiode. Voor de 20 onderzochte verstrekkingen van persoonsgegevens in de onderzoeksperiode stelt de CTIVD vast dat deze niet zijn gebaseerd op geldige autorisatienota's.

Hierna gaat de CTIVD na of er op een andere wijze op het juiste niveau toestemming voor deze verstrekkingen heeft plaatsgevonden. Achtereenvolgens gaat zij nader in op de betekenis van concept-autorisatienota's, toestemming voor een gezamenlijke operatie en individuele goedkeuring van verstrekkingen.

Concept-autorisatienota's

De MIVD heeft zich op het standpunt gesteld dat een aantal van de verstrekkingen in de onderzoeksperiode rechtsgeldig heeft plaatsgevonden op basis van concept-autorisatienota's. Het betreft dertien verstrekkingen in de onderzoeksperiode. **De CTIVD is van oordeel dat concept-documenten niet als rechtsgeldige basis voor het verlenen van toestemming kunnen dienen.**

Autorisatienota uit 2017

De MIVD heeft zich verder op het standpunt gesteld dat voor de overige zeven verstrekkingen in de onderzoeksperiode er al een autorisatienota in 2017 was vastgesteld die betrekking had op het verstrekken van persoonsgegevens en die nog geldig was in de onderzoeksperiode. Hierbij past de toelichting dat de MIVD sinds 2015 met het opstellen van autorisatienota's is gestart als voorloper

³⁷ Voor het verstrekken van ongeëvalueerde gegevens worden afzonderlijke autorisatienota's opgesteld. Dit onderwerp valt buiten dit onderzoek.

van de huidige wegingsnotities. Dit werd ingegeven door CTIVD-rapporten over internationale samenwerking waaruit bleek dat een weging van samenwerkingsrelaties met buitenlandse diensten nodig was. Deze autorisatienota's hadden dus een andere betekenis dan de hierboven beschreven 'nieuwe' autorisatienota's als toestemming voor het verstrekken van (persoons)gegevens. Veel van die autorisatienota's zijn echter niet verder dan de conceptfase gekomen. Dit proces werd namelijk ingehaald door CTIVD-rapport nr. 48 (juni 2016)³⁸ over de invulling van de samenwerkingscriteria voor het aangaan van samenwerkingsrelaties met buitenlandse inlichtingen- en veiligheidsdiensten waarin de CTIVD nadere invulling gaf aan de weging. De MIVD zag in dat de autorisatienota's niet voldeden als volwaardige wegingsnotities voor de samenwerkingsrelaties. Toen verlegde de MIVD zijn focus naar het opstellen van wegingsnotities, ook in verband met de implementatie van de Wiv 2017.

De CTIVD heeft de autorisatienota uit 2017 inhoudelijk beoordeeld en komt tot de conclusie dat deze geen rechtsgeldige basis vormt als toestemming voor de verstrekkingen van persoonsgegevens in de onderzoeksperiode. De reden hiervoor is dat deze autorisatienota in maart 2017 is vastgesteld en daarmee een geldigheidsduur van meerdere jaren zou hebben, zonder tussentijdse (her)beoordeling en herziening van de inhoud. De autorisatienota uit 2017 bevat daarnaast geen afwegingen omtrent de noodzakelijkheid en proportionaliteit van het verstrekken van persoonsgegevens. Hierbij speelt ook mee dat de samenwerking een dienst met een verhoogd risicoprofiel betreft en de autorisatienota was gebaseerd op een oudere versie van de wegingsnotitie voor de betreffende buitenlandse dienst dan die geldig was in de onderzoeksperiode. De autorisatienota maakt geen melding van risico's in de samenwerking en eventuele mitigerende maatregelen. De CTIVD merkt op dat juist bij het gebruik van autorisatienota's het van belang is dat de autorisatienota en de wegingsnotitie(s) steeds met elkaar in balans zijn. Bij aanpassing van de wegingsnotitie dient te worden gezien of reeds goedgekeurde autorisatienota's ook moeten worden aangepast. De autorisatienota ontleent immers zijn rechtsgeldigheid aan de door de minister goedgekeurde wegingsnotitie. Verstrekkingen van (persoons)gegevens worden in deze systematiek louter getoetst aan de autorisatienota.

