

29924 Toezichtsverslagen AIVD en MIVD

Nr. 49 Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 6 april 2010

De commissie van toezicht betreffende de inlichtingen- en veiligheidsdiensten (CTIVD) heeft in het kader van haar taak bedoeld in artikel 64, tweede lid, onder a, van de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2002 (WIV 2002) een onderzoek verricht naar de rechtmatigheid van de uitvoering van de notificatieplicht door de AIVD (rapportnr. 24). Naar aanleiding van dit onderzoek heeft de commissie een toezichtrapport vastgesteld. Dit rapport is openbaar behoudens de delen die inzicht bieden in de in concrete gevallen gebruikte middelen, geheime bronnen of het actuele kennisniveau van de AIVD. Het openbare deel van het toezichtrapport dien ik met mijn reactie, conform artikel 79, vijfde lid, van de WIV 2002, aan beide kamers der Staten-Generaal te zenden. Bedoeld openbaar toezichtrapport alsmede mijn reactie hierop treft u bijgaand aan.¹⁾ Het rapport met een bijlage die passages bevat die gelet op de eerder genoemde gronden niet openbaar mogen worden gemaakt, zend ik aan de commissie voor de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten van de Tweede Kamer (CIVD).

Van de inhoud van het toezichtrapport heb ik met genoeg kennis genomen.

In zijn algemeenheid constateert de commissie dat de AIVD, een enkele uitzondering daargelaten, de notificatieplicht overeenkomstig de wettelijke vereisten ten uitvoer heeft gelegd. In het merendeel van de onderzochte notificatiebesluiten is op terechte gronden besloten tot uitstel dan wel verval van de notificatieplicht. De commissie constateert voor wat betreft die uitzonderingsgevallen dat de AIVD bij het traceren van de betrokken personen in een enkel geval niet heeft gehandeld overeenkomstig de wettelijke vereisten. Ook heeft de AIVD naar het oordeel van de commissie in een enkel geval ten onrechte besloten tot uitstel van de notificatieplicht alsmede in twee gevallen ten onrechte besloten tot afstel van de notificatieplicht. De commissie beveelt aan de desbetreffende besluiten te heroverwegen waarmee volgens de commissie niet is gezegd dat deze heroverweging wel zal leiden tot notificatie, omdat mogelijk andere gronden bestaan om hiertoe niet over te gaan.

De commissie stelt verder dat de notificatieplicht, hoewel deze rechtmatig

ten uitvoer is gelegd, tot dusver geen feitelijke bijdrage heeft geleverd aan de mogelijkheden voor de burger te ageren tegen het vermeend onrechtmatig inzetten van bijzondere bevoegdheden door de AIVD. Zij constateert tevens dat de tenuitvoerlegging van de notificatieplicht een aanzienlijk beslag legt op de capaciteit van de AIVD en dat dit hoogstwaarschijnlijk in de toekomst alleen maar zal toenemen. Ook stelt de commissie vast dat het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) noch jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) nopen tot het instellen van een actieve notificatieplicht. Dat de burger bovendien al een aantal rechtswaarborgen ter beschikking staat, namelijk de mogelijkheid tot het indienen van een inzageverzoek en het indienen van een klacht, brengt de commissie tot slot tot de opmerking dat het aan de wetgever is te bepalen of de kosten van de tenuitvoerlegging van de notificatieplicht nog wel opwegen tegen de baten.

De bevindingen van de commissie bevestigen mijn beeld omtrent het nut en de noodzaak van de notificatieplicht. Zoals ik reeds in mijn brief aan uw Kamer van 4 december 2008 (Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 30 977, nr. 18) opmerkte, is het verrichten van notificatieonderzoeken geen sinecure en bovendien een arbeidsintensieve aangelegenheid. In genoemde brief heb ik er op gewezen dat het vaak complex en buitengewoon tijdrovend is om te beoordelen of het uitbrengen van een notificatieverslag met zekerheid niet tot onthulling van de identiteit van een bron zal leiden. Hetzelfde geldt voor het onderzoek dat moet plaatsvinden naar de vraag of sprake is van nog lopend(e) onderzoek(en) en of sprake is van dwarsverbanden tussen onderzoeken waardoor niet tot notificatie kan worden overgegaan.