Toestemming voor gezamenlijke operatie

Bij de voorgaande alinea past de volgende kanttekening. Voor vijf van deze zeven verstrekkingen stelt de CTIVD vast dat deze vallen binnen een gezamenlijke operatie met één van de buitenlandse diensten in dit onderzoek. Hiervoor is begin 2019 toestemming verkregen voor de duur van een jaar van de minister van Defensie. Het verzoek om toestemming omvat het verstrekken van (bepaalde soorten van) persoonsgegevens van bepaalde groepen personen. **Voor deze vijf verstrekkingen bestond een geldige toestemming.**

Individuele toestemming voor verstrekkingen

Voor de overige vijftien verstrekkingen bestond dus geen rechtsgeldige 'overkoepelende toestemming' (denk aan autorisatienota of toestemming gezamenlijke operatie). Voor deze gevallen geeft de MIVD aan dat deze individueel zijn geautoriseerd door een teamleider of afdelingshoofd. Daarbij is gecontroleerd of de verstrekking was toegestaan op basis van de betreffende wegingsnotitie voor de ontvangende buitenlandse dienst. Bij gebrek aan vastlegging van de afwegingen van de verstrekkingen (zie volgende paragraaf), is dit niet te controleren.

Voor twaalf van deze verstrekkingen stelt de CTIVD vast dat er toestemming is verleend voor de verstrekking door een teamhoofd. De CTIVD baseert zich hierbij op het postregistratiesysteem van de MIVD waarin een vinkje staat bij teamleider en zijn/haar naam. Volgens de betreffende wegingsnotities en het beleid van de MIVD had dit echter tenminste het afdelingshoofd moeten zijn. **Deze twaalf**

³⁸ Toezichtsrapport van de CTIVD nr. 48 over de invulling van samenwerkingscriteria door de AIVD en de MIVD. Onderzoek naar de uitvoering van Tweede Kamermotie nr. 89 (van de leden Schouw en Segers), *Kamerstukken II* 2015/16, 29 924 nr. 142 (bijlage), beschikbaar op www.ctivd.nl.

vertrekkingen zijn dus niet op het juiste niveau geautoriseerd. Hier is sprake van een onrechtmatigheid.

In de andere drie gevallen heeft het afdelingshoofd (of een teamleider namens hem) toestemming verleend. Hierbij past de kanttekening dat in één van die gevallen de toestemming ongeveer drie maanden voor de daadwerkelijke verstrekking plaatsvond en de gegevens nog bij elkaar moesten worden gezocht, zodat er ten tijde van de toestemming geen zicht bestond op de specifieke aard van de gegevens en geen afwegingen zijn gemaakt over noodzakelijkheid en proportionaliteit van de verstrekking. **Deze drie verstrekkingen zijn op het juiste niveau geautoriseerd.**

De CTIVD komt tot de conclusie dat twaalf verstrekkingen in de onderzoeksperiode niet op het juiste niveau zijn geautoriseerd.

Bij geen van de onderzochte twintig verstrekkingen was sprake van een schriftelijke motivering. In de volgende paragraaf gaat de CTIVD nader in op het vereiste van een deugdelijke motivering.

4.3 De afweging om persoonsgegevens te verstrekken

4.3.1 Schriftelijke afwegingen in de onderzoeksperiode

Aan de twintig in het onderzoek beoordeelde verstrekkingen lagen geen schriftelijke afwegingen van de noodzakelijkheid, proportionaliteit en risico's van de verstrekking voor de persoon of personen wier gegevens zijn verstrekt, ten grondslag. Al in toezichtsrapport 22b (2015) heeft de CTIVD in het kader van de vereiste zorgvuldigheid aanbevolen deze afwegingen vast te leggen als het gaat om het verstrekken van persoonsgegevens aan een buitenlandse dienst met een verhoogd risicoprofiel.³⁹ Het belang hiervan heeft de minister van Defensie in haar reactie bij dit rapport onderschreven.⁴⁰

Er waren binnen de onderzoeksperiode geen geldige autorisatienota's. De MIVD verkeerde naar eigen zeggen in een transitiefase⁴¹ en heeft geen aanvullende maatregelen getroffen om te waarborgen dat binnen de teams op uniforme en rechtmatige wijze werd gewerkt. Hierbij kan worden gedacht aan een (tijdelijke) instructie tot vastlegging van eerdergenoemde afwegingen per verstrekking van persoonsgegevens. De verstrekkingen van persoonsgegevens werden geregistreerd in een centraal postregistratiesysteem, maar hierin werd geen motivering vastgelegd.

Vijf verstrekkingen vonden plaats in het kader van een gezamenlijke operatie die betrekking had op het verstrekken van persoonsgegevens van een bepaalde groep personen aan één van de diensten met een verhoogd risicoprofiel in dit onderzoek. Ondanks dat de minister voor deze operatie toestemming heeft gegeven, ontbreekt het in het verzoek om toestemming aan een deugdelijke motivering. Niet alleen bevat het verzoek geen afwegingen over de noodzakelijkheid en proportionaliteit van het verstrekken van persoonsgegevens; in het verzoek staat zelfs dat de buitenlandse dienst in kwestie geen risico's oplevert. Dit terwijl in de destijds geldende wegingsnotitie voor deze buitenlandse dienst werd vastgesteld dat niet aan alle samenwerkingscriteria was voldaan en daarmee dus sprake is van een dienst met verhoogd risicoprofiel.

³⁹ Toezichtsrapport van de CTIVD nr. 22b inzake de samenwerking van de MIVD met buitenlandse inlichtingen- en/of veiligheidsdiensten, *Kamerstukken II* 2014/15, 29 924, nr. 128 (bijlage); Juridisch kader behorend bij toezichtsrapport 22b, p. 18. Eerder, in rapport 22a (2009) deed de CTIVD dezelfde aanbeveling al aan de AIVD. De minister van BZK heeft deze aanbeveling overgenomen.

⁴⁰ *Kamerstukken II* 2014/15, 29 924, nr. 128.

⁴¹ De MIVD heeft mede naar aanleiding van rapport nr. 60 (feb. 2019) vooral ingezet op herziening van de wegingsnotities.

De CTIVD heeft navraag gedaan bij de betrokken teams over de gemaakte afwegingen ten tijde van de verstrekkingen. Hoewel de antwoorden op vragen aan de teams over de verstrekkingen geen aanwijzingen opleveren dat de verstrekkingen niet hadden mogen plaatsvinden, komt uit het onderzoek naar voren dat het niet tot de vaste werkwijze van de MIVD behoorde om een (deugdelijke) motivering van verstrekkingen van persoonsgegevens vast te leggen. Hiermee handelt de MIVD niet conform de wettelijke bepalingen rondom behoorlijke en zorgvuldige gegevensverwerking en de vertaling daarvan in het eigen beleidskader internationale samenwerking. Daarin staat vermeld dat volgens de wet de verstrekking evenals de motivering (noodzaak, proportionaliteit) dient te worden vastgelegd. Vanwege het structureel ontbreken van verslaglegging van de motivering en afwegingen is het voor de CTIVD niet mogelijk te controleren welke afwegingen over met name de noodzakelijkheid en proportionaliteit bij de verstrekkingen zijn gemaakt.

De CTIVD komt tot de conclusie dat er in de onderzoeksperiode bij geen van de verstrekkingen van persoonsgegevens een schriftelijke, deugdelijke motivering van de noodzakelijkheid en proportionaliteit van de verstrekking voor handen was. Deze werkwijze is onrechtmatig.

4.3.2 Systematiek van autorisatienota's

De MIVD hanteert een systematiek van autorisatienota's voor toestemming voor het (structureel) verstrekken van (persoons)gegevens aan buitenlandse diensten in het kader van de verschillende onderzoeksopdrachten. Hoewel de besluitvorming over de invoering ervan al in 2018 plaatsvond, was deze systematiek nog niet geïmplementeerd in de onderzoeksperiode. Dit hebben wij in de vorige paragraaf beschreven. Vanaf 2020 zijn (voor alle onderzoeksopdrachten) autorisatienota's vastgesteld. Deze heeft de CTIVD – voor zover de onderzoeksopdrachten verband hielden met het onderzoek – nader bestudeerd.

De autorisatienota's betreffen (ook) brede onderzoeksopdrachten waarbij een inschatting plaatsvindt over het type (persoons)gegevens dat verstrekt zal gaan worden en waarbij ook vooraf afwegingen moet worden gemaakt over de noodzakelijkheid en proportionaliteit van de toekomstige verstrekkingen. Het is lang niet altijd mogelijk deze inschattingen en afwegingen adequaat op voorhand te maken. De uitdaging bij autorisatienota's ligt in de mate dat er voldoende afbakening en 'precisie' kan plaatsvinden. Sommige verstrekkingen kunnen dermate gelijksoortig zijn, dat deze op voorhand goed te beschrijven zijn. De CTIVD ziet op dit punt belangrijke overeenkomsten met de 'overkoepelende toestemming' zoals besproken bij de AIVD (zie paragraaf 3.2.2.3).

In deze systematiek wordt niet meer per individuele verstrekking toestemming verleend en de noodzakelijkheid en proportionaliteit gewogen, maar op voorhand voor een hele reeks van verstrekkingen. Juist bij diensten met een verhoogd risicoprofiel is het van belang dat de afwegingen zien op de aard van de persoonsgegevens, de context waarbinnen de verstrekking plaatsvindt, afgezet tegen de specifieke risico's van de dienst in kwestie en de mitigerende maatregelen die kunnen worden ingezet. Gezien de gevoeligheid van het verstrekken van persoonsgegevens en de consequenties die hiermee voor de personen in kwestie gepaard kunnen gaan, dient deze afweging op voorhand dekkend te zijn.

Uitgangspunten autorisatienota

De CTIVD ziet de meerwaarde van het gebruik van autorisatienota's en is van oordeel dat de door de wet vereiste zorgvuldigheid bij het verstrekken van (persoons)gegevens hier niet per definitie aan in de weg staat. Hier past echter een belangrijke kanttekening bij: mits de situatie zich leent voor een dergelijke aanpak. Doorslaggevend hierbij is de combinatie van de volgende elementen: de verwachting dat er sprake zal zijn van meerdere opeenvolgende verstrekkingen van (persoons)gegevens die (a) te vatten zijn onder een sluitende beschrijving van de groep personen en het type persoonsgegevens

en (b) waarvoor bovendien gelijke en voldoende toegespitste afwegingen gelden op het gebied van noodzakelijkheid en proportionaliteit. Met andere woorden bij diensten met een verhoogd risicoprofiel zal er doorgaans sprake zijn van hogere risico's voor de betrokken personen door de voorgenomen verstrekkingen waardoor dit zijn weerslag moet krijgen in een duidelijk omschreven hoger belang voor de nationale veiligheid dat tot uitdrukking komt in de proportionaliteitsafweging.

Zelfs in dit geval kan echter niet worden uitgesloten dat een verstrekking voorkomt die niet goed past binnen de autorisatienota. Deze verstrekking zal een afzonderlijke schriftelijke afweging vereisen en dient dan ook separaat te worden behandeld. Het team dat de verstrekking initieert zal er telkens alert op moeten zijn of bij een concrete verstrekking de te verstrekken (persoons)gegevens passen binnen de categorie genoemd in de autorisatienota en of zij ook passen binnen de gemaakte afwegingen. Het team- of afdelingshoofd is dan de functionaris die met zijn of haar akkoord bevestigt dat de verstrekking past binnen de door de directeur van de MIVD gegeven toestemming.

In afwijking van het reguliere proces van verstrekkingen van (persoons)gegevens waarbij steeds aan de wegingsnotitie wordt getoetst, zal de MIVD bij het gebruik van autorisatienota's alert moeten zijn op wijzigingen van de desbetreffende wegingsnotitie(s) omdat deze aanpassingen kunnen vereisen van de autorisatienota. Immers bij verstrekkingen wordt niet aan de wegingsnotitie, maar aan de autorisatienota getoetst.

De MIVD dient beleid op te stellen over het gebruik en de inrichting van autorisatienota's langs bovengenoemde lijnen.

4.4 De uitvoering

4.4.1 De aanduiding van de bron of betrouwbaarheid

Het is een wettelijke vereiste in het kader van een zorgvuldige gegevensverwerking dat bij een verstrekking van persoonsgegevens een aanduiding omtrent de mate van betrouwbaarheid wordt vermeld dan wel een verwijzing naar de bron waaraan de gegevens zijn ontleend (artikel 18 lid 3 Wiv 2017). **De CTIVD stelt vast dat in negen verstrekkingen in de onderzoeksperiode niet aan dit vereiste is voldaan. Deze tekortkoming in de werkwijze van de MIVD is onzorgvuldig.**

Het is van belang dat de vermelding standaard wordt opgenomen, zoals aan de orde is bij inlichtingenberichten, en niet alleen als de dienst vindt dat er aanleiding is om dit te doen. Bij de formulering van de betrouwbaarheidsindicatie zal dan moeten worden aangesloten bij de terminologie die gebruikt wordt in inlichtingenberichten.