Het tot op heden achterwege blijven van het uitbrengen van een notificatieverslag is niet te wijten aan een te grote speelruimte in de wet, zoals ik ook al benadrukte in voornoemde brief aan uw Kamer. De afstelgronden doen recht aan de rechtmatige belangen waarvoor de AIVD heeft op te komen, aldus ook de commissie in haar rapport. Nu de notificatieplicht door de AIVD zorgvuldig en op de juiste wijze ten uitvoer wordt gelegd en dit tot nu toe niet heeft geresulteerd in uitgebrachte verslagen, is de conclusie gerechtvaardigd dat dit instrument tot dusver geen meerwaarde heeft voor de rechtsbescherming van de burger. Daarnaast stel ik met de commissie vast dat de notificatieplicht een sterke overeenkomst vertoont met de regeling van de inzageverzoeken. De afstel- en uitstelgronden zijn grotendeels identiek aan elkaar. Als via een inzageverzoek (tenminste) dezelfde informatie wordt verstrekt ten aanzien van de toepassing van bijzondere bevoegdheden als langs de weg van een notificatieverslag, heeft de notificatieplicht voor wat betreft de mogelijkheden tot informatieverschaffing aan de burger in feite geen meerwaarde meer. Een

dergelijk inzagebeleid zal ertoe leiden dat de burger die een inzageverzoek doet, waarvan in de praktijk blijkt dat van deze mogelijkheid in ruime mate gebruik wordt gemaakt, daaromtrent geïnformeerd wordt bij de reactie op diens inzageverzoek. Daarnaast ondervindt de praktijk van de inzageverzoeken geen problemen aangaande het traceren van de betrokken persoon, daar deze persoon zelf aangeeft waar hij of zij woonachtig is. In bijna de helft van de gevallen stuit het notificatietraject af op het niet kunnen traceren van de betrokken persoon. Bovendien is de huidige notificatieplicht gekoppeld aan de inzet van een beperkt aantal bijzondere bevoegdheden. Bezien kan worden of ten aanzien van meer bijzondere bevoegdheden informatie aan de burger kan worden verstrekt. Deze conclusie(s) en de vaststelling dat de notificatieverplichting in toenemende mate beslag legt op de capaciteit van de AIVD brengen mij tot het voornemen om de mogelijkheid om de huidige ‘actieve’ notificatieverplichting (gedeeltelijk) uit de WIV 2002 te schrappen, te verkennen. In dat verband zal ik laten onderzoeken op welke onderdelen en op welke wijze het inzagebeleid kan worden verruimd, waarbij de meerwaarde van de notificatieplicht voor het Nederlandse systeem van rechtsbescherming betrokken zal worden.

Ik zal nu nader ingaan op enkele onderdelen uit het rapport van de commissie en haar aanbevelingen.

De notificatieplicht komt te vervallen wanneer een persoon ten aanzien van wie een bijzondere bevoegdheid is uitgeoefend, niet traceerbaar is. De commissie constateert in paragraaf 2.3.2 dat de AIVD bij het traceren van de betrokken persoon zich in de regel beperkt tot een zoekslag in de eigen informatiesystemen en in de Gemeentelijke Basisadministratie (GBA), in die zin dat de zoekslag van de AIVD in de eigen informatiesystemen betrekking heeft op het verzamelen van identiteitsgegevens teneinde een succesvolle zoekslag te kunnen maken in de GBA. De commissie is van oordeel dat de eigen informatiesystemen van de AIVD ook eigenstandig een rol kunnen vervullen en niet enkel behoren te dienen ter aanvulling op de GBA. Indien de zoekslag in de eigen systemen en de GBA vervolgens niets oplevert, vervalt de notificatieplicht volgens de commissie slechts wanneer de betrokken persoon ook anderszins niet met een redelijke inspanning is te achterhalen. De commissie is van oordeel dat van de AIVD kan worden verwacht dat indien de AIVD op basis van het al voorhanden zijnde dossier indicaties heeft dat dit tot enig resultaat zou kunnen leiden, bij de plaatselijke Regionale Inlichtingendienst (RID) dan wel bij een relevante bron in de zin van artikel 60 WIV 2002 wordt nagevraagd of deze wellicht beschikt over eigen informatie omtrent de werkelijke verblijfplaats van betrokkene.