4.4.2 Het stellen van schriftelijke voorwaarden

Disclaimers zijn voorbehouden die de MIVD maakt bij de verstrekking van gegevens aan een buitenlandse dienst. Op grond van de wet moet bij elke verstrekking van gegevens de zogenoemde derdepartijregel (gegevens mogen zonder toestemming niet verstrekt worden aan andere partijen) worden vermeld (artikel 65 lid 3 Wiv 2017). Een andere disclaimer die de MIVD aangeeft in de praktijk standaard te hanteren is doelbinding. Dat wil zeggen dat gebruik van de gegevens door de buitenlandse dienst alleen ten behoeve van inlichtingendoeleinden mag plaatsvinden en niet voor bijvoorbeeld strafrechtelijke procedures. Beide disclaimers staan ook als voorwaarde vermeld in de wegingsnotities voor de desbetreffende buitenlandse diensten.

De MIVD vermeldt niet structureel de derdepartijregel bij de verstrekking van persoonsgegevens aan een buitenlandse dienst. Het betreft zeven van de veertien schriftelijke verstrekkingen van persoonsgegevens in de onderzoeksperiode waarin dit niet is gebeurd. Hetzelfde geldt voor de disclaimer 'for intelligence use only'. Dit gebeurde niet in elf van de veertien verstrekkingen. De CTIVD erkent dat beide voorwaarden ongeschreven regels vormen in de samenwerking tussen de MIVD en buitenlandse inlichtingen- en veiligheidsdiensten. **Desondanks is het vanuit het oogpunt van zorgvuldigheid aan te bevelen beide voorwaarden standaard in berichten aan buitenlandse diensten te vermelden** (zie ook paragraaf 3.2.3.2 over de AIVD).

Voor één van de buitenlandse diensten die in dit onderzoek is geselecteerd, blijkt uit de wegingsnotitie dat een onvoldoende score is behaald op het wettelijke samenwerkingscriterium 'niveau van gegevensbescherming'. De reden is dat er geen wettelijke regeling is voor gegevensbescherming, zoals bewaar- en vernietigingstermijn, waarborgen bij verwerking van gegevens, zoals relevantiebeoordeling, proportionaliteit (belangen betrokken personen in acht nemen) en dataminimalisatie, of een zorgplicht voor de kwaliteit van gegevens. In de wegingsnotitie staat als mitigerende maatregel genoemd dat 'afhankelijk van de aard van de gegevens per verstrekking zal moeten worden beoordeeld of extra eisen worden gesteld aan archivering en vernietiging' door de buitenlandse dienst. **Het is de CTIVD niet gebleken dat de MIVD ten tijde van het onderzoek nader heeft uitgewerkt in welke gevallen en op welke wijze deze maatregel in de praktijk invulling moet krijgen dan wel dat deze maatregel in de praktijk is toegepast. De CTIVD acht dit onzorgvuldig. De MIVD dient zorg te dragen voor een juiste borging van deze maatregel in de praktijk.**

4.4.3 Protocolplicht

Artikel 70 Wiv 2017 schrijft voor dat aantekening wordt gehouden van de verstrekking van persoonsgegevens. Dit vereiste is ook terug te voeren op de regel dat gegevensverwerking op zorgvuldige wijze plaatsvindt (artikel 18 Wiv 2017). Hieruit volgt dat de MIVD inzichtelijk moet bijhouden welke persoonsgegevens aan buitenlandse diensten worden verstrekt. Ook de zorgplicht van de diensthoofden voor de juistheid en kwaliteit van de gegevensverwerking op grond van artikel 24 Wiv 2017 vereist dat een dienst voortdurend *in control* is over zijn gegevensverwerkingsprocessen, waaronder het verstrekken van (persoons)gegevens aan buitenlandse diensten valt.

De wet vereist bovendien dat de verstrekking van persoonsgegevens schriftelijk geschiedt, indien de ontvangende partij bevoegd is maatregelen jegens de betrokkene te nemen (artikel 68 Wiv 2017).

De CTIVD heeft in het onderzoek geconstateerd dat in een aantal gevallen mondelinge verstrekkingen van persoonsgegevens heeft plaatsgevonden. Deze zijn nadien in een verslag vastgelegd. Verder stelt de CTIVD vast dat (schriftelijke) verstrekkingen van persoonsgegevens worden geregistreerd in een centraal registratiesysteem. **Op deze wijze voldoet de MIVD voor wat betreft de registratie van verstrekkingen van persoonsgegevens aan zijn wettelijke verplichting.**

4.5 Conclusie MIVD

Bij de MIVD ontbrak het aan een sluitend systeem voor het verstrekken van persoonsgegevens aan buitenlandse diensten (met een verhoogd risicoprofiel). Hoewel de MIVD-leiding al eind 2018 had besloten tot de invoering van zogenoemde autorisatienota's waarbij voor elke onderzoeksopdracht een voorafgaande toestemming met motivering voor het delen van (persoons)gegevens wordt opgesteld, zijn deze pas in de loop van 2020 vastgesteld. In de tussenliggende periode heeft de MIVD niet voorzien in toereikende waarborgen op het gebied van toestemmingsniveau, afweging/motivering en vastlegging. Dit beeld wordt bevestigd in het onderzoek. Bij de twintig onderzochte verstrekkingen

van persoonsgegevens ontbreekt in twaalf gevallen de toestemming op het juiste niveau en in alle gevallen ontbreekt een schriftelijke motivering.

Aan de systematiek van autorisatienota's voor (structurele) verstrekkingen van persoonsgegevens per onderzoeksopdracht zitten voordelen en nadelen. De CTIVD ziet de meerwaarde van het gebruik van autorisatienota's en is van oordeel dat de door de wet vereiste zorgvuldigheid bij het verstrekken van (persoons)gegevens hier niet per definitie aan in de weg staat, mits de situatie zich hiervoor leent. De autorisatienota's hebben belangrijke overeenkomsten met de overkoepelende toestemmingen bij de AIVD. De CTIVD is van oordeel dat deze systematiek slechts onder bepaalde voorwaarden kan worden gehanteerd.


In deze systematiek wordt niet meer per individuele verstrekking toestemming verleend en de noodzakelijkheid en proportionaliteit gewogen, maar op voorhand voor een hele reeks van verstrekkingen. Juist bij diensten met een verhoogd risicoprofiel is het van belang dat de afwegingen zien op de aard van de persoonsgegevens, de context waarbinnen de verstrekking plaatsvindt, afgezet tegen de specifieke risico's van de dienst in kwestie en de mitigerende maatregelen die kunnen worden ingezet. Gezien de gevoeligheid van het verstrekken van persoonsgegevens en de consequenties die hiermee voor de personen in kwestie gepaard kunnen gaan, dient deze afweging op voorhand dekkend te zijn.

De CTIVD heeft hierbij de volgende randvoorwaarden geformuleerd:

- 1) De verwachting dat er sprake zal zijn van meerdere opeenvolgende verstrekkingen van (persoons) gegevens die (a) te vatten zijn onder een sluitende beschrijving van de groep personen en het type persoonsgegevens en (b) waarvoor bovendien gelijke en voldoende toegespitste afwegingen gelden op het gebied van noodzakelijkheid en proportionaliteit. Met andere woorden bij diensten met een verhoogd risicoprofiel zal er doorgaans sprake zijn van hogere risico's voor de betrokken personen door de voorgenomen verstrekkingen waardoor dit zijn weerslag moet krijgen in een duidelijk omschreven hoger belang voor de nationale veiligheid dat tot uitdrukking komt in de proportionaliteitsafweging.
- 2) Een ander belangrijk element hierbij is het beleggen van interne controle of bij een concrete verstrekking de te verstrekken (persoons)gegevens passen binnen de beschreven categorie en of de groepsafwegingen in het individuele geval volstaan.
- 3) Tot slot zal de MIVD bij het gebruik van autorisatienota's alert moeten zijn op wijzigingen van de desbetreffende wegingsnotitie(s) omdat deze aanpassingen kunnen vereisen van de autorisatienota. Immers bij verstrekkingen wordt niet aan de wegingsnotitie, maar aan de autorisatienota getoetst.

Het gebruik van autorisatienota's en de geldende voorwaarden dienen door de MIVD in beleid nader te worden uitgewerkt.

De CTIVD constateert een aantal onzorgvuldigheden bij de uitvoering van de verstrekkingen. Deze deden zich met name voor vanwege het achterwege laten van een aanduiding van de mate van betrouwbaarheid van de verstrekte gegevens en het niet vermelden van voorwaarden als de derdepartijregel en '*for intelligence use only*'. Verder was de mitigerende maatregel genoemd in één van de wegingsnotities binnen het onderzoek dat 'afhankelijk van de aard van de gegevens per verstrekking zal moeten worden beoordeeld of extra eisen worden gesteld aan archivering en vernietiging' door de buitenlandse dienst niet uitgewerkt in de praktijk. De verstrekkingen werden conform de protocolplicht geregistreerd in een centraal systeem.



Oranjestraat 15, 2514 JB Den Haag
Postbus 85556, 2508 CG Den Haag

T 070 315 58 20

E info@ctivd.nl | www.ctivd.nl