Ik onderschrijf dit standpunt van de commissie en neem de daaruit

voortvloeiende

aanbeveling 5.2 over. Dit betekent dat de zoekslag in de eigen informatiesystemen niet langer alleen betrekking zal hebben op het aanvullen van de zoekslag in de GBA, maar ook zelfstandig zal worden gezien op aanwijzingen omtrent de verblijfplaats van betrokkene. En als er op basis van het voorhanden zijnde dossier indicaties zijn ten aanzien van de verblijfplaats van betrokkene, zal bij een RID dan wel andere relevante bron als hiervoor genoemd, worden nagevraagd of deze beschikt over informatie omtrent de verblijfplaats van de betrokkene. Het beleid omtrent het traceren van betrokkenen zal op deze punten worden gewijzigd. Daar waar de commissie van oordeel is dat in twee gevallen een persoon niet is getraceerd, zullen de desbetreffende besluiten worden heroverwogen overeenkomstig aanbeveling 5.4.

Door de commissie wordt voorts in paragraaf 2.4.3 geconstateerd dat de AIVD een ruime invulling geeft aan het begrip ‘lopend onderzoek’, waarbij aansluiting wordt gezocht bij de dreiging die uitgaat van bepaalde maatschappelijke fenomenen. Zij meent dat aansluiting bij een dergelijke breed onderzoeksgebied ertoe kan leiden dat notificatie van de één niet zal plaatsvinden zolang een ook maar enigszins verwant (deel)onderzoek nog loopt. Het ligt bovendien niet in de lijn van verwachting dat een fenomeen als ‘islamistisch terrorisme’, ‘radicalisering’ en ‘gewelddadig politiek activisme’ zal vervallen als taakveld voor de AIVD. Daardoor kan deze uitstelgrond een permanent karakter krijgen, hetgeen niet in overeenstemming is met de bedoeling van de wetgever, noch met de eis van relevantie uit artikel 53, eerste lid, onder a sub 3, van de WIV 2002, aldus de commissie. De commissie beveelt daarom bij aanbeveling 5.3 aan om zoveel mogelijk aan te sluiten bij concrete onderzoeken in plaats van bij maatschappelijke fenomenen.

Ik ben het voor een deel eens met deze bevindingen van de commissie en de daarop gebaseerde aanbeveling. Ik onderschrijf dat zoveel als mogelijk aangesloten moet worden bij zo concreet mogelijke onderzoeksgebieden teneinde te voorkomen dat de uitstelgrond ‘lopend onderzoek’ een permanent karakter krijgt. De vaststelling echter dat de dienst ervoor kiest om aansluiting te zoeken bij de dreiging die uitgaat van bepaalde maatschappelijke fenomenen deel ik niet. Duidelijk is, zoals ook neergelegd in het interne beleid van de AIVD, dat slechts een verwijzing naar een algemeen fenomeen als ‘terrorisme’ niet toereikend kan zijn om notificatie achterwege te laten. Het beeld dat uit bedoelde bevindingen spreekt strookt ook niet met de praktijk en doet dan ook geen recht aan zorgvuldigheid waarmee de onderzoeken worden verricht en de wijze waarop uitvoering wordt gegeven aan de notificatieplicht. Bij de beoordeling of sprake is van relevantie voor enig ‘lopend onderzoek’ wordt al steeds waar mogelijk

aansluiting gezocht bij concrete onderzoeken. De commissie onderschrijft dit bovendien door te zeggen dat de AIVD in de praktijk wel aansluit bij concrete

onderzoeken en, behoudens een enkel geval, op goede gronden heeft besloten tot uitstel van notificatie.

De commissie oordeelt verder in diezelfde paragraaf over dwarsverbanden die kunnen bestaan tussen bepaalde netwerken, dat indien één van deze netwerken nog wordt onderzocht door de AIVD, dit in de weg kan staan aan het notificeren van personen uit het niet (meer) in onderzoek zijnde netwerk. De opmerking dat de AIVD, wil hij een beroep kunnen doen op deze dwarsverbanden, wel aannemelijk moet kunnen maken het risico van niet onderkende dwarsverbanden significant is, beschouw ik als een aanmoediging tot het continueren van een correcte uitvoeringspraktijk. In het interne beleid van de AIVD terzake is opgenomen dat er een redelijk vermoeden dient te bestaan van de aanwezigheid van (complexe) dwarsverbanden. Dezelfde aanmoediging lees ik in de opmerking van de commissie dat er wel sprake moet zijn van een relevant contact alsook in de aantekening dat het vaststellen of de te notificeren gegevens relevant zijn voor enig lopend onderzoek van geval tot geval moet worden gezien. De commissie constateert immers in paragraaf 3.4 dat de AIVD in de door haar onderzochte gevallen kon oordelen dat het een relevant en meer dan slechts oppervlakkig contact betrof. Volgens de commissie heeft de AIVD in slechts één geval een onderzoek ten onrechte als lopend onderzoek gekwalificeerd. Aanbeveling 5.5 om dit besluit te heroverwegen, neem ik over.

De commissie is blijkens paragraaf 2.5.2 en 3.5.1 van oordeel dat een technische bron, zoals een telefoontap, geen bron is in de zin van artikel 34, zevende lid, aanhef en onder a, van de WIV 2002. Zij beveelt dan ook aan - aanbeveling 5.6 - om het geval waarbij ten onrechte een technische bron als bron in vorenbedoelde zin is aangemerkt, te heroverwegen. Ik ben het met de commissie eens dat een technische bron niet als een bron in het zin van artikel 34, zevende lid, aanhef en onder a, van de WIV 2002 kan worden aangemerkt en neem de aanbeveling dan ook over. Ook de aanbeveling om het geval te heroverwegen waarin in een ambtsbericht reeds het vertrouwelijk verstrekte telefoonnummer openbaar is gemaakt, wordt door mij overgenomen.

De commissie stelt in paragraaf 2.5.4 dat de afstelgrond 'onthullen van een specifieke toepassing van een methode van de dienst of de identiteit van "helpers" slechts van toepassing is indien zij ziet op een methode van de dienst die niet algemeen bekend is. Het enkele feit dat de dienst bijvoorbeeld

een richtmicrofoon heeft ingezet, kan, aldus de commissie, niet standaard leiden tot afstel. Het vloeit immers uit de wet voort dat de AIVD deze bevoegdheid heeft en bovendien wordt de uitoefening van de bijzondere bevoegdheid in de notificatiebrief enkel in algemene bewoordingen omschreven.

Ik kan mij vinden in de opvatting van de commissie met dien verstande dat ik wil benadrukken dat de inzet van bijvoorbeeld een richtmicrofoon niet *standaard* kan

leiden tot afstel. Een en ander moet per geval worden beoordeeld. Ook anderszins kan de toepassing van een technisch hulpmiddel onder omstandigheden leiden tot afstel. Te denken valt hierbij aan de aanschaf van nieuwe technische hulpmiddelen dan wel nieuwe toepassingen die (nog) niet algemeen bekend (kunnen) zijn.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
E.M.H. Hirsch Ballin

1) Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer