

COMMISSIE VAN TOEZICHT
BETREFFENDE
DE INLICHTINGEN- EN VEILIGHEIDSDIENSTEN

TOEZICHTSRAPPORT

inzake

DE DOOR DE MIVD UITGEBRACHTE
AMBTSBERICHTEN IN DE PERIODE VAN
JANUARI 2006 TOT EN MET JUNI 2011

CTIVD nr. 32

COMMISSIE VAN TOEZICHT
BETREFFENDE
DE INLICHTINGEN- EN VEILIGHEIDSDIENSTEN

CTIVD nr. 32

TOEZICHTSRAPPORT

inzake de door de MIVD uitgebrachte ambtsberichten
in de periode van januari 2006 tot en met juni 2011

Inhoudsopgave

Samenvatting	i
Lijst van afkortingen	i
1 Inleiding	1
2 De opzet van het onderzoek	2
3 Het wettelijk kader voor het uitbrengen van ambtsberichten	3
3.1 <i>Gegevensverwerking in het algemeen</i>	3
3.1.1 Voor een bepaald doel en voor zover noodzakelijk	3
3.1.2 In overeenstemming met de wet en op behoorlijke en zorgvuldige wijze	5
3.1.3 Betrouwbaarheidsaanduiding of bronverwijzing	6
3.2 <i>Verwerking van persoonsgegevens</i>	7
3.3 <i>Externe gegevensverstrekking</i>	7
3.4 <i>Externe verstrekking van persoonsgegevens</i>	8
4 Bevindingen van de Commissie	9
4.1 <i>Interne werkwijze</i>	9
4.2 <i>Ambtsberichten aan het Openbaar Ministerie</i>	12
4.2.1 Het aantal ambtsberichten in de onderzoeksperiode	12
4.2.2 De wettelijke grondslag	12
4.2.3 De inhoud	13
4.2.4 De betrouwbaarheidsaanduiding of bronverwijzing	14
4.2.5 Bronbescherming	15
4.2.6 Rechtmatigheid van de onderliggende gegevensverwerking	17
4.2.7 Verstrekking van gegevens aan de LOvJ	18

4.2.8	De vereisten voor de verstrekking van persoonsgegevens	18
4.3	<i>Ambtsberichten aan de Immigratie- en Naturalisatiedienst</i>	19
4.3.1	Het aantal ambtsberichten in de onderzoeksperiode.....	19
4.3.2	De wettelijke grondslag.....	19
4.3.3	De inhoud	20
4.3.4	De betrouwbaarheidsaanduiding of bronverwijzing.....	20
4.3.5	De noodzakelijkheid	21
4.3.6	De verstrekking van gerubriceerde ambtsberichten	21
4.3.7	De vereisten voor de verstrekking van persoonsgegevens	22
4.4	<i>Ambtsberichten aan leidinggevendenden</i>	22
4.4.1	Het aantal ambtsberichten in de onderzoeksperiode.....	22
4.4.2	De wettelijke grondslag.....	23
4.4.3	De inhoud	27
4.4.4	De betrouwbaarheidsaanduiding of bronverwijzing.....	28
4.4.5	De vereisten voor de verstrekking van persoonsgegevens	28
4.5	<i>Ambtsberichten aan overige ontvangers</i>	28
5	Conclusies en aanbevelingen	29

COMMISSIE VAN TOEZICHT
BETREFFENDE
DE INLICHTINGEN- EN VEILIGHEIDSDIENSTEN

CTIVD nr. 32

SAMENVATTING

Bij het toezichtsrapport inzake de door de MIVD uitgebrachte ambtsberichten in de periode van januari 2006 tot en met juni 2011

In haar tweede diepteonderzoek naar de ambtsberichten uitgebracht door de MIVD heeft de Commissie alle 151 ambtsberichten onderzocht die deze dienst in de periode van januari 2006 tot en met juni 2011 heeft uitgebracht aan diverse ontvangers.

Daarbij heeft de Commissie de volgende definitie van het begrip ‘ambtsbericht’ gehanteerd: de verstrekking van gegevens aan een ontvanger die bevoegd is naar aanleiding van die gegevens maatregelen te treffen tegen de in het bericht genoemde persoon of organisatie. Bezien is of de uitgebrachte ambtsberichten voldoen aan de vereisten die op grond van de Wiv 2002 gelden voor de verwerking en externe verstrekking van (persoons)gegevens.

De Commissie stelt vast dat de interne vastlegging van het beleid op het gebied van ambtsberichten ten tijde van het afronden van haar onderzoek te wensen overlaat. De bestaande documenten vormen geen weergave van de gevolgde werkwijze, terwijl de actualisering van het schriftelijke beleid al geruime tijd op de planning staat.

Ten aanzien van de onderzochte ambtsberichten concludeert de Commissie dat er bij de ambtsberichten uitgebracht aan het OM en aan de categorie ‘overige ontvangers’ incidenteel sprake is van gebreken. Deze gebreken betreffen in twee gevallen het verstrekken van informatie die niet wordt gestaafd door het achterliggende dossier. In één geval stelt de Commissie vast dat de inzet van een telefoontap in het onderzoek dat de informatie voor het ambtsbericht opleverde onrechtmatig is.

Een substantieel deel van de ambtsberichten die de MIVD aan het OM heeft uitgebracht berust op informatie van menselijke bronnen. De Commissie stelt vast dat de MIVD op zorgvuldige wijze is omgegaan met de vaststelling van de betrouwbaarheid van deze informatie en voorts voldoende aandacht heeft besteed aan de bronbescherming. Wel acht de Commissie het van belang dat de MIVD voortaan zijn overwegingen op het gebied van de betrouwbaarheid van dergelijke informatie schriftelijk vastlegt ten behoeve van het achterliggende dossier van het ambtsbericht.

De Commissie constateert dat de ambtsberichten die de MIVD in de onderzoeksperiode aan de IND heeft uitgebracht in het merendeel van de gevallen gebreken vertonen. Daarbij merkt de Commissie op dat het slechts om zes ambtsberichten gaat. De gebreken in deze ambtsberichten hangen met name samen met het onvoldoende scherp voor ogen houden van de wettelijke grondslag voor het uitbrengen van ambtsberichten aan de IND. Daarnaast heeft de MIVD in de onderzoeksperiode geen concept van het ambtsbericht voorgelegd aan de IND-liaison(s) voorafgaand aan het uitbrengen van het ambtsbericht. Mede daardoor is de informatieverstrekking niet in alle gevallen bruikbaar voor de IND. De Commissie stelt vast

dat de MIVD thans de afspraak heeft gemaakt met de IND dat in de toekomst vooroverleg zal plaatsvinden over de tekst van uit te brengen ambtsberichten.

De Commissie signaleert dat zich structureel een probleem voordoet op het vlak van de wettelijke grondslag bij de ambtsberichten die de MIVD aan leidinggevenden binnen het ministerie van Defensie uitbrengt met daarin informatie ten behoeve van de beveiligingsbegeleiding van medewerkers. De MIVD legt in veel gevallen niet het verband tussen de gevonden informatie, de functie van de betrokkene en de nationale veiligheid, hetgeen wel is vereist daar deze ambtsberichten in het belang van de nationale veiligheid dienen te worden uitgebracht. De Commissie stelt vast dat met name het beleid en de praktijk van de MIVD ten aanzien van medewerkers van de Koninklijke Marechaussee tekortschieten op dit vlak.

De Commissie beveelt de MIVD bij deze categorie ambtsberichten aan in de toekomst per ambtsbericht een interne toelichting op te stellen waarin wordt aangegeven waarom de gevonden gegevens met het oog op de specifieke functie van de betrokkene een aanwijzing vormen dat de betrokkene kwetsbaar is uit het oogpunt van beveiliging. Het opstellen van een dergelijke toelichting zal naar de verwachting van de Commissie in grote mate bijdragen aan het in de praktijk naleven van dit wettelijke vereiste.

COMMISSIE VAN TOEZICHT
BETREFFENDE
DE INLICHTINGEN- EN VEILIGHEIDSDIENSTEN

CTIVD nr. 32

LIJST VAN AFKORTINGEN

Bij het toezichtsrapport inzake de door de MIVD uitgebrachte
ambtsberichten in de periode van januari 2006 tot en met juni 2011

AIVD	Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst
Awb	Algemene wet bestuursrecht
BZK	(ministerie van) Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CTIVD	Commissie van Toezicht betreffende de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten
EL&I	(ministerie van) Economische Zaken, Landbouw en Innovatie
EHRM	Europees Hof voor de Rechten van de Mens
EVRM	Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
JDS	Justitieel Documentatie Systeem
KMar	Koninklijke Marechaussee
LOvJ	landelijk officier van justitie voor terrorismebestrijding
NR	Nationale Recherche
OM	Openbaar Ministerie
PCDS	plaatsvervangend Commandant der Strijdkrachten
VGB	Verklaring van Geen Bezwaar
WWM	Wet Wapens en Munitie
Wiv 2002	Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2002
Wvo	Wet veiligheidsonderzoeken

TOEZICHTSRAPPORT

inzake de door de MIVD uitgebrachte ambtsberichten
in de periode van januari 2006 tot en met juni 2011

1 Inleiding

De Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (MIVD) heeft door zijn militaire gerichtheid minder raakvlakken met de taakvelden van andere Nederlandse bestuursorganen dan de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD). Daardoor brengt deze dienst jaarlijks een substantieel kleiner aantal ambtsberichten uit dan de AIVD. Desalniettemin gaat het om ongeveer 30 ambtsberichten per jaar.

Deze ambtsberichten worden aan personen of instanties gezonden en leiden in vele gevallen tot het nemen van een maatregel jegens een persoon of een organisatie. Het is dan ook met name op dit vlak dat de activiteiten van de dienst merkbaar gevolgen kunnen hebben voor het privé-leven van burgers. Er vindt bovendien een ontwikkeling plaats naar meer gebruik van ambtsberichten in gerechtelijke procedures en een groter gewicht dat in die procedures wordt toegekend aan de inhoud van de ambtsberichten.¹

De Commissie van Toezicht betreffende de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (verder te noemen: de Commissie) ziet het als een belangrijk onderdeel van haar taak om te controleren of de beide inlichtingen- en veiligheidsdiensten bij het uitbrengen van ambtsberichten handelen overeenkomstig de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2002 (Wiv 2002), waarin immers rekening is gehouden met de belangen en grondrechten van degenen die door de activiteiten van de diensten worden geraakt. Na haar initiële onderzoeken naar de ambtsberichten uitgebracht door de AIVD en de MIVD in de periodes januari 2004 tot oktober 2005 respectievelijk januari 2004 tot januari 2006, heeft de Commissie dan ook besloten de ambtsberichten van de diensten met regelmaat te monitoren.²

De Commissie zag in de resultaten van de periodieke monitoring ten aanzien van beide diensten aanleiding een tweede diepteonderzoek uit te voeren. Het diepteonderzoek naar de ambtsberichten uitgebracht door de AIVD in de periode oktober 2005 tot en met mei 2010 is in het najaar van 2011 afgerond met een toezichtsrappport dat op 9 november 2011 is gepubliceerd. Het onderhavige rapport bevat de resultaten van het tweede diepteonderzoek naar de ambtsberichten uitgebracht door de MIVD.

Dit onderzoek is bij brief van 24 juni 2009 aangekondigd aan de minister van Defensie en de voorzitters van de Eerste en Tweede Kamer der Staten-Generaal. Het onderzoek had in eerste instantie betrekking op de periode januari 2006 tot en met 30 juni 2009. Op 20 juli 2011

¹ Zie in dit verband de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel voor de Wet afgeschermdde getuigen, *Kamerstukken II 2003/04*, 29 743, nr. 3.

² Monitoren houdt in dat de uitgebrachte ambtsberichten en de bijbehorende dossiers periodiek worden ingezien, waarbij op de wettelijke vereisten wordt gelet.

heeft de Commissie de minister van Defensie laten weten dat zij besloten heeft de onderzoeksperiode uit te breiden, zodat het onderzoek thans betrekking heeft op de ambtsberichten uitgebracht door de MIVD in de periode januari 2006 tot en met juni 2011.

De Commissie heeft het toezichtsrapport opgesteld op 11 april 2012 en aan de minister van Defensie doen toekomen met het verzoek te reageren voor 10 mei 2012. De reactie op het opgestelde rapport heeft de Commissie per brief ontvangen op 15 mei 2012.

De Commissie heeft het toezichtsrapport vastgesteld op 16 mei 2012.

Dit toezichtsrapport heeft geen geheime bijlage.

2 De opzet van het onderzoek

In de Wiv 2002 is het begrip ‘ambtsbericht’ niet gedefinieerd. Wel is in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Wiv 2002 stilgestaan bij het begrip:

“Indien op grond van de te verstrekken gegevens door het bevoegde gezag tegen de desbetreffende persoon naar verwachting maatregelen zullen worden getroffen waardoor hij in zijn rechtmatige belangen wordt geschaad, geschiedt de verstrekking door middel van een schriftelijk (open) ambtsbericht. [...] Uitgangspunt daarbij is, dat als het gaat om verstrekkingen buiten de kring van inlichtingen- en veiligheidsdiensten, gegevens worden verstrekt aan het orgaan dat bevoegd is tot het nemen van maatregelen om de in het geding zijnde belangen preventief te beschermen dan wel tegen aantastingen repressief op te treden.”³

Op grond van deze passages komt de Commissie tot de volgende definitie van het begrip ‘ambtsbericht’: de verstrekking van gegevens aan een ontvanger die bevoegd is naar aanleiding van die gegevens maatregelen te treffen tegen de in het bericht genoemde persoon of organisatie.

De Commissie heeft alle informatieverstrekkingen die onder de eerder genoemde definitie van ambtsbericht vallen in haar onderzoek betrokken. Zij heeft de dossiers bestudeerd van de 151 ambtsberichten die in de onderzoeksperiode door de MIVD zijn uitgebracht.

Bij het dossieronderzoek heeft de Commissie gecontroleerd of de MIVD heeft voldaan aan de wettelijke vereisten die gelden voor het uitbrengen van ambtsberichten. Daarbij heeft zij zich in de meeste gevallen beperkt tot het achterliggende dossier van het ambtsbericht.⁴ Slechts wanneer de documenten in het achterliggende dossier vragen oproepen over de rechtmatigheid van het (operationele) onderzoek dat ten grondslag heeft gelegen aan de informatie, heeft de Commissie operationele dossiers bestudeerd.

In het kader van het onderhavige onderzoek heeft de Commissie voorts gesprekken gevoerd met juristen en andere medewerkers van de MIVD. Daarnaast is gesproken met de twee landelijk officieren van justitie voor terrorismebestrijding (LOvJ's) en met de twee

³ *Kamerstukken II 1997/98*, 25 877, nr. 3, p. 55.

⁴ In het achterliggende dossier van een ambtsbericht bevinden zich (kopieën van) alle informatie waarop de tekst van het ambtsbericht gebaseerd is. Het gaat dan bijvoorbeeld om tapverslagen en/of een verslag van een gesprek met een menselijke bron.

medewerkers van de Immigratie en Naturalisatiedienst (IND) die werkzaam zijn als liaison in de relatie met de inlichtingen- en veiligheidsdiensten (verder te noemen: IND-liaisons).

Bij het aanbieden van het eerste toezichtsrapport over de ambtsberichten van de MIVD⁵ aan de Staten-Generaal heeft de minister van Defensie toegezegd dat de MIVD de aanbevelingen van de Commissie onverkort zou overnemen. In het toezichtsrapport over de nakoming van de aanbevelingen door de MIVD⁶ heeft de Commissie vastgesteld dat de MIVD haar aanbevelingen is nagekomen op de aanpassing van een tweetal beleidsdocumenten na.⁷ De minister heeft hierover aangegeven dat aanpassing zou plaatsvinden samen met de actualisering van procesbeschrijvingen in het kader van de reorganisatie. De eerdere aanbevelingen van de Commissie zullen in dit toezichtsrapport alleen aan de orde komen voor zover de interne regelgeving of de uitvoering daarvan de Commissie reden geeft tot verdere opmerkingen.

Het toezichtsrapport is als volgt opgebouwd. In paragraaf 3 wordt het wettelijk kader voor het uitbrengen van ambtsberichten uiteengezet. Vervolgens wordt in paragraaf 4 ingegaan op de bevindingen van de Commissie op het gebied van interne werkwijze, ambtsberichten aan het Openbaar Ministerie (OM), ambtsberichten aan de IND, ambtsberichten aan leidinggevend en ambtsberichten aan overige ontvangers. Paragraaf 5 bevat de conclusies en aanbevelingen van de Commissie.

3 Het wettelijk kader voor het uitbrengen van ambtsberichten

3.1 Gegevensverwerking in het algemeen

De wet stelt aan gegevensverwerking in het algemeen – de externe verstrekking van gegevens is hiervan een species – drie vereisten die zijn neergelegd in artikel 12 Wiv 2002 (leden 2, 3 en 4). Ten eerste vindt de verwerking van gegevens slechts plaats voor een bepaald doel en slechts voor zover dat noodzakelijk is voor een goede uitvoering van de Wiv 2002 of de Wet veiligheidsonderzoeken (Wvo). Ten tweede dient de verwerking van gegevens in overeenstemming met de wet en op behoorlijke en zorgvuldige wijze te geschieden. Het laatste algemene vereiste is dat de gegevens worden voorzien van een aanduiding omtrent de mate van betrouwbaarheid dan wel een verwijzing naar het document of de bron waaraan deze gegevens zijn ontleend.

Deze drie algemene vereisten worden hieronder nader uitgewerkt en toegespitst op het onderwerp ambtsberichten.

3.1.1 Voor een bepaald doel en voor zover noodzakelijk

Het vereiste dat gegevensverwerking slechts plaatsvindt voor een bepaald doel en slechts voor zover dat noodzakelijk is voor een goede uitvoering van de Wiv 2002 of de Wvo vindt

⁵ Toezichtsrapport van de CTIVD nr. 9b inzake door de MIVD uitgebrachte ambtsberichten in de periode van januari 2004 tot oktober 2005, *Kamerstukken II 2006/07*, 29 924, nr. 14 (bijlage).

⁶ Toezichtsrapport van de CTIVD nr. 18b inzake de nakoming door de MIVD van de toezeggingen van de Minister van Defensie op de aanbevelingen van de Commissie, *Kamerstukken II 2007/08*, 29 854, nr. 26 (bijlage), paragraaf 4 en bijlage, aanbevelingen nrs. 25 en 26.

⁷ De procesbeschrijving voor ambtsberichten en de werkbeschrijving bronvermelding in eindproducten.

deels zijn herkomst in een vergelijkbare bepaling in de Wiv 1987⁸, de wet die de grondslag vormde voor de activiteiten van de voorgangers van de MIVD, de militaire inlichtingendiensten.⁹ Onder invloed van het voorstel voor de Wet bescherming persoonsgegevens, waarin een bepaling voorkwam die voorschreef dat persoonsgegevens voor welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden worden verzameld,¹⁰ werd in de Wiv 2002 aan het vereiste van noodzakelijkheid toegevoegd dat gegevensverwerking slechts plaatsvindt voor een bepaald doel.¹¹

Mede naar aanleiding van een tweetal uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State waarin onder meer werd geoordeeld dat de bestaande regeling voor inzage in door de BVD geregistreerde persoonsgegevens niet voldeed aan de vereisten van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM),¹² werd in de Wiv 2002 een regeling toegevoegd omtrent kennisneming van door of ten behoeve van de diensten verwerkte gegevens (artikelen 45-57 Wiv 2002).¹³ Daarnaast werd naar aanleiding van een aanbeveling in het eindrapport van de parlementaire enquêtecommissie opsporingsmethoden (commissie-Van Traa)¹⁴ besloten in de Wiv 2002 een expliciete juridische basis te scheppen voor het verstrekken van gegevens aan het OM ten behoeve van de opsporing en vervolging van strafbare feiten (artikel 38 Wiv 2002).¹⁵ Er werd tevens voorzien in een wettelijke basis voor het verstrekken van gegevens op grond van een dringende en gewichtige reden aan bij of krachtens algemene maatregel van bestuur aangewezen personen en instanties met een publieke taak (artikel 39 Wiv 2002). De genoemde bepalingen zien op activiteiten van de MIVD die weliswaar een publiek belang dienen, maar niet het belang van de nationale veiligheid. Deze activiteiten vallen dan ook buiten de wettelijke taakomschrijving van de MIVD ingevolge artikel 7 lid 2 Wiv 2002.

In het licht van deze uitbreiding van de wettelijk geregelde activiteiten van de MIVD ten opzichte van die van de militaire inlichtingendiensten, is de reikwijdte van het noodzakelijkheidsvereiste ook aangepast zodat het niet alleen geldt voor gegevensverwerking ter uitvoering van de wettelijke taken – in het belang van de nationale veiligheid – maar ook voor de andere bij of krachtens de Wiv 2002 of de Wvo voorziene gegevensverwerkingen.¹⁶ De gekozen formulering van artikel 12 lid 2: “noodzakelijk voor een goede uitvoering van deze wet of de Wet veiligheidsonderzoeken” omvat alle wettelijke activiteiten van de MIVD. De werking van het noodzakelijkheidsvereiste is bij gegevensverwerking in het kader van de eigen taak van de dienst echter wel anders dan bij gegevensverwerking ten behoeve van activiteiten die daarbuiten vallen.

Wanneer de MIVD in het kader van zijn taakuitvoering een ambtsbericht uitbrengt (artikel 36 Wiv 2002), dan dient het in het belang van de nationale veiligheid noodzakelijk te zijn gegevens te verstrekken aan de instantie die bevoegd is maatregelen te treffen jegens een

⁸ Artikel 16 lid 1 Wiv 1987.

⁹ *Kamerstukken II 1997/98*, 25 877, nr. 3, p. 19.

¹⁰ *Kamerstukken II 1997/98*, 25 892, nr. 1, p. 3 (artikel 7).

¹¹ *Kamerstukken II 1999/2000*, 25 877, nr. 8, p. 41.

¹² Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State 9 juni 1994, *AB 1995/238* (Van Baggum).

¹³ *Kamerstukken II 1997/98*, 25 877, nr. 3, p. 3.

¹⁴ *Kamerstukken II 1995/96*, 24 072, nr. 11, p. 441.

¹⁵ *Kamerstukken II 1997/98*, 25 877, nr. 3, p. 58.

¹⁶ Uit de memorie van toelichting op het wetsvoorstel Wiv 2002 blijkt dat de algemene bepalingen omtrent gegevensverwerking door de diensten betrekking hebben op gegevensverwerking in het kader van de taakuitvoering en op andere bij - of krachtens de Wiv 2002 of de Wvo voorziene - verwerkingen (*Kamerstukken II 1997/98*, 25 877, nr. 3, p. 18).

persoon of organisatie. Daarnaast dient het verstrekken van de gegevens een bepaald doel te hebben. De wetsgeschiedenis leert dat dit vereiste ziet op de concrete taakinvulling van de dienst.¹⁷ Het moet dus binnen de concrete taakinvulling van de MIVD passen om gegevens te verstrekken op basis van artikel 36 Wiv 2002.

Het verstrekken van gegevens die van belang kunnen zijn voor het opsporen of vervolgen van strafbare feiten aan het OM (artikel 38 Wiv 2002) en het verstrekken van gegevens op grond van een dringende en gewichtige reden aan personen en instanties met een publieke taak (artikel 39 Wiv 2002) zijn activiteiten die buiten de taakomschrijving van de MIVD vallen. Gegevensverstrekking vindt in dergelijke gevallen plaats in het kader van de taak van de ontvanger. De combinatie met het noodzakelijkheidsvereiste leidt bij deze vormen van gegevensverstrekking tot het vereiste dat het in het kader van de taak van de ontvangende instantie, met het oog op door deze instantie te treffen maatregelen, noodzakelijk dient te zijn de gegevens te verstrekken. Uiteraard heeft de MIVD beperkt zicht op de informatiepositie van de ontvangende instantie, waardoor niet kan worden verwacht dat de dienst beoordeelt in hoeverre de te verstrekken gegevens onontbeerlijk zijn voor de ontvanger teneinde maatregelen te kunnen treffen. Voor zover de dienst echter wel zicht heeft op het belang van de informatie, dient dit te worden meegewogen. In dit kader vervullen de liaisons van de ontvangende instanties een rol. Zowel het OM als de IND heeft functionarissen die mede tot taak hebben de samenwerking met beide inlichtingen- en veiligheidsdiensten te begeleiden. Het gaat om twee LOvJ's en twee IND-liaisons.

Uit de wetsgeschiedenis van de Wiv 2002 blijkt dat de MIVD bij de afweging of het noodzakelijk is een ambtsbericht uit te brengen de aard en de ernst van de feiten moet betrekken alsmede de in het geding zijnde gewichtige belangen en de eventuele gevolgen voor de betrokkene, met name indien hierbij fundamentele rechten in het geding kunnen zijn.¹⁸ Dit houdt in dat bij het beoordelen van de noodzakelijkheid van het uitbrengen van een ambtsbericht ook een element van proportionaliteit komt kijken; de ernst van de feiten en de gewichtige belangen die met het verstrekken van de informatie zijn gediend moeten immers worden afgewogen tegen de mogelijke gevolgen voor de betrokkene.

3.1.2 In overeenstemming met de wet en op behoorlijke en zorgvuldige wijze

Het vereiste dat gegevensverwerking in overeenstemming met de wet en op behoorlijke en zorgvuldige wijze dient te geschieden houdt voor ambtsberichten ten eerste in dat de berichten moeten voldoen aan de eisen die daaraan ingevolge paragraaf 3.3 van de Wiv 2002 worden gesteld.

De vereisten van behoorlijkheid en zorgvuldigheid hebben in de context van ambtsberichten betrekking op de manier waarop het bericht tot stand komt. Voor een behoorlijke en zorgvuldige totstandkoming is allereerst van belang dat de tekst van het bericht is gebaseerd op informatie waarover de MIVD beschikt. Alleen wanneer sprake is van een tekst die wordt gestaafd door de achterliggende informatie, is er sprake van een rechtmatig ambtsbericht. Een gedegen dossiervorming waarbij alle documenten waarop de tekst van het bericht is gebaseerd in het dossier worden opgenomen, vormt één van de waarborgen op dit gebied.

Naast de onderbouwing van de verstrekte informatie, is ook de nauwkeurigheid van de tekst van het ambtsbericht van belang:

¹⁷ *Kamerstukken II 1997/98, 25 877, nr. 3, p. 19.*

¹⁸ *Kamerstukken II 1997/98, 25 877, nr. 3, p. 55.*

“Het behoeft geen betoog dat op de diensten een zwaarwegende plicht rust in te staan voor de nauwkeurigheid en juistheid van de gedane mededelingen.”¹⁹

Dat de MIVD de bewoordingen van het ambtsbericht met zorg moet kiezen, volgt uit het vereiste van een behoorlijke en zorgvuldige gegevensverwerking. Het ambtsbericht dient een accurate, feitelijke weergave te bevatten van de achterliggende informatie en dient bovendien zo eenduidig mogelijk te zijn, zodat het niet vatbaar is voor verschillen in interpretatie. Hierbij moet in het oog worden gehouden dat de MIVD ook rekening dient te houden met zijn wettelijke plicht om zorg te dragen voor de geheimhouding van daarvoor in aanmerking komende bronnen en de veiligheid van de personen met wier medewerking gegevens worden verzameld (artikel 15 sub b en c Wiv 2002). Het kan in voorkomende gevallen voor de dienst nodig zijn de tekst van het bericht enigszins te abstraheren zodat hieruit niet kan worden afgeleid dat de informatie voortkomt uit een bepaalde technische of menselijke bron.

Een kwestie die naar het oordeel van de Commissie samenhangt met een behoorlijke en zorgvuldige gegevensverwerking is dat de interne procedure voor de totstandkoming van ambtsberichten in de benodigde controlemechanismen in de juistheid en nauwkeurigheid van de informatie dient te voorzien. Op dit gebied voorziet de wet in een specifieke wettelijke plicht voor het hoofd van de dienst om zorg te dragen voor de nodige voorzieningen ter bevordering van de juistheid en volledigheid van de gegevens die worden verwerkt (artikel 16 onder a Wiv 2002).

Wanneer het gaat om ambtsberichten aan het OM, bepaalt artikel 38 lid 3 Wiv 2002 dat het daartoe aangewezen lid van het OM (de LOvJ) recht heeft op inzage in alle aan het ambtsbericht ten grondslag liggende gegevens die voor de beoordeling van de juistheid van de mededeling noodzakelijk zijn. Ook deze bepaling is een waarborg voor een behoorlijke en zorgvuldige gegevensverwerking.

3.1.3 Betrouwbaarheidsaanduiding of bronverwijzing

Voor de ontvanger van een ambtsbericht, die mogelijk zal overgaan tot het treffen van maatregelen jegens de betrokkene, is het van belang te weten wat de betrouwbaarheid is van de gegevens die door de MIVD worden aangedragen. In artikel 12 lid 4 Wiv 2002 is dan ook bepaald dat de gegevens die in het kader van zijn taakuitvoering door de dienst worden verwerkt moeten zijn voorzien van een betrouwbaarheidsaanduiding of een bronverwijzing. De meest eenvoudige manier om aan dit vereiste te voldoen is door het opnemen van een bronverwijzing in het ambtsbericht. Het zal echter duidelijk zijn dat wanneer heimelijke methoden zijn gebruikt om de gegevens in te winnen, niet naar de bron zal kunnen worden verwezen zonder informatie prijs te geven over de werkwijze van de dienst of in strijd te handelen met de plicht tot geheimhouding van daarvoor in aanmerking komende bronnen en de plicht zorg te dragen voor de veiligheid van de personen met wier medewerking gegevens zijn verzameld (artikel 15 sub b en c Wiv 2002). In dergelijke gevallen dient gekozen te worden voor het aanduiden van de betrouwbaarheid van de informatie in de tekst van het ambtsbericht. Een voorbeeld van een betrouwbaarheidsaanduiding die de MIVD gebruikt is: “uit betrouwbare bron vernomen”. Voor de ontvangende instantie is deze betrouwbaarheidsaanduiding essentieel om tot een inhoudelijke beoordeling te kunnen komen ten behoeve van het al dan niet treffen van maatregelen.

¹⁹ *Kamerstukken II 1997/98, 25877, nr. 3, p. 55.*

De wettelijke plicht tot het aanduiden van de betrouwbaarheid van informatie brengt met zich mee dat de MIVD voorafgaande aan het uitbrengen van een ambtsbericht een afweging omtrent de betrouwbaarheid van de bij de dienst aanwezige informatie maakt. Deze weging dient te geschieden door middel van procedures die, conform artikel 16 sub a Wiv 2002, de juistheid en de volledigheid van de verwerkte gegevens bevorderen. Hierbij valt te denken aan het gebruik van informatie uit verschillende bronnen, wanneer dit mogelijk is. Ook zal vaak bij de MIVD, binnen het onderzoek waar de informatie uit voortkomt, al de nodige kennis zijn verworven op het desbetreffende vlak, waardoor het voor de betrokken medewerkers mogelijk is zich een gedegen oordeel te vormen over de betrouwbaarheid van de informatie. Wanneer de informatie afkomstig is van een menselijke bron, dan is het van belang dat de MIVD de samenwerking met de bron periodiek kritisch evalueert. Een periodieke evaluatie vindt bij agenten ex artikel 21 Wiv 2002 in ieder geval plaats bij de driemaandelijke verlenging van de inzet van de agent.

3.2 Verwerking van persoonsgegevens

Artikel 13 lid 2 van de Wiv 2002 geeft een uitputtende opsomming van de categorieën personen omtrent wie de MIVD gegevens mag verwerken. Naast de personen die in het kader van de taken van de MIVD het voorwerp van onderzoek zijn, mogen ook de persoonsgegevens worden verwerkt van personen over wie door een andere inlichtingen- of veiligheidsdienst gegevens zijn ingewonnen, wier gegevens noodzakelijk zijn ter ondersteuning van een goede taakuitvoering door de dienst of die werkzaam zijn of zijn geweest voor de dienst.

Verwerking van gegevens die betrekking hebben op iemands godsdienst of levensovertuiging, ras, gezondheid of seksuele leven vindt uitsluitend plaats in aanvulling op de verwerking van andere gegevens en alleen als dat voor het doel van de gegevensverwerking onvermijdelijk is (artikel 13 leden 3 en 4 Wiv 2002).

3.3 Externe gegevensverstrekking

De MIVD is ten behoeve van zijn taken, in het belang van de nationale veiligheid, uitgerust met diverse bevoegdheden waarmee op heimelijke, op de privacy inbreuk makende wijze (persoons)gegevens kunnen worden verzameld. Het ligt dan ook in de rede dat de gegevens die de MIVD verzamelt slechts in het belang van de nationale veiligheid of vanwege een ander zwaarwegend belang zoals de opsporing en vervolging van strafbare feiten naar buiten gebracht mogen worden. Om deze reden hanteert de Wiv 2002 een gesloten verstrekkingstelsel, hetgeen betekent dat gegevens uitsluitend buiten de MIVD gebracht kunnen worden indien hiervoor een specifieke wettelijke basis bestaat. Het uitbrengen van een ambtsbericht kan dan ook alleen plaatsvinden op basis van artikel 36, 38 of 39 Wiv 2002 en overeenkomstig de voorwaarden die hier in de Wiv 2002 aan worden gesteld.

Zoals in paragraaf 3.1.1 al kort aan de orde is geweest, voorziet de wet in informatieverstrekking vanuit twee oogpunten. Ten eerste kan een ambtsbericht worden uitgebracht in het kader van een goede taakuitvoering, dat wil zeggen vanuit het oogpunt van de taak van de MIVD, in het belang van de nationale veiligheid. Voor informatieverstrekking in het kader van de taakuitvoering van de MIVD vormt artikel 36 Wiv 2002 de basis. Het gaat om gevallen waarin de verantwoordelijke instantie tijdig dient te worden ingelicht zodat maatregelen getroffen kunnen worden tegen een persoon of organisatie over wie het ambtsbericht handelt. Een voorbeeld hiervan is het doorgeven van

veiligheidsrelevante informatie betreffende een defensiemedewerker aan de desbetreffende leidinggevende.

Ten tweede kan de MIVD informatie verstrekken in het kader van de taak van de ontvanger. Voor de verstrekking van gegevens die van belang zijn voor de opsporing en vervolging van strafbare feiten bestaat een specifieke wettelijke basis (artikel 38 Wiv 2002). Deze gegevensverstrekking geschiedt aan het daartoe aangewezen lid van het OM, de LOvJ. Hoewel uit het desbetreffende wetsartikel en uit de memorie van toelichting op het wetsvoorstel Wiv 2002 blijkt dat het een discretionaire bevoegdheid van de minister van Defensie betreft om gegevens aan het OM te verstrekken, mag duidelijk zijn dat de beslissingsruimte kleiner wordt naarmate de ernst van het strafbare feit toeneemt.²⁰ De Commissie wijst er voorts op dat de reden dat de dienst deze beslissingsruimte is gegund bij het maken van de afweging informatie te verstrekken aan het OM niet uit het oog moet worden verloren; meegewogen dient te worden in hoeverre het verstrekken van gegevens een nadelige invloed zou kunnen hebben op het onderzoek van de MIVD of op de taakuitvoering van de MIVD in het algemeen.

Tot slot voorziet artikel 39 Wiv 2002 in een wettelijke basis voor de verstrekking van gegevens die voor andere publieke taken dan de opsporing of vervolging van strafbare feiten van belang zijn. Aangezien vanuit de gedachte van het gesloten verstrekkingstelsel terughoudend dient te worden omgegaan met gegevensverstrekking die niet in het belang van de nationale veiligheid plaatsvindt, stelt artikel 39 Wiv 2002 hieraan twee voorwaarden: (1) verstrekking geschiedt slechts aan bij of krachtens algemene maatregel van bestuur aangewezen personen en instanties die betrokken zijn bij de uitvoering van een publieke taak en (2) er dient sprake te zijn van een dringende en gewichtige reden om de gegevens te verstrekken.

Bij algemene maatregel van bestuur zijn in het kader van artikel 39 Wiv 2002 de volgende personen en instanties aangewezen: onze ministers, De Nederlandsche Bank N.V., de Stichting Autoriteit Financiële Markten en de burgemeesters voor zover het betrekking heeft op hun verantwoordelijkheid voor de openbare orde alsmede voor zover het hun adviserende taak betreft omtrent voorstellen voor het verlenen van een Koninklijke onderscheiding (Aanwijzingsbesluit artikel 39 Wiv 2002).²¹ In de praktijk is het sinds in ieder geval januari 2004 tot aan de afsluiting van de onderzoeksperiode in juni 2011 niet voorgekomen dat de MIVD een ambtsbericht heeft uitgebracht op basis van artikel 39 Wiv 2002.

3.4 Externe verstrekking van persoonsgegevens

In de artikelen 40, 41 en 42 Wiv 2002 wordt een aantal aanvullende vereisten neergelegd voor de verstrekking van persoonsgegevens. De ratio hiervan is dat extra zorgvuldigheid op zijn plaats is, omdat verstrekking van deze gegevens zeer nadrukkelijk de persoonlijke levenssfeer raakt van de betrokkene.²²

²⁰ Kamerstukken II 1997/98, 25 877, nr. 3, p. 58.

²¹ Besluit van 22 september 2004 tot aanwijzing van personen en instanties op grond van artikel 39, eerste lid, van de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2002 (Aanwijzingsbesluit artikel 39 WIV 2002), *Stb.* 2004, 506, gewijzigd bij besluit van 21 november 2006, houdende aanpassing van algemene maatregelen van bestuur in verband met de invoering van de Wet op het financieel toezicht, *Stb.* 2006, 663.

²² Kamerstukken II 1997/98, 25 877, nr. 3, p. 59.

De hoofdregel is dat persoonsgegevens schriftelijk worden verstrekt wanneer de ontvanger naar aanleiding van die gegevens bevoegd is maatregelen te treffen jegens de desbetreffende persoon (artikel 40 lid 1 Wiv 2002). Slechts in spoedeisende gevallen mogen persoonsgegevens mondeling worden meegedeeld. In die gevallen dient zo spoedig mogelijk een schriftelijke bevestiging te volgen (artikel 40 lid 2 Wiv 2002).

Als extra waarborg voor de juistheid en betrouwbaarheid van te verstrekken persoonsgegevens bepaalt artikel 41 lid 1 Wiv 2002 dat geen verstrekking van persoonsgegevens plaatsvindt waarvan de juistheid redelijkerwijs niet kan worden vastgesteld of die meer dan 10 jaar geleden zijn verwerkt, terwijl ten aanzien van de desbetreffende persoon sindsdien geen nieuwe gegevens zijn verwerkt. Van deze bepaling kan worden afgeweken bij de verstrekking van persoonsgegevens aan het OM, aan collegadiensten van de MIVD en in andere door de minister van Defensie te bepalen bijzondere gevallen (artikel 41 lid 2 Wiv 2002). Wanneer van de genoemde bepaling wordt afgeweken, dienen echter wel de mate van betrouwbaarheid en de ouderdom van de gegevens te worden vermeld (artikel 41 lid 3 Wiv 2002).

Tot slot bepaalt artikel 42 Wiv 2002 dat van de verstrekking van persoonsgegevens aantekening wordt gehouden. In haar eerste toezichtsrapport over de ambtsberichten uitgebracht door de AIVD heeft de Commissie geconcludeerd dat aan deze protocolplicht wordt voldaan indien de ambtsberichten binnen de dienst terugvindbaar worden opgeslagen.²³ Hierdoor is het zowel voor de dienst als voor de Commissie mogelijk te achterhalen welke persoonsgegevens aan welke ontvanger zijn verstrekt.

4 Bevindingen van de Commissie

4.1 Interne werkwijze

Het is de Commissie gebleken dat de beleidsdocumenten die ten tijde van het afronden van haar onderzoek binnen de MIVD beschikbaar waren op het gebied van de procedure voor de totstandkoming van ambtsberichten verouderd waren en geen weergave vormden van de gehanteerde werkwijze. De MIVD liet weten te werken aan een nieuwe procedurebeschrijving voor het uitbrengen van ambtsberichten. Deze was ten tijde van het afronden van het onderzoek van de Commissie echter nog niet gereed. De Commissie heeft onlangs van de MIVD vernomen dat de nieuwe procedurebeschrijving op 16 januari 2012 intern is geaccordeerd.

De Commissie wijst erop dat zij reeds in augustus 2006 in haar eerste toezichtsrapport betreffende de ambtsberichten uitgebracht door de MIVD heeft aanbevolen dat de destijds geldende procesbeschrijving voor ambtsberichten op een bepaald punt zou worden aangepast.²⁴ De Commissie heeft vervolgens in april 2008 in haar toezichtsrapport inzake de nakoming door de MIVD van de aanbevelingen van de Commissie gesignaleerd dat het

²³ Toezichtsrapport van de Commissie nr. 9a inzake de door de AIVD uitgebrachte ambtsberichten in de periode van januari 2004 tot oktober 2005, *Kamerstukken II 2005/06*, 29 924, nr. 13 (bijlage), paragraaf 4.8. Ook beschikbaar op: www.ctivd.nl.

²⁴ Toezichtsrapport van de CTIVD nr. 9b inzake Door de MIVD uitgebrachte ambtsberichten in de periode van januari 2004 tot oktober 2005, *Kamerstukken II 2006/07*, 29 924, nr. 14 (bijlage), paragraaf 4.2.

document nog niet was aangepast.²⁵ De minister heeft als reden hiervoor gegeven dat de actualisering van procesbeschrijvingen in het kader van de reorganisatie werd afgewacht. De Commissie constateert dat de aanbevolen aanpassing en de aangekondigde actualisering van de procesbeschrijving ten tijde van het afronden van haar onderzoek niet hadden plaatsgevonden. Ondanks het feit dat de MIVD onlangs een nieuwe procedurebeschrijving voor het uitbrengen van ambtsberichten heeft vastgesteld, acht de Commissie het onbevredigend dat het zo lang heeft geduurd voordat het schriftelijke beleid is aangepast en geactualiseerd.

De Commissie beveelt de MIVD aan om, voor zover intern beschikbare beleidsdocumenten procedurebeschrijvingen bevatten die afwijken van de thans gehanteerde werkwijze, binnen de dienst bekend te maken dat deze procedurebeschrijvingen niet meer als leidraad kunnen worden gebruikt.

Bij gebreke van actuele schriftelijke beleidsstukken gedurende haar onderzoek heeft de Commissie haar beeld van de huidige werkwijze van de MIVD bij de totstandkoming van ambtsberichten gebaseerd op gesprekken met medewerkers van de MIVD, gesprekken met de ontvangers van ambtsberichten en een concept van de nieuwe procedurebeschrijving voor het uitbrengen van ambtsberichten.

Ambtsberichten van de MIVD worden uitgebracht op eigen initiatief van de dienst of naar aanleiding van een informatieverzoek van het OM of de IND. Bij een informatieverzoek van het OM of de IND wordt gezien of de verzochte informatie binnen de dienst beschikbaar is. Wanneer het gaat om een informatieverzoek van de IND maakt de MIVD volgens het interne beleid vóór het verstrekken van eventueel gevonden informatie een afweging of het verstrekken van deze informatie past binnen de wettelijke taakomschrijving van de dienst, in het belang van de nationale veiligheid. Dit is niet nodig wanneer het gaat om informatieverzoeken van het OM, omdat gegevensverstrekking aan het OM ook mag plaatsvinden in het kader van de taak van het OM; daarvoor vormt artikel 38 Wiv 2002 de wettelijke basis.

De Commissie wijst erop dat ook de naslag die wordt gedaan om te zien of er relevante informatie beschikbaar is aan bepaalde wettelijke vereisten dient te voldoen, omdat het gaat om een vorm van gegevensverwerking (artikel 1f Wiv 2002). Gegevensverwerking door de MIVD dient noodzakelijk te zijn voor een goede uitvoering van de Wiv 2002 of de Wvo (artikel 12 lid 2 Wiv 2002), hetgeen doorgaans betrekking heeft op de uitvoering van de wettelijke taken in het belang van de nationale veiligheid.²⁶

De Commissie beveelt de MIVD aan om bij informatieverzoeken van de IND voortaan eerst te beoordelen of een naslag noodzakelijk is in het kader van zijn wettelijke taken alvorens deze naslag te doen. Hiertoe is het aangewezen dat de MIVD bekijkt welke aanknopingspunten het informatieverzoek van de IND bevat. Vervolgens dient apart te

²⁵ Toezichtsrapport van de CTIVD nr. 18b inzake de nakoming door de MIVD van de toezeggingen van de Minister van Defensie op de aanbevelingen van de Commissie, *Kamerstukken II 2007/08*, 29 854, nr. 26 (bijlage), paragraaf 4 en bijlage, aanbeveling nr. 25.

²⁶ Zie paragraaf 3.1.1. Dit geldt overigens niet voor naslagen die plaatsvinden naar aanleiding van een informatieverzoek van het OM. Voor informatieverstrekking aan het OM en derhalve ook voor de naslag die in het kader daarvan plaatsvindt bestaat een aparte wettelijke basis omdat deze activiteit niet onder de wettelijke taakomschrijving van de MIVD valt.

worden beoordeeld of het in het kader van de wettelijke taken van de MIVD noodzakelijk is de eventueel gevonden informatie aan de IND te verstrekken.

Indien de MIVD op eigen initiatief of naar aanleiding van een informatieverzoek besluit om een ambtsbericht uit te brengen, wordt de tekst van het ambtsbericht in de meeste gevallen opgesteld door een medewerker van de afdeling die betrokken is bij het onderzoek dat de informatie heeft opgeleverd. Dit gebeurt in overleg met de juridische afdeling van de MIVD. Wanneer de informatie afkomstig is van bepaalde afdelingen binnen de MIVD, neemt de juridische afdeling de taak op zich om het ambtsbericht op te stellen. In die gevallen levert de desbetreffende afdeling de achterliggende stukken aan. Wanneer de tekst van het ambtsbericht is opgesteld door de juridische afdeling, wordt deze daarna voorgelegd aan de betrokken afdeling met de vraag of de tekst zicht geeft op bepaalde bronnen. Het zou immers in strijd zijn met de plicht tot bronbescherming ex artikel 15 sub b en c Wiv 2002 om deze informatie in een open ambtsbericht op te nemen.

Nadat de betrokken afdeling en de juridische afdeling tot overeenstemming zijn gekomen over de tekst van het ambtsbericht, wordt de tekst in bepaalde gevallen afgestemd met de ontvanger. Dit is het geval bij ambtsberichten aan het OM. Het gaat er hierbij om dat de LOvJ controleert of het relevante informatie betreft. Daarnaast controleert de LOvJ of het ambtsbericht zodanig is verwoord dat het bruikbaar is. Dit is naar het oordeel van de Commissie een belangrijke waarborg tegen het op onbruikbare wijze verstrekken van persoonsgegevens, waarbij evenwel goed in de gaten moet worden gehouden dat de MIVD er zelf verantwoordelijk voor blijft dat de tekst van het ambtsbericht wordt gestaafd door de informatie waarover de dienst beschikt.

In de onderzoeksperiode werden de concepten van de ambtsberichten aan de IND niet voorgelegd aan de IND-liaison. De Commissie heeft van de MIVD en de IND-liaisons begrepen dat onlangs is afgesproken dit voortaan wel te doen. De MIVD heeft aangegeven dat deze aanpassing in de werkwijze schriftelijk is vastgelegd in de op 16 januari 2012 geaccordeerde procedurebeschrijving voor het uitbrengen van ambtsberichten.

De afspraken op het gebied van de uitwisseling van gegevens tussen de MIVD en de IND zijn voorts schriftelijk vastgelegd in een convenant dat dateert van januari 2004. Het is de Commissie gebleken dat dit convenant aanpassing behoeft. Zo wordt in het convenant geen aandacht besteed aan de mogelijkheid van informatieverzoeken vanuit de IND en wordt geen melding gemaakt van de IND-liaison. De Commissie beveelt de MIVD aan om, in overleg met de IND, zo spoedig mogelijk de huidige afspraken op het gebied van gegevensuitwisseling tussen de MIVD en de IND schriftelijk vast te leggen en daarbij ook aandacht te besteden aan de rol van de IND-liaison.

Ingevolge artikel 38 lid 3 Wiv 2002 heeft de LOvJ de mogelijkheid de juistheid van het ambtsbericht te controleren aan de hand van de achterliggende stukken. Wettelijk gezien is dit geen plicht, maar uit de rechtspraak valt evenwel af te leiden dat deze controle behoort plaats te vinden vóórdat het ambtsbericht wordt uitgebracht, tenzij wordt aangetoond dat daarvoor, gezien de omstandigheden, geen tijd was.²⁷ Dit heeft tot gevolg dat de controle die de LOvJ verricht een ander karakter heeft dan de controle die in de toekomst zal worden verricht door de IND-liaison. De IND-liaison zal immers alleen een concept van de tekst voorgelegd krijgen, maar niet de achterliggende stukken. Aan de IND kan in een later stadium, na het uitbrengen van het ambtsbericht, desgewenst inzage worden verleend in de

²⁷ Rechtbank Haarlem 14 juli 2010, L/JN: BN1191 en L/JN: BN1195 (Telegraaf lek).

achterliggende stukken van het ambtsbericht teneinde te beoordelen of de in het ambtsbericht getrokken conclusie op een deugdelijke motivering berust. Dit gebeurt in het kader van de zorgvuldige besluitvorming op vreemdelingrechtelijk gebied. De controle die de LOvJ verricht op de juistheid van het ambtsbericht aan de hand van de achterliggende stukken richt zich op de onderbouwing van de tekst. Daarnaast besteedt de LOvJ aandacht aan de juistheid van de betrouwbaarheidsaanduiding in het ambtsbericht. Er zijn echter ook enkele zaken die buiten de controle door de LOvJ vallen. Zo valt het controleren van de rechtmatigheid van de gegevensverzameling die ten grondslag ligt aan het ambtsbericht buiten de taak van de LOvJ. Ook ziet de controle van de LOvJ niet op het waarheidsgehalte van de informatie in het ambtsbericht. Deze toets is voorbehouden aan de strafrechter.

Het ambtsbericht wordt tot slot, in definitieve vorm, geaccordeerd door achtereenvolgens het desbetreffende afdelingshoofd, het hoofd van de juridische afdeling en de plaatsvervangend directeur van de MIVD en ondertekend door de directeur van de MIVD.

Op het gebied van dossiervorming is het de Commissie opgevallen dat de MIVD in het grootste deel van de onderzoeksperiode niet werkte met oplegnotities of leeswijzers in de dossiers van ambtsberichten. In het merendeel van de gevallen waren de dossiers niet omvangrijk, waardoor dit geen problemen opleverde. De Commissie is echter ook enkele dossiers tegengekomen die niet gemakkelijk te doorgronden waren. De LOvJ heeft aangegeven ditzelfde te hebben ondervonden en in die gevallen mondeling uitleg te hebben gekregen over de dossierstukken. Vanaf het voorjaar van 2011 bevatten de dossiers van ambtsberichten een geannoteerde versie van het bericht met daarin per onderdeel van de tekst een verwijzing naar de relevante achterliggende stukken. Naar het oordeel van de Commissie komt deze nieuwe werkwijze de transparantie van de dossiers en daarmee ook de zorgvuldigheid van de gegevensverwerking ten goede.

De MIVD legt zijn overwegingen ten aanzien van de waardering van de betrouwbaarheid van de informatie afkomstig van menselijke bronnen niet schriftelijk vast ten behoeve van het dossier van het ambtsbericht. De Commissie is van oordeel dat het schriftelijk vastleggen van deze overwegingen bijdraagt aan de zorgvuldigheid van de gegevensverwerking en bovendien de interne en externe controle zal vergemakkelijken. Hiermee wordt de onderbouwing van de betrouwbaarheidsaanduiding in de tekst immers inzichtelijk. Zij beveelt de MIVD dan ook aan om, wanneer informatie afkomstig van een menselijke bron wordt opgenomen in een ambtsbericht, de overwegingen die ten grondslag liggen aan de beoordeling van de betrouwbaarheid van deze informatie schriftelijk vast te leggen ten behoeve van het dossier van het ambtsbericht.

4.2 *Ambtsberichten aan het Openbaar Ministerie*

4.2.1 Het aantal ambtsberichten in de onderzoeksperiode

In de onderzoeksperiode zijn 56 ambtsberichten uitgebracht aan het OM. Daarmee vormen deze ambtsberichten 37% van het totaal. Gemiddeld worden er ongeveer 10 ambtsberichten per jaar uitgebracht aan het OM.

4.2.2 De wettelijke grondslag

Voor ambtsberichten aan het OM ten behoeve van de opsporing of vervolging van strafbare feiten vormt artikel 38 Wiv 2002 de wettelijke basis. De Commissie is van oordeel dat alle

ambtsberichten die de MIVD in de onderzoeksperiode heeft uitgebracht aan het OM terecht op artikel 38 Wiv 2002 zijn gebaseerd.

4.2.3 De inhoud

Het is de Commissie gebleken dat de inhoud van de ambtsberichten die de MIVD in de onderzoeksperiode heeft uitgebracht aan het OM wordt onderbouwd door het achterliggende dossier. In twee gevallen is de Commissie echter van oordeel dat de inhoud van het ambtsbericht onvoldoende wordt gestaafd. Deze gevallen worden hieronder besproken.

In 2006 heeft de MIVD een ambtsbericht uitgebracht aan het OM waarin onder meer werd gesteld dat een bepaalde persoon mogelijk betrokken is bij drugshandel. Bij bestudering van het dossier is het de Commissie gebleken dat dit onderdeel van het ambtsbericht een uiterst wankele basis heeft. De desbetreffende informatie komt voort uit een verslag opgesteld door medewerkers van het ministerie van Defensie waarin zij – kennelijk op basis van een eerste ontmoeting – hun vermoeden beschrijven dat de betrokkene zich bezighoudt met drugshandel. Uit het dossier van het ambtsbericht blijkt niet waar het vermoeden van de Defensiemedewerkers op gebaseerd is. De MIVD heeft in antwoord op een schriftelijke vraag van de Commissie aangegeven dat ook de dienst thans niet meer kan achterhalen op welke observaties het vermoeden dat de desbetreffende persoon betrokken is bij drugshandel gebaseerd is.

De Commissie concludeert dan ook dat het dossier van het ambtsbericht geen objectieve aanwijzingen bevat dat de desbetreffende persoon betrokken is bij drugshandel. Daardoor wordt dit onderdeel van het ambtsbericht niet in voldoende mate gestaafd door het achterliggende dossier. Het feit dat in het ambtsbericht wordt gesproken van een *mogelijke* betrokkenheid bij drugshandel doet hier niet aan af; ook het feit dat deze mogelijkheid bestaat moet namelijk onderbouwd kunnen worden met objectieve aanwijzingen. Dit leidt tot het oordeel dat de MIVD in dit geval in strijd heeft gehandeld met het vereiste dat gegevensverwerking op behoorlijke en zorgvuldige wijze dient te geschieden (artikel 12 lid 3 Wiv 2002).

De Commissie beveelt de MIVD aan om het OM er schriftelijk van op de hoogte te brengen dat het deel van het ambtsbericht waarin wordt gesteld dat de desbetreffende persoon mogelijk betrokken is bij drugshandel niet wordt gestaafd door de informatie van de dienst (artikel 43 lid 2 Wiv 2002). Daarnaast beveelt de Commissie aan dat de MIVD van deze onrechtmatigheid aantekening maakt in het dossier van het ambtsbericht (artikel 43 lid 2 Wiv 2002).

In 2008 is door de MIVD een ambtsbericht verstrekt aan het OM over een persoon die in het verleden werkzaam was voor het ministerie van Defensie. In het bericht werd onder meer aangegeven dat de betrokkene tijdens zijn werkzaamheden negatief was opgevallen door opmerkingen die radicaal van aard waren. Bij bestudering van het dossier in het kader van haar monitoringswerkzaamheden bleek het de Commissie dat deze informatie niet werd gestaafd door de achterliggende stukken. Hierover heeft de Commissie op 24 juni 2009 een brief gestuurd aan de MIVD waarin zij heeft aanbevolen het desbetreffende deel van het ambtsbericht in te trekken.

De MIVD heeft de aanbeveling van de Commissie opgevolgd door op 27 oktober 2009 een bericht uit te brengen aan het OM waarin werd gemeld dat de genoemde zin niet berust op bij de MIVD aanwezige informatie.

Naast de twee hierboven besproken ambtsberichten waarbij sprake was van onvoldoende onderbouwing van de inhoud, heeft de Commissie in een tweetal gevallen geconstateerd dat de MIVD niet voldoende zorgvuldig te werk is gegaan bij het opstellen van de tekst van het bericht.

In 2011 heeft de MIVD een aanvullend ambtsbericht uitgebracht waarin werd verwezen naar een ambtsbericht dat enkele weken eerder was uitgebracht in dezelfde zaak. In het eerste ambtsbericht stelde de MIVD dat bepaalde feiten *aannemelijk* waren. Bij terugverwijzing naar deze informatie in het aanvullende ambtsbericht spreekt de MIVD echter over *concrete aanwijzingen* voor de genoemde feiten. De Commissie ziet dit als een discrepantie. De MIVD dient er op te letten dat bij terugverwijzing naar eerder verstrekte informatie dezelfde formulering wordt aangehouden.

Het tweede geval waarin de MIVD naar het oordeel van de Commissie meer zorg had dienen te betrachten bij het formuleren van het bericht heeft betrekking op de vertaling van informatie afkomstig van een buitenlandse collega-dienst van de MIVD in een ambtsbericht uitgebracht in 2008. Daarbij is de Engelse tekst "*might be*" vertaald als "vermoedelijk", terwijl "mogelijk" de juiste vertaling is. De Commissie acht het van belang dat de vertaling van de informatie van collega-diensten zo dicht mogelijk bij het origineel blijft.

Tot slot wil de Commissie de aandacht vestigen op het achterliggende dossier van een ambtsbericht uitgebracht aan het OM in 2011. Aan dit ambtsbericht liggen verscheidene getapte telefoongesprekken ten grondslag. Het is de Commissie gebleken dat van één getapt gesprek alleen een samenvatting is opgenomen in het achterliggende dossier. De MIVD heeft de Commissie laten weten dat hiervoor is gekozen vanwege het feit dat de gesprekspartners elkaar herhaaldelijk verkeerd begrepen en het derhalve weinig zou toevoegen om ook deze misverstanden volledig uit te werken. De Commissie acht deze redenering begrijpelijk, maar is desondanks van oordeel dat het in het kader van een zorgvuldige gegevensverwerking is aangewezen dat de tapgesprekken die rechtstreeks ten grondslag liggen aan informatie die wordt opgenomen in een ambtsbericht, zo volledig mogelijk zijn uitgewerkt.

4.2.4 De betrouwbaarheidsaanduiding of bronverwijzing

De Commissie heeft vastgesteld dat de MIVD in het algemeen een betrouwbaarheidsaanduiding of bronverwijzing opneemt in zijn ambtsberichten aan het OM.

Slechts in één geval, bij een ambtsbericht uitgebracht aan het OM in 2006, heeft de MIVD dit achterwege gelaten. De MIVD heeft bij deze gegevensverwerking derhalve niet voldaan aan zijn wettelijke plicht ingevolge artikel 12 lid 4 Wiv 2002.

In haar onderzoek heeft de Commissie bij twee ambtsberichten geconstateerd dat uit de door de MIVD gekozen betrouwbaarheidsaanduiding "uit betrouwbare bron vernomen" niet blijkt dat een deel van de onderliggende informatie uit openbaar toegankelijke bronnen afkomstig is. Hoewel de Commissie onderkent dat ook een openbaar toegankelijke bron door de MIVD als betrouwbaar kan worden beoordeeld, acht zij het aangewezen dat de

MIVD zoveel als mogelijk naar transparantie streeft in zijn ambtsberichten.²⁸ In dat kader beveelt de Commissie de MIVD aan waar mogelijk de bron van de informatie te vermelden.

In de periode 2006-2009 heeft de MIVD een aanzienlijk aantal ambtsberichten uitgebracht aan het OM gebaseerd op informatie van een enkele menselijke bron. In deze ambtsberichten werd gesteld dat de informatie uit betrouwbare bron was vernomen. De Commissie heeft, vanwege de grote hoeveelheid informatie van deze bron en vanwege de risico's die gemoeid zijn met dergelijke *single source* informatie, in haar onderzoek uitgebreid stilgestaan bij de manier waarop de MIVD de betrouwbaarheid van de informatie heeft vastgesteld. Hierover zijn schriftelijke vragen gesteld door de Commissie. Er heeft voorts een gesprek plaatsgevonden met een betrokken medewerker van de MIVD.

Uit het onderzoek van de Commissie blijkt dat de MIVD zijn beoordeling van de betrouwbaarheid van de informatie heeft gebaseerd op eerdere ervaringen met de desbetreffende bron en informatie over de achtergrond van de bron. De MIVD heeft tevens de informatie die de bron leverde vergeleken met andere beschikbare informatie. Daarbij was er sprake van een nauwe samenwerking tussen de operationele medewerker die direct contact had met de menselijke bron en de analist die tot taak had de informatie die de bron aanleverde in een grotere context te plaatsen. In deze samenwerking was het de taak van de analist om een kritische houding aan te nemen ten aanzien van de betrouwbaarheid van de informatie, zodat de operationele medewerker hierover regelmatig verantwoording aflegde.

De Commissie is van oordeel dat de methode die de MIVD heeft gebruikt om de betrouwbaarheid van de informatie vast te stellen zorgvuldig is geweest. De betrouwbaarheidsaanduiding "uit betrouwbare bron vernomen" wordt dan ook, naar haar oordeel, in voldoende mate gedragen. Zoals reeds opgemerkt in paragraaf 4.1. acht de Commissie het in het kader van de zorgvuldigheid van de gegevensverwerking en ten behoeve van de interne en externe controle wel aangewezen dat de MIVD de overwegingen op het gebied van de betrouwbaarheid van de informatie van menselijke bronnen schriftelijk vastlegt, hetgeen in de onderhavige gevallen niet is gebeurd.

Het is de Commissie gebleken dat de informatie in de bovengenoemde ambtsberichten in bepaalde gevallen deels afkomstig was van zogenaamde subbronnen van de initiële menselijke bron van de MIVD. Dit betekent dat de menselijke bron met wie de MIVD contact onderhield de informatie op diens beurt had verkregen van een andere persoon. In deze constructie is het uiteraard voor de MIVD, die immers geen contact heeft met de subbron(nen), moeilijk na te gaan in hoeverre de informatie betrouwbaar is. Uit het onderzoek van de Commissie is gebleken dat de MIVD zich in dergelijke gevallen een beeld vormt van de betrouwbaarheid van de informatie afkomstig van de subbron(nen) middels het stellen van vragen aan de initiële bron en eventueel aanvullend middels het vergelijken van de informatie afkomstig van de subbron(nen) met andere beschikbare informatie. De Commissie acht deze werkwijze in de gegeven omstandigheden zorgvuldig.

4.2.5 Bronbescherming

Bij de in de vorige subparagraaf besproken ambtsberichten uitgebracht aan het OM in de periode 2006-2009 op basis van informatie van een enkele menselijke bron is ook de

²⁸ In het toezichtsrappport nr. 29 van de Commissie betreffende de ambtsberichten uitgebracht door de AIVD in de periode oktober 2005 tot en met mei 2010 is deze opmerking ook gemaakt, *Kamerstukken II* 2011/12, 29 924, nr. 72 (bijlage), paragrafen 4.4.6 en 6.3.5.

wettelijke plicht tot bronbescherming ingevolge artikel 15 sub b en c Wiv 2002 een aandachtspunt. De MIVD is verplicht daarvoor in aanmerking komende bronnen geheim te houden en dient daarnaast zorg te dragen voor de veiligheid van de personen met wier medewerking gegevens worden verzameld. Wanneer de informatie opgenomen in een ambtsbericht afkomstig is van een enkele menselijke bron, is het van belang dat de informatie niet direct herleidbaar zal zijn tot de bron. Van herleidbaarheid zal bijvoorbeeld sprake zijn als bepaalde informatie slechts bij één persoon bekend kan zijn.

Uit het gesprek met de medewerker van de MIVD over deze ambtsberichten is gebleken dat de MIVD in voorkomende gevallen eerst aan de bron vraagt of de informatie geëxploiteerd mag worden. Als de bron hiermee akkoord gaat, dan volgt een eigen beoordeling door de MIVD van de risico's voor de bron. In de onderhavige gevallen was de bron een persoon bij wie het, gezien zijn achtergrond, niet in de lijn der verwachting lag dat hij over de desbetreffende informatie zou beschikken. Bovendien was de informatie bij meerdere personen bekend.

De Commissie is van oordeel dat de MIVD in de hier besproken gevallen in voldoende mate invulling heeft gegeven aan zijn plicht tot bronbescherming.

Zoals naar voren is gekomen in de vorige subparagraaf, was de informatie opgenomen in de bovengenoemde ambtsberichten in bepaalde gevallen deels afkomstig van subbronnen van de initiële bron van de MIVD. Het is de Commissie gebleken dat de MIVD van oordeel is dat de plicht tot bronbescherming formeel niet geldt ten aanzien van deze subbronnen. Desondanks is in de onderhavige gevallen door de MIVD wel aandacht besteed aan de veiligheid van de subbronnen. De operationele medewerker die contact had met de initiële bron heeft gedurende dat contact de indruk gekregen dat de bron zorgvuldig omging met zijn subbronnen. Een belangrijke overweging van de MIVD in dit kader was dat het in het belang was van de initiële bron om ervoor te zorgen dat informatie niet tot hem herleid kon worden door het onderkennen van zijn subbronnen.

De Commissie is van oordeel dat de MIVD in voorkomende gevallen ten aanzien van subbronnen heeft voldaan aan zijn plicht tot bronbescherming, daar gebleken is dat de MIVD heeft stilgestaan bij de veiligheid van de subbronnen en zich het beeld heeft gevormd dat de initiële bron zorgvuldig omging met informatie van de subbronnen.

De Commissie merkt over het standpunt van de MIVD, dat er ten aanzien van subbronnen geen plicht tot bronbescherming bestaat, op dat de tekst van artikel 15 sub c Wiv 2002 tot een andere conclusie leidt. In de genoemde bepaling staat immers dat de hoofden van de diensten zorg dragen voor de veiligheid van de *personen met wier medewerking gegevens worden verzameld*. Aangezien subbronnen bewust of onbewust bijdragen aan de verzameling van gegevens door de MIVD, vallen zij naar het oordeel van de Commissie binnen de categorie personen die recht hebben op bescherming. Wel is het duidelijk dat de MIVD in beperktere mate zicht heeft op subbronnen dan op bronnen. De Commissie beveelt de MIVD aan om voortaan, voor zover mogelijk, voorafgaande aan het exploiteren van informatie afkomstig van een subbron, een beoordeling in het kader van de veiligheid van de desbetreffende subbron te maken. Dit kan bijvoorbeeld geschieden op basis van de informatie die via de initiële bron achterhaald kan worden over de subbron.

4.2.6 Rechtmatigheid van de onderliggende gegevensverwerking

In twee gevallen heeft de Commissie in het achterliggende dossier van ambtsberichten aan het OM aanleiding gezien nader onderzoek te verrichten naar de rechtmatigheid van de onderliggende gegevensverwerking.

Het eerste geval heeft betrekking op de verlenging van de inzet van een telefoontap. Het is de Commissie gebleken dat het desbetreffende telefoonnummer tijdelijk niet in gebruik was bij het *target*. Bovendien was de MIVD er niet van op de hoogte wanneer het nummer weer in gebruik zou worden genomen. Vanwege deze ongewone situatie heeft de Commissie aanleiding gezien te beoordelen in hoeverre voldaan was aan de wettelijke vereisten van noodzakelijkheid, proportionaliteit en subsidiariteit.

De MIVD heeft tegenover de Commissie beargumenteerd dat het, in het geval het *target* wel het telefoonnummer in gebruik zou nemen, enige tijd zou vergen om een aanvraag voor de inzet van een telefoontap in te dienen en de telefoontap opnieuw aan te sluiten. Daardoor zouden voor het onderzoek belangrijke telefoongesprekken mogelijk worden gemist. De Commissie acht deze redenering in de gegeven omstandigheden overtuigend en is dan ook van oordeel dat in het onderhavige geval is voldaan aan de wettelijke vereisten voor de inzet van bijzondere bevoegdheden.

In het tweede geval waarin de Commissie nader onderzoek heeft verricht naar de rechtmatigheid van de onderliggende gegevensverwerking, ging het om de inzet van een telefoontap op een beperkt verschoningsgerechtigd persoon in een onderzoek gericht op het uitlekken van staatsgeheime gegevens.

Het is de Commissie gebleken dat de motivering voor de inzet van de telefoontap met name steunt op de houding van de desbetreffende persoon ten aanzien van het openbaren van staatsgeheime gegevens in het algemeen. Uit de motivering blijkt niet dat de MIVD over aanwijzingen beschikte dat de desbetreffende persoon op enigerlei wijze betrokken was bij dit specifieke geval. Ook in het operationele dossier heeft de Commissie geen informatie aangetroffen die duidt op betrokkenheid van de desbetreffende persoon.

De Commissie is dan ook van oordeel dat de MIVD bij de inzet van de genoemde telefoontap niet heeft voldaan aan de wettelijke vereisten van noodzakelijkheid, proportionaliteit en subsidiariteit. Daarbij wijst de Commissie op de verzwaarde toets die geldt voor de inzet van bijzondere bevoegdheden jegens (beperkt) verschoningsgerechtigden.²⁹ Zij beveelt de MIVD aan de gegevens die uit deze telefoontap zijn voortgekomen ingevolge artikel 43, leden 2 en 3 Wiv 2002 te verwijderen en te vernietigen. Hiervan dient voorts, op grond van artikel 43 lid 2 Wiv 2002, mededeling te worden gedaan aan het OM. Tot slot beveelt de Commissie aan dat de MIVD in het dossier van het ambtsbericht een aantekening maakt dat de onderliggende gegevens onrechtmatig zijn verwerkt (artikel 43 lid 2 Wiv 2002).

In het hiervoor besproken geval heeft de Commissie geconstateerd dat het inlichtingenonderzoek door de MIVD in de beginfase parallel heeft gelopen aan een opsporingsonderzoek. Daarbij is het de Commissie gebleken dat de behoefte van de MIVD in

²⁹ Toezichtsrappport van de CTIVD nr. 19 inzake de toepassing door de AIVD van artikel 25 WIV 2002 (aftappen) en artikel 27 WIV 2002 (selectie van ongericht ontvangen niet-kabelgebonden telecommunicatie), *Kamerstukken II* 2008/09, 29 924, nr. 29 (bijlage), paragraaf 8.

het inlichtingenonderzoek leidend is geweest voor de inzet van een telefoontap door een opsporingsdienst. Hoewel de opsporingsdienst hierin uiteraard een eigen verantwoordelijkheid heeft, merkt de Commissie op dat de MIVD er in de toekomst bij parallel lopende onderzoeken voor dient te waken dat het opsporings- en het inlichtingentraject in deze mate samenvloeien.

4.2.7 Verstrekking van gegevens aan de LOvJ

Artikel 38 lid 1 Wiv 2002 bepaalt dat gegevens die van belang kunnen zijn voor de opsporing of vervolging van strafbare feiten worden megedeeld aan het daartoe aangewezen lid van het OM.

Het aanwijzen van één bepaalde functionaris als ontvanger van de ambtsberichten maakt het mogelijk dat mondeling vooroverleg plaatsvindt over een uit te brengen ambtsbericht. De aangewezen functionaris, te weten de LOvJ, heeft namelijk ingevolge artikel 38 lid 3 jo. 85 Wiv 2002 een wettelijke geheimhoudingsplicht voor gegevens waarvan hij het vertrouwelijke karakter kent of redelijkerwijs moet vermoeden. Daardoor kan de MIVD erop vertrouwen dat de tijdens het vooroverleg verstrekte informatie niet verder zal reiken dan de LOvJ.³⁰ Deze waarborg bestaat niet als vooroverleg plaatsvindt met een andere functionaris binnen het OM.

Uit het onderzoek van de Commissie zijn aanwijzingen naar voren gekomen dat de MIVD in een aantal gevallen met de Nationale Recherche (NR) heeft overlegd over de relevantie van bepaalde specifieke informatie alvorens te overleggen met de LOvJ. De Commissie kan dit niet met zekerheid vaststellen, mede vanwege het feit dat de MIVD niet schriftelijk heeft vastgelegd wat in voorkomende gevallen precies is besproken. Zij acht deze gang van zaken onzorgvuldig en beveelt de MIVD aan er in de toekomst op toe te zien dat vooroverleg over gegevensverstrekking aan het OM alleen plaatsvindt met de LOvJ.

Daarnaast heeft de MIVD in 2008 een mondeling ambtsbericht uitgebracht aan de NR in plaats van aan de LOvJ. Hierdoor heeft de MIVD in strijd gehandeld met artikel 38 lid 1 jo. lid 2 Wiv 2002.

4.2.8 De vereisten voor de verstrekking van persoonsgegevens

Zoals uiteengezet in paragraaf 3.2 geldt er een aantal aanvullende zorgvuldigheidseisen voor de verstrekking van persoonsgegevens. Een van deze vereisten is dat verstrekking van persoonsgegevens waarvan de juistheid redelijkerwijs niet kan worden vastgesteld of die meer dan 10 jaar geleden zijn verwerkt, terwijl ten aanzien van de desbetreffende persoon sindsdien geen nieuwe gegevens zijn verwerkt, niet plaatsvindt (artikel 41 lid 1 Wiv 2002). Wanneer van de genoemde bepaling wordt afgeweken, hetgeen ingevolge artikel 41 lid 2 sub b Wiv 2002 is toegestaan bij gegevensverstrekking aan het OM, dienen echter wel de mate van betrouwbaarheid en de ouderdom van de gegevens te worden vermeld (artikel 41 lid 3 Wiv 2002).

De Commissie heeft vastgesteld dat de MIVD bij twee ambtsberichten uitgebracht in de onderzoeksperiode in strijd met artikel 41 lid 3 Wiv 2002 heeft verzuimd de mate van

³⁰ Zie ook toezichtsrappport van de CTIVD nr. 29 inzake de door de AIVD uitgebrachte ambtsberichten in de periode van oktober 2005 tot en met mei 2010, *Kamerstukken II 2011/12*, 29 924, nr. 72 (bijlage), paragraaf 7.2.

betrouwbaarheid en de ouderdom van de gegevens te vermelden. In één geval, bij een ambtsbericht uitgebracht in 2009, ging het om gegevens die ouder waren dan 10 jaar. In het andere geval, bij een ambtsbericht uitgebracht in 2006, ging het om informatie waarvan de herkomst niet bekend was bij de MIVD. De Commissie concludeert hieruit dat de juistheid van deze informatie derhalve redelijkerwijs niet kon worden vastgesteld. Dit had naar het oordeel van de Commissie expliciet ter kennis moeten worden gebracht van het OM.

4.3 *Ambtsberichten aan de Immigratie- en Naturalisatiedienst*

4.3.1 Het aantal ambtsberichten in de onderzoeksperiode

In december 2007 heeft de MIVD voor het eerst een ambtsbericht uitgebracht aan de IND. Verspreid over het resterende deel van de onderzoeksperiode (3,5 jaar) zijn in totaal 6 ambtsberichten uitgebracht aan de IND. Daarmee vormen deze ambtsberichten ongeveer 4 % van het totaal.

Vanwege het kleine aantal ambtsberichten aan de IND in de onderzoeksperiode worden bepaalde ambtsberichten in meerdere subparagrafen besproken. Wanneer een ambtsbericht reeds eerder aan de orde is gekomen, wordt dit door middel van een voetnoot aangegeven.

4.3.2 De wettelijke grondslag

Ambtsberichten aan de IND hebben als wettelijke basis artikel 36 Wiv 2002. Dit houdt in dat deze ambtsberichten in het kader van de goede taakuitvoering en derhalve in het belang van de nationale veiligheid dienen te worden uitgebracht.

In 2009 heeft de MIVD een ambtsbericht aan de IND uitgebracht waarin werd gemeld dat de betrokkene onder een valse naam politiek asiel in Nederland had verkregen. De Commissie heeft volledigheidshalve aan de MIVD gevraagd waarom het in het belang van de nationale veiligheid werd geacht om deze informatie te verstrekken aan de IND. Uit het antwoord van de MIVD blijkt dat de dienst voorafgaande aan het uitbrengen van het ambtsbericht alleen heeft beoordeeld in hoeverre de informatie (mogelijk) van belang was voor het nemen van besluiten door de IND bij en/of krachtens de Vreemdelingenwet 2000. Een afweging in het kader van de eigen taakuitvoering is in het geheel niet gemaakt.

Hoewel de Commissie, los van de redenering van de MIVD, voldoende gronden ziet om de desbetreffende informatie in het belang van de nationale veiligheid aan de IND te verstrekken, wijst zij erop dat de MIVD deze afweging had behoren te maken.

Een andere informatieverstrekking aan de IND waarbij de MIVD de aansluiting met zijn wettelijke taken niet scherp genoeg voor ogen heeft gehouden vond plaats in 2008. Dit ambtsbericht had betrekking op een persoon met een dubbele nationaliteit die na een achternaamswijziging een nieuw Nederlands paspoort had verkregen op zijn nieuwe naam. Het paspoort uit het land van herkomst stond uiteraard nog op de oude achternaam van de betrokkene. De MIVD heeft aan de IND gemeld dat de betrokkene beschikt over twee paspoorten op twee verschillende achternamen.

De Commissie heeft reeds in het kader van haar monitoringsactiviteiten over het jaar 2008 geconstateerd dat het verband met de nationale veiligheid in dit geval lijkt te ontbreken. Het ambtsbericht werd door de MIVD aangeduid als 'beveiligingsbegeleidend', hetgeen normaal gesproken inhoudt dat veiligheidsrelevante informatie over een vertrouwensfunctionaris

wordt verstrekt aan diens leidinggevende zodat deze zo nodig maatregelen kan treffen. De betrokkene vervulde ten tijde van het uitbrengen van het ambtsbericht echter geen vertrouwensfunctie. De Commissie heeft in een brief aan de MIVD d.d. 24 juni 2009 gesteld dat niet is gebleken dat er een verband is met de taak van de MIVD in het belang van de nationale veiligheid. De Commissie concludeerde dat er geen wettelijke basis was voor het uitbrengen van het ambtsbericht en heeft de MIVD aanbevolen het ambtsbericht in te trekken. Per brief van 3 november 2009 aan de IND heeft de MIVD gevolg gegeven aan deze aanbeveling.

In maart 2011 heeft de MIVD naar aanleiding van een informatieverzoek van de IND een ambtsbericht uitgebracht waarin werd gemeld dat de dienst de activiteiten van de betrokkene, zoals deze naar voren komen in het informatieverzoek, beschouwt als een gevaar voor de nationale veiligheid. Uit het onderzoek van de Commissie is gebleken dat de MIVD niet over nadere specifieke informatie betreffende de betrokkene beschikte. Wel werd op basis van de binnen de dienst aanwezige expertise op het gebied van de activiteiten die de IND in het informatieverzoek omschreef, een beoordeling gemaakt in het kader van de nationale veiligheid.

De Commissie heeft van de MIVD vernomen dat de dienst na afloop van de onderzoeksperiode heeft besloten dit ambtsbericht in te trekken, omdat het bericht bij gebreke van MIVD-informatie over de betrokkene, slechts een appreciatie van de informatie aangeleverd door de IND behelsde. De Commissie ziet hierin aanleiding op te merken dat het weliswaar duidelijker was geweest om expliciet te vermelden dat de MIVD geen eigen specifieke informatie over de betrokkene had, maar dat het naar haar oordeel wel degelijk binnen de taak van de MIVD past om op basis van aangeleverde informatie te beoordelen in hoeverre de beschreven activiteiten een dreiging opleveren voor de nationale veiligheid. De dienst beschikt daarvoor over de nodige expertise.

In het onderhavige geval is het de Commissie gebleken dat voorafgaand aan het uitbrengen van het ambtsbericht niet met de IND-liaison is overlegd over de tekst. Zij wijst erop dat indien afstemming met de IND had plaatsgevonden, het intrekken van het ambtsbericht mogelijk voorkomen had kunnen worden. Gezien het nieuwe beleid van de MIVD waarin vooroverleg met de IND-liaison over de tekst van uit te brengen ambtsberichten een vast onderdeel wordt van de procedure (zie paragraaf 4.1), verwacht de Commissie dat dergelijke problemen tot het verleden zullen behoren.

4.3.3 De inhoud

De Commissie heeft vastgesteld dat de inhoud van de ambtsberichten die de MIVD in de onderzoeksperiode heeft uitgebracht aan de IND wordt gestaafd door de achterliggende dossiers.

4.3.4 De betrouwbaarheidsaanduiding of bronverwijzing

In twee gevallen heeft de MIVD verzuimd een betrouwbaarheidsaanduiding of bronvermelding op te nemen in ambtsberichten aan de IND.³¹ De MIVD heeft in deze gevallen derhalve niet voldaan aan zijn wettelijke plicht ingevolge artikel 12 lid 4 Wiv 2002.

³¹ Het eerstgenoemde ambtsbericht is reeds, in een ander kader, besproken in paragraaf 4.3.2.

4.3.5 De noodzakelijkheid

In 2009 heeft de MIVD een ambtsbericht uitgebracht aan de IND in aanvulling op een ambtsbericht dat twee maanden eerder was uitgebracht.³² In het eerste ambtsbericht, dat reeds in subparagraaf 4.3.2 is besproken, werd gemeld dat de betrokkene onder een valse naam politiek asiel had verkregen in Nederland. In het aanvullende bericht werd gemeld dat het niet ging om asiel, maar om een vergunning verblijf zonder beperking.

Het is de Commissie gebleken dat laatstgenoemde informatie aan de MIVD is meegedeeld door de IND. Uit het dossier blijkt dat de IND de MIVD heeft verzocht het aanvullende bericht uit te brengen, omdat een fout in het eerste ambtsbericht gevolgen zou kunnen hebben voor de vreemdelingrechtelijke procedure. De MIVD heeft aan dit verzoek voldaan. Het is de Commissie niet gebleken dat hieraan enig beraad vooraf is gegaan.

De Commissie constateert dat in het onderhavige geval sprake is van een zogenaamde u-bochtconstructie waarbij de MIVD informatie afkomstig van de IND heeft terugverstrekkt. Uit het ambtsbericht blijkt niet dat de informatie van de IND afkomstig is. De MIVD meldt slechts dat deze informatie de dienst bekend is geworden.

De Commissie acht deze constructie misleidend. Zij is bovendien van oordeel een dergelijke informatieverstrekking waarbij de ontvanger reeds over de informatie beschikt in strijd is met het noodzakelijkheidsvereiste ingevolge artikel 12 lid 2 Wiv 2002.

4.3.6 De verstrekking van gerubriceerde ambtsberichten

Uit het onderzoek van de Commissie is gebleken dat de MIVD informatieverzoeken van de IND in bepaalde gevallen beantwoordt middels een staatsgeheim gerubriceerd document. In de onderzoeksperiode is dit drie keer voorgekomen. Daarbij ging het in twee gevallen om de verstrekking van persoonsgegevens. De Commissie is van oordeel dat deze twee informatieverstrekkingen als ambtsberichten behoren te worden aangemerkt.

In de memorie van toelichting op het wetsvoorstel Wiv 2002 komt het uitgangspunt naar voren dat gegevensverstrekking dient te geschieden door middel van een schriftelijk, open ambtsbericht indien op grond van de informatie naar verwachting maatregelen getroffen kunnen worden tegen de desbetreffende persoon waardoor hij in zijn rechtmatige belangen wordt geschaad. Met 'open' ambtsbericht wordt bedoeld dat het bericht zodanig is opgesteld dat van de inhoud daarvan zonder bezwaar kennis kan worden genomen door de persoon op wie het ambtsbericht betrekking heeft.³³

In lijn met hetgeen zij heeft opgemerkt in haar toezichtsrapport betreffende de ambtsberichten uitgebracht door de AIVD,³⁴ is de Commissie van oordeel dat er weliswaar ruimte is voor afwijking van dit uitgangspunt, maar slechts indien:

1. het noodzakelijk is in het belang van de nationale veiligheid om de informatie aan de ontvanger te verstrekken en

³² Dit ambtsbericht is reeds, in een ander kader, besproken in paragraaf 4.3.4.

³³ *Kamerstukken II 1997/98*, 25 877, nr. 3, p.55.

³⁴ Toezichtsrapport van de CTIVD nr. 29 inzake de door de AIVD uitgebrachte ambtsberichten in de periode van oktober 2005 tot en met mei 2010, *Kamerstukken II 2011/12*, 29 924, nr. 72 (bijlage), paragraaf 6.3.2.

2. het niet mogelijk is dit te doen zonder het actuele kennisniveau, bronnen of de werkwijze van de dienst prijs te geven.

Bij de twee gerubriceerde ambtsberichten die de MIVD in de onderzoeksperiode heeft verstrekt aan de IND is het de Commissie niet gebleken dat aan de tweede voorwaarde was voldaan. De Commissie ziet niet in waarom het in deze twee gevallen voor de MIVD niet mogelijk was aan het informatieverzoek te voldoen zonder daarbij informatie prijs te geven over het actuele kennisniveau, de bronnen of de werkwijze van de dienst.³⁵ Naar het oordeel van de Commissie had de MIVD de desbetreffende informatie derhalve middels een ongerubriceerd ambtsbericht dienen te verstrekken. Zij beveelt de MIVD aan om ambtsberichten voortaan zodanig op te stellen dat deze in ongerubriceerde vorm kunnen worden verstrekt, tenzij er sprake is van een uitzondering waarbij aan de twee bovengenoemde voorwaarden is voldaan.

4.3.7 De vereisten voor de verstrekking van persoonsgegevens

Bij bestudering van het achterliggende dossier van een ambtsbericht dat de MIVD in 2009 heeft uitgebracht aan de IND heeft de Commissie geconstateerd dat de geëxploiteerde informatie reeds vanaf 2005 bekend was bij de MIVD.³⁶ Enkele dagen nadat de informatie bekend was geworden binnen de MIVD was reeds door de afdeling die betrokken was bij het onderzoek aan de juridische afdeling voorgesteld een ambtsbericht aan de IND op te stellen. Desgevraagd heeft de MIVD de Commissie laten weten geen verklaring te hebben voor het feit dat het vier jaar heeft geduurd alvorens het ambtsbericht werd uitgebracht. De Commissie merkt op dat bestuursorganen zo snel en slagvaardig mogelijk dienen te handelen wanneer de belangen van burgers in het geding zijn.³⁷ Zij wijst erop dat een dergelijke vertraging bij de verstrekking van persoonsgegevens, zonder dat daar een aanwijsbare reden voor is, zich slecht verdraagt met de van een bestuursorgaan vereiste voortvarendheid.

4.4 *Ambtsberichten aan leidinggevend*

4.4.1 Het aantal ambtsberichten in de onderzoeksperiode

De MIVD brengt op regelmatige basis ambtsberichten uit aan leidinggevend binnen het ministerie van Defensie over medewerkers werkzaam in een vertrouwensfunctie. De informatie komt voort uit (hernieuwde) veiligheidsonderzoeken en heeft doorgaans betrekking op justitiële antecedenten van de betrokkene. Het gaat bij deze berichten om het meedelen van gegevens die de betrokkene uit beveiligingsoogpunt kwetsbaar maken, maar niet hebben geleid tot de weigering of intrekking van de Verklaring van Geen Bezwaar (VGB).³⁸ De ambtsberichten worden omschreven als beveiligingsbegeleidend, omdat zij ertoe strekken de leidinggevende in staat te stellen zijn verantwoordelijkheid ten aanzien van de beveiliging te dragen.³⁹ Naar aanleiding van het ambtsbericht kan de leidinggevende de gegevens met de betrokkene bespreken en hem of haar vanuit beveiligingsoogpunt extra

³⁵ In één van deze gevallen heeft de MIVD wel een uitspraak gedaan over zijn informatiepositie in een bepaald land. De Commissie ziet echter niet in waarom het noodzakelijk was deze informatie in het bericht op te nemen.

³⁶ Dit ambtsbericht is reeds, in een ander kader, besproken in paragrafen 4.3.2 en 4.3.4.

³⁷ Behoorlijkheidswijzer Nationale Ombudsman, december 2011, zie www.nationaleombudsman.nl/behoorlijkheidswijzer.

³⁸ *Kamerstukken II 1995/96*, 24 023, nr. 5, p. 6.

³⁹ *Idem.*

aandacht en begeleiding geven. Zo nodig kan de leidinggevende een maatregel treffen zoals een schriftelijke berisping, schorsing, of zelfs ontslag.

In de onderzoeksperiode zijn 87 ambtsberichten uitgebracht aan leidinggevendenden binnen het ministerie van Defensie. Deze ambtsberichten vormen daarmee met 58% van het totaal de grootste categorie. Het aantal ambtsberichten aan leidinggevendenden in de huidige onderzoeksperiode is daarmee tevens aanmerkelijk hoger dan in de jaren 2004-2005.⁴⁰ Deze toename is mede toe te schrijven aan een toegenomen bewustzijn bij de afdeling die de (hernieuwde) veiligheidsonderzoeken uitvoert van de gevallen waarin een dergelijk bericht kan worden verstrekt. In 2010 en 2011 ligt het aantal aanmerkelijk lager dan in de voorgaande jaren. De MIVD heeft hierover uitgelegd dat de afdeling die zich bezighoudt met veiligheidsonderzoeken thans voorrang geeft aan de veiligheidsonderzoeken van nieuwe medewerkers en medewerkers die uitgezonden worden. De hernieuwde veiligheidsonderzoeken, die meestal de informatie voor ambtsberichten opleveren, hebben minder prioriteit.

De overstap die thans wordt gemaakt naar het dynamiseren van de justitiële antecedenten van vertrouwensfunctionarissen⁴¹ heeft ertoe geleid dat onlangs de justitiële antecedenten van alle Defensiemedewerkers in een vertrouwensfunctie zijn geactualiseerd. In de gevallen die niet hebben geleid tot de intrekking van de VGB van de betrokkene, beziet de MIVD of de informatie uit het oogpunt van beveiligingsbegeleiding aan de desbetreffende leidinggevende dient te worden meegedeeld.

4.4.2 De wettelijke grondslag

Ambtsberichten aan leidinggevendenden hebben als wettelijke basis artikel 36 Wiv 2002 en dienen derhalve in het kader van de goede taakuitvoering van de MIVD te worden uitgebracht. Dit houdt in dat het in het belang van de nationale veiligheid dient te zijn de informatie mee te delen aan de desbetreffende leidinggevende.

De Commissie merkt op dat er bij deze categorie ambtsberichten sprake is van een inherent spanningsveld. Aan de ene kant dient het te gaan om informatie die zodanig veiligheidsrelevant is dat deze in het belang van de nationale veiligheid moet worden meegedeeld aan de leidinggevende. Aan de andere kant is het per definitie het geval dat de informatie niet zo zwaarwegend is dat deze heeft geleid tot het weigeren of intrekken van de VGB van de betrokkene.⁴² Het is aan de MIVD om hierin de juiste balans te vinden.

De Commissie signaleert dat zich op het vlak van de wettelijke grondslag een structureel probleem voordoet dat zowel ziet op het beleid als de praktijk van de MIVD. Zij zal dit probleem hieronder nader toelichten.

⁴⁰ In die periode zijn slechts 2 ambtsberichten aan leidinggevendenden uitgebracht, zie toezichtsrapport van de CTIVD nr. 9b inzake door de MIVD uitgebrachte ambtsberichten in de periode van januari 2004 tot oktober 2005, *Kamerstukken II 2006/07*, 29 924, nr. 14 (bijlage), paragraaf 3.3.

⁴¹ Dynamiseren houdt in dat door middel van een rechtstreekse geautomatiseerde verbinding de MIVD wordt geïnformeerd indien een wijziging optreedt in de justitiële en strafvorderlijke gegevens van een vertrouwensfunctionaris. Zie over dit onderwerp de beantwoording van Kamervragen door de minister van Defensie d.d. 12 maart 2012, *Kamerstukken II 2011/12*, aanhangsel 1813.

⁴² *Kamerstukken II 1995/96*, 24 023, nr. 5, p. 6.

Het is de Commissie gebleken dat de MIVD de justitiële antecedenten die naar voren komen in (hernieuwde) veiligheidsonderzoeken indeelt in drie categorieën waarvoor een verschillend beleid geldt.

Bij drugsdelicten vormt het drugsbeleid van het ministerie van Defensie⁴³ het uitgangspunt voor de MIVD bij de beoordeling van justitiële antecedenten, zowel in het kader van het (hernieuwde) veiligheidsonderzoek als in het kader van de beslissing om een beveiligingsbegeleidend ambtsbericht uit te brengen. Uit dit beleid blijkt dat drugs in het algemeen niet worden getolereerd binnen Defensie. De redenen die hiervoor worden gegeven zijn de verminderde alertheid die optreedt bij drugsgebruik, het effect hiervan op de inzetbaarheid, het effect op de veiligheid van het personeel gelet op de lange tijd dat de werkzame stoffen actief zijn in het lichaam en het feit dat gezamenlijk gebruik van drugs kan leiden tot een groepsbinding die is gebaseerd op negatieve gronden. Daarnaast wordt aangegeven dat drugshandel verbindingen heeft met andere vormen van criminaliteit. Tot slot wordt opgemerkt dat het aanzien van het militaire ambt ernstig wordt geschaad wanneer militairen zich op enigerlei wijze inlaten met drugs.

Uit het onderzoek van de Commissie komt naar voren dat het voorhanden hebben of gebruik van drugs binnen Defensie als zodanig ernstig wordt gezien dat overtreding van de Opiumwet op grond van het beleid van de MIVD altijd wordt gemeld aan de leidinggevende, wanneer het strafbare feit niet leidt tot weigering dan wel intrekking van de VGB.⁴⁴

Uit het dossieronderzoek van de Commissie is gebleken dat de praktijk op het gebied van ambtsberichten betreffende drugsdelicten in de onderzoeksperiode overeenkomt met dit beleid.

Het beleid van de MIVD ten aanzien van verkeersdelicten is minder categoriaal. Deze antecedenten worden gemeld aan de desbetreffende leidinggevende wanneer de betrokkene werkzaam is als chauffeur of in het kader van zijn of haar functie zwaar gereedschap bedient. In de meeste gevallen gaat het om rijden onder invloed, maar in enkele gevallen om (veel) te hard rijden of het veroorzaken van gevaar en/of hinder op de weg.

De Commissie heeft van de MIVD begrepen dat voorvallen van rijden onder invloed aan de leidinggevende worden gemeld omdat dit erop kan wijzen dat de betrokkene regelmatig teveel drinkt in privé⁴⁵ waardoor het gevaar bestaat dat deze ook op het werk nog onder invloed zal zijn. De Commissie vermoedt dat voor te hard of op gevaarlijke wijze rijden nagenoeg dezelfde redenering geldt: het gevaar bestaat dat de betrokkene dit gedrag ook op het werk zal vertonen.

Het dossieronderzoek van de Commissie wijst uit dat de MIVD dit beleid in de onderzoeksperiode heeft toegepast.

⁴³ Aanwijzing secretaris-generaal van Defensie d.d. 28 maart 2007 nr. A/925 inzake uitvoering drugsbeleid Defensie.

⁴⁴ Als leidraad voor de beoordeling van justitiële antecedenten in het kader van het (hernieuwde) veiligheidsonderzoek hanteert de MIVD de beleidsregeling justitiële antecedenten bij veiligheidsonderzoeken Defensie.

⁴⁵ Het gaat om het gedrag van de betrokkene in privé⁴⁵: indien een verkeersdelict - bijvoorbeeld rijden onder invloed - in werktijd zou zijn gepleegd, zou dit reeds bekend zijn bij de leidinggevende waardoor het uitbrengen van een ambtsbericht onnodig zou zijn.

De laatste categorie is de restcategorie overige strafbare feiten. In deze categorie wordt een splitsing aangebracht tussen medewerkers van de Koninklijke Marechaussee (KMar) en andere Defensiemedewerkers.

Wanneer het (hernieuwde) veiligheidsonderzoek betrekking heeft op een medewerker van de KMar en er komen op het strafblad van de betrokkene justitiële antecedenten voor die niet voldoende ernstig zijn om de VGB te weigeren of in te trekken, dan worden deze antecedenten op grond van het beleid van de MIVD altijd meegedeeld aan de leidinggevende. Het is de Commissie gebleken dat het beleid van de MIVD is ingegeven door de wens van de KMar om van alle justitiële antecedenten van de medewerkers op de hoogte te worden gebracht in het kader van het zogenaamde *zero tolerance* beleid dat de KMar voert ten aanzien van alle strafbare feiten die geregistreerd zijn op het strafblad. De MIVD gaat er daarbij van uit dat het melden van justitiële antecedenten doorgaans leidt tot ontslag van de betrokkene. Als reden voor dit uniforme en strikte beleid heeft de KMar aan de MIVD aangegeven dat er sprake is van een nauwe samenwerking binnen de KMar, waardoor een onderscheid per functie(cluster) niet goed mogelijk is. Bovendien geldt dat de ambtenaren van de KMar een onberispelijk verleden dienen te hebben gezien hun status binnen Defensie en hun bevoegdheden.

De Commissie heeft vastgesteld dat de MIVD dit beleid in de onderzoeksperiode heeft toegepast.

Het komt in de praktijk sporadisch voor dat leidinggevend van Defensiemedewerkers die niet tot de KMar behoren op de hoogte worden gebracht van andere strafbare feiten dan drugsdelicten of verkeersdelicten. Twee keer is een hoge transactie wegens overtreding van de Wet Wapens en Munitie (WWM) gemeld. Voorts is drie keer melding gemaakt van strafbare feiten die op grond van de beleidsregeling justitiële antecedenten bij veiligheidsonderzoeken Defensie in beginsel leiden tot intrekking van de VGB, maar waarbij wegens bijzondere omstandigheden op grond van artikel 3 van de beleidsregeling is besloten dat dit gevolg onevenredig zou zijn.

De Commissie heeft vragen gesteld aan de MIVD over gevallen waarin antecedenten die relevant lijken, zoals transacties wegens bezit van of handel in wapens, verduistering, diefstal, mishandeling of openlijke geweldpleging niet zijn gemeld aan de leidinggevende.

De MIVD heeft toegelicht dat niet alle overtredingen van de WWM worden gezien als een veiligheidsrisico, omdat het werken met wapens en munitie binnen Defensie gecontroleerd gebeurt. Men houdt nauwgezet in de gaten wat er gebeurt met het materiaal dat wordt verstrekt. De MIVD beziet aan de hand van het strafblad, voor zover mogelijk, om welk type vergrijp het gaat (bezit van of handel in wapens) en om welke categorie wapen. Op basis van die informatie wordt besloten of het feit aan de leidinggevende dient te worden gemeld. Dezelfde werkwijze wordt gevolgd bij andere strafbare feiten; op basis van de informatie op het strafblad wordt een afweging gemaakt van de veiligheidsrelevantie. In bepaalde gevallen kijkt de MIVD ook het proces-verbaal teneinde meer te weten te komen over de toedracht.

De Commissie constateert dat uit de het beleid en de praktijk van de MIVD naar voren komt dat de dienst het verband tussen de gevonden antecedenten, de functie van de betrokkene en de nationale veiligheid in veel gevallen niet legt. De MIVD stelt zich dan ook op het standpunt dat de wet geen directe relatie tussen het meegedeelde justitiële antecedent en de nationale veiligheid vereist.

Dit standpunt is naar het oordeel van de Commissie niet in overeenstemming met de wet. Zoals aan het begin van deze subparagraaf is gesteld, worden ambtsberichten aan leidinggevend en uitgebracht op basis van artikel 36 Wiv 2002, waardoor het meedelen van de informatie in het kader van de taakuitvoering dient te geschieden en derhalve in het belang van de nationale veiligheid. Dit betekent dat er altijd sprake moet zijn van een directe relatie tussen de informatie in het ambtsbericht en de nationale veiligheid.

Dit geconcludeerd hebbende, wil de Commissie opmerken dat zij beseft dat het voor de MIVD niet eenvoudig is te komen tot een beleidslijn die tegelijk voldoende recht doet aan de directe relatie met de nationale veiligheid en voldoende ruimte biedt om de benodigde informatie aan de leidinggevend en te verschaffen. Hierbij merkt de Commissie op dat de MIVD er een gerechtvaardigd belang bij heeft te voorkomen dat de dienst achteraf kan worden verweten relevante informatie te hebben achtergehouden.

In de visie van de Commissie is het doorgaans het geval dat het functioneren van militairen en andere Defensiemedewerkers in bepaalde mate raakt aan de belangen die de MIVD ingevolge zijn wettelijke taken beschermt, te weten de veiligheid en paraatheid van de krijgsmacht en een ongestoorde voorbereiding en inzet van de krijgsmacht. Dit maakt justitiële antecedenten al gauw relevant om mee te delen aan de leidinggevend e, zeker als zij zien op zaken als drugs of alcohol waardoor de betrokkene mogelijk minder alert is. De Commissie wijst er echter op dat dit tot gevolg heeft dat Defensiemedewerkers nauwlettender in de gaten worden gehouden dan andere vertrouwensfunctionarissen. Ter vergelijking: de AIVD heeft in ruim vier jaar tijd slechts tweemaal informatie uit een veiligheidsonderzoek verstrekt middels een ambtsbericht aan een leidinggevend e. Naar het oordeel van de Commissie dient de MIVD voor ogen te houden dat het verstrekken van informatie uit een (hernieuwd) veiligheidsonderzoek een inbreuk maakt op de privacy van de vertrouwensfunctionaris. Deze inbreuk is gerechtvaardigd wanneer het verstrekken van de informatie aan de ontvanger in het belang van de nationale veiligheid geschiedt, zoals de wet voorschrijft.

Gedurende haar onderzoek is het de Commissie gebleken dat de MIVD het lastig vindt de relatie te leggen tussen bepaalde justitiële antecedenten en de nationale veiligheid. Zij zal daarom hieronder dieper ingaan op deze relatie.

In de Kamerstukken die betrekking hebben op de Wvo wordt het volgende gezegd over de informatie die aan de leidinggevend e kan worden meegedeeld:

“Bij deze informatieverstrekkingen gaat het om beveiligingsrelevante gegevens die niet zwaar genoeg zijn om een verklaring van geen bezwaar te weigeren. Deze gegevens betreffen veelal de persoonlijke gedragingen en omstandigheden van de betrokkene. Gedacht kan worden aan de situatie waarin iemand in een crimineel milieu verkeert zonder zelf strafbare feiten te plegen. Dit maakt de betrokken persoon uit beveiligingsoogpunt kwetsbaar maar hoeft niet noodzakelijk te leiden tot het weigeren van een verklaring van geen bezwaar. De BVD en de MID dienen de hierbedoelde gegevens gelet op hun beveiligingsbevorderende taak bij de werkgever bekend te stellen zodat deze zijn verantwoordelijkheden ten aanzien van de beveiliging kan dragen. De werkgever kan dan de gegevens met de vertrouwensfunctionaris bespreken en deze vanuit beveiligingsoogpunt extra aandacht en begeleiding geven.”⁴⁶

⁴⁶ Kamerstukken II 1995/96, 24 023, nr. 5, p. 6.

Uit deze passage blijkt dat de essentiële vraag is: vormen de ontdekte feiten en omstandigheden een aanwijzing dat de betrokkene kwetsbaar is uit beveiligingsoogpunt?

Wanneer een persoon regelmatig drugs gebruikt, aan alcohol gerelateerde strafbare feiten pleegt of op gevaarlijke wijze rijdt, brengt dit redelijkerwijs een bepaalde kwetsbaarheid met zich mee die uit het oogpunt van beveiliging relevant is. De Commissie ziet echter niet in dat een enkele transactie voor drugsbezit, rijden onder invloed of te hard dan wel gevaarlijk rijden wijst op een dergelijke patroon van gedragingen. Ondanks het feit dat ook meerdere justitiële antecedenten niet per se duiden op een patroon van gedragingen, kan dit naar het oordeel van de Commissie wel een aanwijzing vormen dat het gedrag van de desbetreffende vertrouwensfunctionaris uit beveiligingsoogpunt relevant is. Uiteraard sluit dit niet uit dat een enkele substantiële transactie of veroordeling wegens een strafbaar feit onder omstandigheden direct aanleiding kan vormen voor het uitbrengen van een ambtsbericht.

Essentiële elementen in de beoordeling van de kwetsbaarheid van de betrokkene uit beveiligingsoogpunt zijn de functie die de betrokkene vervult en de specifieke risico's die daaraan zijn verbonden.⁴⁷ Zo kunnen bijvoorbeeld incidenten in privé-tijd op het gebied van verkeersveiligheid een chauffeur in de uitoefening van zijn functie kwetsbaar maken. De Commissie constateert dat de MIVD in zijn beleid tot op zekere hoogte aanknopingspunten zoekt bij de functie van de betrokkene, met name waar het gaat om verkeersdelicten. Zij acht het echter aangewezen om dit element bij alle soorten justitiële antecedenten in de afweging te betrekken en om daarbij zo specifiek mogelijk te zijn.

De Commissie stelt vast dat met name het beleid en de praktijk van de MIVD ten aanzien van medewerkers van de KMar waarbij alle justitiële antecedenten worden meegedeeld aan de leidinggevende, tekortschieten op dit vlak. Het kan niet zo zijn dat ieder strafbaar feit dat op het strafblad van een KMar-medewerker voorkomt een aanwijzing vormt dat deze persoon kwetsbaar is uit beveiligingsoogpunt. Verkeersdelicten zijn hier een voorbeeld van. De Commissie wijst erop dat het niet de bedoeling is dat het (hernieuwde) veiligheidsonderzoek dat de MIVD uitvoert als bron dient voor de uitvoering van het *zero-tolerance* (personeels)beleid van de KMar. Evenals bij andere vertrouwensfunctionarissen dient de MIVD bij KMar-medewerkers af te wegen of de gevonden informatie een aanwijzing vormt dat de betrokkene kwetsbaar is, daarbij rekening houdend met de aard van de functie.

De Commissie beveelt de MIVD aan in de toekomst bij ieder beveiligingsbegeleidend ambtsbericht aan een leidinggevende een interne toelichting op te stellen waarin wordt aangegeven waarom de gevonden gegevens, met het oog op de specifieke functie van de betrokkene een aanwijzing vormen dat de betrokkene kwetsbaar is uit het oogpunt van beveiliging. Het opstellen van deze toelichtingen zal naar de verwachting van de Commissie in grote mate bijdragen aan het formuleren van een beleidslijn die voldoende recht doet aan de wettelijke basis en aan het in de praktijk naleven van dit wettelijke vereiste.

4.4.3 De inhoud

Gezien het feit dat de achterliggende informatie bij deze categorie ambtsberichten doorgaans bestaat uit het uitsluitend van het Justitieel Documentatie Systeem (JDS, voorheen Centraal Justitieel Documentatieregister), doen zich geen problemen voor bij de onderbouwing van de

⁴⁷ Zie in dit kader de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State d.d. 9 februari 2011, L/JN: BP3696, r.o. 2.7.5-2.7.6.

inhoud. De Commissie heeft dan ook vastgesteld dat alle ambtsberichten die in de onderzoeksperiode aan leidinggevendenden binnen het ministerie van Defensie zijn uitgebracht worden gestaafd door het achterliggende dossier.

4.4.4 De betrouwbaarheidsaanduiding of bronverwijzing

In de ambtsberichten aan leidinggevendenden vermeldt de MIVD standaard dat uit het veiligheidsonderzoek naar de betrokkene bepaalde informatie naar voren is gekomen. De Commissie acht deze omschrijving te globaal om als bronvermelding te dienen. Wanneer het gaat om een justitieel antecedent, is het JDS de bron van de informatie. In de gevallen waarin het om andere informatie uit het veiligheidsonderzoek gaat waarbij het bezwaarlijk is de bron te vermelden, dient gekozen te worden voor een betrouwbaarheidsaanduiding.

4.4.5 De vereisten voor de verstrekking van persoonsgegevens

Bij veel van de dossiers van ambtsberichten aan leidinggevendenden die de Commissie heeft bestudeerd was er sprake van een lange periode tussen het opvragen van het uittreksel uit het JDS en het uitbrengen van het ambtsbericht. De Commissie acht enig tijdsverloop begrijpelijk daar eerst het (hernieuwd) veiligheidsonderzoek moet worden afgerond, maar is van oordeel dat het tijdsbestek in een aantal gevallen te lang was. Zij heeft vastgesteld dat het in 19 gevallen na het ontvangen van de gegevens 6 tot 13 maanden heeft geduurd voordat het ambtsbericht werd verstrekt. De MIVD heeft laten weten dat het lange tijdsbestek met name te wijten is aan chronische personeelstekorten.

De Commissie is van oordeel dat het door haar geconstateerde tijdsverloop niet in lijn is met de voortvarendheid die een bestuursorgaan dient te betrachten wanneer zijn handelingen de belangen van burgers raken,⁴⁸ zoals het geval is bij de verstrekking van persoonsgegevens.

In één geval, bij een ambtsbericht uitgebracht in 2010, is het de Commissie gebleken dat de MIVD, vooraf mondeling heeft meegedeeld aan de leidinggevende teneinde deze in staat te stellen de desbetreffende medewerker te schorsen. Het ambtsbericht is pas een halfjaar later uitgebracht. De Commissie is van oordeel dat hiermee niet is voldaan aan het vereiste dat de mededeling zo spoedig mogelijk had moeten worden bevestigd (artikel 40 lid 2 Wiv 2002). Bovendien had in het kader van de zorgvuldigheid in het ambtsbericht moeten worden vermeld dat (een deel van) de informatie reeds eerder mondeling was verstrekt.

4.5 *Ambtsberichten aan overige ontvangers*

De MIVD brengt slechts zelden ambtsberichten uit aan andere ontvangers dan het OM, de IND en leidinggevendenden. In de onderzoeksperiode gaat het om twee ambtsberichten, derhalve om ruim 1 % van het totaal. Eén daarvan was gericht aan de plaatsvervangend Commandant der Strijdkrachten (PCDS) en één aan het ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (EL&I).

De Commissie heeft over het ambtsbericht aan de PCDS, dat in 2007 is uitgebracht, een aantal opmerkingen.

Aan de PCDS werd bericht dat de MIVD ernstige bedenkingen had bij de plaatsing van een persoon op een bepaalde positie in het buitenland. Als reden werd aangegeven dat de

⁴⁸ Zie www.nationaleombudsman.nl/behoorlijkheidswijzer.

betrokkene en diens partner een verhoogd veiligheidsrisico zouden lopen bij plaatsing in het desbetreffende gebied.

Het is de Commissie gebleken dat het achterliggende dossier van het ambtsbericht het veiligheidsrisico slechts in beperkte mate onderbouwt. Op basis van de feitelijke informatie in het dossier kan de Commissie zich wel voorstellen waarin het veiligheidsrisico gelegen zou kunnen zijn, maar is van oordeel dat de aanwezigheid van het risico niet volledig wordt gestaafd. De Commissie acht dit onzorgvuldig.

De Commissie merkt op dat aan een ambtsbericht een bepaalde analyse of inschatting door de MIVD ten grondslag kan liggen. Dit wil zeggen dat het ambtsbericht niet alleen is gebaseerd op bepaalde feiten, maar ook op algemene kennis en expertise die aanwezig is binnen de dienst. Dergelijke algemene informatie heeft vaak niet expliciet zijn beslag gekregen in rapporten of andere documenten en kan daardoor niet aan het achterliggende dossier worden toegevoegd. Wanneer een ambtsbericht deels steunt op algemene informatie, dient de MIVD naar het oordeel van de Commissie echter wel, ten behoeve van het dossier van het ambtsbericht, schriftelijk te motiveren waarom de algemene kennis en expertise van de MIVD tot een bepaalde conclusie leiden.

Tenslotte heeft de MIVD bij dit ambtsbericht verzuimd een betrouwbaarheidsaanduiding of bronvermelding op te nemen in de tekst, waardoor niet is voldaan aan het vereiste ingevolge artikel 12 lid 4 Wiv 2002.

5 Conclusies en aanbevelingen

Interne werkwijze

- 5.1 De Commissie constateert dat de aanpassing van de procesbeschrijving voor ambtsberichten die zij in 2006 heeft aanbevolen en de actualisering van het schriftelijke beleid die in 2008 is aangekondigd door de minister van Defensie, ten tijde van het afronden van haar onderzoek niet hadden plaatsgevonden. Ondanks het feit dat de MIVD onlangs een nieuwe procedurebeschrijving heeft vastgesteld, acht de Commissie het onbevredigend dat het zo lang heeft geduurd voordat het schriftelijke beleid is aangepast en geactualiseerd. De Commissie beveelt de MIVD aan om, voor zover intern beschikbare beleidsdocumenten procedurebeschrijvingen bevatten die afwijken van de thans gehanteerde werkwijze, binnen de dienst bekend te maken dat deze procedurebeschrijvingen niet meer als leidraad kunnen worden gebruikt. (paragraaf 4.1)
- 5.2 De Commissie beveelt de MIVD aan om bij informatieverzoeken van de IND voortaan eerst te beoordelen of een naslag noodzakelijk is in het kader van zijn wettelijke taken alvorens deze naslag te doen. Hiertoe is het aangewezen dat de MIVD bekijkt welke aanknopingspunten het informatieverzoek van de IND bevat. (paragraaf 4.1)
- 5.3 De Commissie beveelt de MIVD aan om, in overleg met de IND, zo spoedig mogelijk de huidige afspraken op het gebied van gegevensuitwisseling tussen de MIVD en de IND schriftelijk vast te leggen en daarbij ook aandacht te besteden aan de rol van de IND-liaison. (paragraaf 4.1)

- 5.4 Vanaf het voorjaar van 2011 bevatten de dossiers van ambtsberichten een geannoteerde versie van het bericht met daarin per onderdeel van de tekst een verwijzing naar de relevante achterliggende stukken. Naar het oordeel van de Commissie komt deze nieuwe werkwijze de transparantie van de dossiers en daarmee ook de zorgvuldigheid van de gegevensverwerking ten goede. (paragraaf 4.1)
- 5.5 De MIVD legt zijn overwegingen ten aanzien van de waardering van de betrouwbaarheid van de informatie afkomstig van menselijke bronnen niet schriftelijk vast ten behoeve van het dossier van het ambtsbericht. De Commissie is van oordeel dat het schriftelijk vastleggen van deze overwegingen bijdraagt aan de zorgvuldigheid van de gegevensverwerking en bovendien de interne en externe controle zal vergemakkelijken. Zij beveelt de MIVD dan ook aan om, wanneer informatie afkomstig van een menselijke bron wordt opgenomen in een ambtsbericht, de overwegingen die ten grondslag liggen aan de beoordeling van de betrouwbaarheid van deze informatie schriftelijk vast te leggen ten behoeve van het dossier van het ambtsbericht. (paragraaf 4.1)

Ambtsberichten aan het Openbaar Ministerie

- 5.6 De Commissie is van oordeel dat alle ambtsberichten die de MIVD in de onderzoeksperiode heeft uitgebracht aan het OM terecht op artikel 38 Wiv 2002 zijn gebaseerd. (paragraaf 4.2.2)
- 5.7 Het is de Commissie gebleken dat de inhoud van de ambtsberichten die de MIVD in de onderzoeksperiode heeft uitgebracht aan het OM doorgaans wordt onderbouwd door het achterliggende dossier. In twee gevallen is de Commissie echter van oordeel dat de inhoud van het ambtsbericht onvoldoende wordt gestaafd. Dit leidt tot het oordeel dat de MIVD in die gevallen in strijd heeft gehandeld met het vereiste dat gegevensverwerking op behoorlijke en zorgvuldige wijze dient te geschieden (art. 12 lid 3 Wiv 2002). In één van deze gevallen heeft de Commissie reeds op 24 juni 2009 een brief gestuurd aan de MIVD waarin zij heeft aanbevolen het desbetreffende deel van het ambtsbericht in te trekken. De MIVD heeft op 27 oktober 2009 gevolg gegeven aan deze aanbeveling. In het tweede geval beveelt de Commissie de MIVD aan om het OM er schriftelijk van op de hoogte te brengen dat het desbetreffende deel van het ambtsbericht niet wordt gestaafd door de informatie van de dienst (artikel 43 lid 2 Wiv 2002). Daarnaast beveelt de Commissie aan dat de MIVD van deze onrechtmatigheid aantekening maakt in het dossier van het ambtsbericht (artikel 43 lid 2 Wiv 2002). (paragraaf 4.2.3)
- 5.8 De Commissie heeft in een tweetal gevallen geconstateerd dat de MIVD niet voldoende zorgvuldig te werk is gegaan bij het opstellen van de tekst van het ambtsbericht. De MIVD dient er op te letten dat bij terugverwijzing naar eerder verstrekte informatie dezelfde formulering wordt aangehouden. De Commissie acht het van belang dat de vertaling van de informatie van collega-diensten zo dicht mogelijk bij het origineel blijft. (paragraaf 4.2.3)
- 5.9 De Commissie is van oordeel dat het in het kader van een zorgvuldige gegevensverwerking is aangewezen dat tapgesprekken die rechtstreeks ten grondslag liggen aan informatie die wordt opgenomen in een ambtsbericht, zo volledig mogelijk zijn uitgewerkt. (paragraaf 4.2.3)

- 5.10 De Commissie heeft vastgesteld dat de MIVD in het algemeen een betrouwbaarheidsaanduiding of bronverwijzing opneemt in zijn ambtsberichten aan het OM. Slechts in één geval heeft de MIVD dit achterwege gelaten. De MIVD heeft bij deze gegevensverwerking derhalve niet voldaan aan zijn wettelijke plicht ingevolge artikel 12 lid 4 Wiv 2002. (paragraaf 4.2.4)
- 5.11 In haar onderzoek heeft de Commissie bij twee ambtsberichten geconstateerd dat uit de door de MIVD gekozen betrouwbaarheidsaanduiding “uit betrouwbare bron vernomen” niet blijkt dat een deel van de onderliggende informatie uit openbaar toegankelijke bronnen afkomstig is. De Commissie acht het aangewezen dat de MIVD zoveel als mogelijk naar transparantie streeft in zijn ambtsberichten. In dat kader beveelt de Commissie de MIVD aan waar mogelijk de bron van de informatie te vermelden. (paragraaf 4.2.4)
- 5.12 Ten aanzien van ambtsberichten uitgebracht door de MIVD in de periode 2006-2009 op basis van informatie van een enkele menselijke bron is de Commissie van oordeel dat de methode die de MIVD heeft gebruikt om de betrouwbaarheid van de informatie vast te stellen zorgvuldig is geweest. De betrouwbaarheidsaanduiding “uit betrouwbare bron vernomen” wordt dan ook, naar haar oordeel, in voldoende mate gedragen. Uit het onderzoek van de Commissie is gebleken dat de MIVD zich in dergelijke gevallen een beeld vormt van de betrouwbaarheid van de informatie afkomstig van de subbron(nen) middels het stellen van vragen aan de initiële bron en eventueel aanvullend middels het vergelijken van de informatie afkomstig van de subbron(nen) met andere beschikbare informatie. De Commissie acht deze werkwijze in de gegeven omstandigheden zorgvuldig. (paragraaf 4.2.4)
- 5.13 De Commissie is van oordeel dat de MIVD bij het uitbrengen van ambtsberichten op basis van informatie van een enkele menselijke bron in voldoende mate invulling heeft gegeven aan zijn plicht tot bronbescherming. De Commissie is voorts van oordeel dat de MIVD in voorkomende gevallen ten aanzien van subbronnen heeft voldaan aan zijn plicht tot bronbescherming, daar gebleken is dat de MIVD heeft stilgestaan bij de veiligheid van de subbronnen en zich het beeld heeft gevormd dat de initiële bron zorgvuldig omging met informatie van de subbronnen. (paragraaf 4.2.5)
- 5.14 Aangezien subbronnen bewust of onbewust bijdragen aan de verzameling van gegevens door de MIVD, vallen zij naar het oordeel van de Commissie binnen de categorie personen die op grond van artikel 15 sub c Wiv 2002 recht hebben op bescherming. De Commissie beveelt de MIVD aan om voortaan, voor zover mogelijk, voorafgaande aan het exploiteren van informatie afkomstig van een subbron, een beoordeling in het kader van de veiligheid van de desbetreffende subbron te maken. Dit kan bijvoorbeeld geschieden op basis van de informatie die via de initiële bron achterhaald kan worden over de subbron. (paragraaf 4.2.5)
- 5.15 In twee gevallen heeft de Commissie in het achterliggende dossier van ambtsberichten aan het OM aanleiding gezien nader onderzoek te verrichten naar de rechtmatigheid van de onderliggende gegevensverwerking. In één van deze gevallen is de Commissie van oordeel dat is voldaan aan de wettelijke vereisten voor de inzet van bijzondere bevoegdheden. In het andere geval is de Commissie van oordeel dat de MIVD bij de inzet van een telefoontap jegens een beperkt verschoningsgerechtigd

persoon niet heeft voldaan aan de wettelijke vereisten van noodzakelijkheid, proportionaliteit en subsidiariteit. Daarbij wijst de Commissie op de verzwaarde toets die geldt voor de inzet van bijzondere bevoegdheden jegens (beperkt) verschoningsgerechtigden. Zij beveelt de MIVD aan de gegevens die uit deze telefoontap zijn voortgekomen ingevolge artikel 43 leden 2 en 3 Wiv 2002 te verwijderen en te vernietigen. Hiervan dient voorts, op grond van artikel 43 lid 2 Wiv 2002, mededeling te worden gedaan aan het OM. Tot slot beveelt de Commissie aan dat de MIVD in het dossier van het ambtsbericht een aantekening maakt dat de onderliggende gegevens onrechtmatig zijn verwerkt (artikel 43 lid 2 Wiv 2002). (paragraaf 4.2.6)

- 5.16 Uit het onderzoek van de Commissie zijn aanwijzingen naar voren gekomen dat de MIVD in een aantal gevallen met de NR heeft overlegd over de relevantie van bepaalde specifieke informatie alvorens te overleggen met de LOvJ. De Commissie kan dit niet met zekerheid vaststellen, mede vanwege het feit dat de MIVD niet schriftelijk heeft vastgelegd wat in voorkomende gevallen precies is besproken. Zij acht deze gang van zaken onzorgvuldig en beveelt de MIVD aan er in de toekomst op toe te zien dat vooroverleg over gegevensverstrekking aan het OM alleen plaatsvindt met de LOvJ. (paragraaf 4.2.7)
- 5.17 In 2008 heeft de MIVD een mondeling ambtsbericht uitgebracht aan de NR in plaats van aan de LOvJ. Hierdoor heeft de MIVD in strijd gehandeld met artikel 38 lid 1 jo. lid 2 Wiv 2002. (paragraaf 4.2.7)
- 5.18 De Commissie heeft vastgesteld dat de MIVD bij twee ambtsberichten uitgebracht in de onderzoeksperiode in strijd met artikel 41 lid 3 Wiv 2002 heeft verzuimd de mate van betrouwbaarheid en de ouderdom van de gegevens te vermelden. In één geval ging het om gegevens die ouder waren dan 10 jaar. In het andere geval ging het om informatie waarvan de herkomst niet bekend was bij de MIVD. De Commissie concludeert hieruit dat de juistheid van deze informatie derhalve redelijkerwijs niet kon worden vastgesteld. Dit had naar het oordeel van de Commissie expliciet ter kennis moeten worden gebracht van het OM. (paragraaf 4.2.8)

Ambtsberichten aan de Immigratie- en Naturalisatiedienst

- 5.19 In één geval heeft de Commissie in een brief aan de MIVD d.d. 24 juni 2009 reeds gesteld dat niet is gebleken dat er een verband is met de taak van de MIVD in het belang van de nationale veiligheid. De Commissie concludeerde dat er geen wettelijke basis was voor het uitbrengen van het ambtsbericht en heeft de MIVD aanbevolen het ambtsbericht in te trekken. Op 3 november 2009 heeft de MIVD gevolg gegeven aan deze aanbeveling. (paragraaf 4.3.2)
- 5.20 De Commissie heeft vastgesteld dat de inhoud van de ambtsberichten die de MIVD in de onderzoeksperiode heeft uitgebracht aan de IND wordt gestaafd door de achterliggende dossiers. (paragraaf 4.3.3)
- 5.21 In twee gevallen heeft de MIVD verzuimd een betrouwbaarheidsaanduiding of bronvermelding op te nemen in ambtsberichten aan de IND. De MIVD heeft in deze gevallen derhalve niet voldaan aan zijn wettelijke plicht ingevolge artikel 12 lid 4 Wiv 2002. (paragraaf 4.3.4)

- 5.22 De Commissie constateert dat in één geval sprake is van een zogenaamde u-bochtconstructie waarbij de MIVD informatie afkomstig van de IND heeft terugverstrekkt. Uit het ambtsbericht blijkt niet dat de informatie van de IND afkomstig is. De MIVD meldt slechts dat deze informatie de dienst bekend is geworden. De Commissie acht deze constructie misleidend. Zij is bovendien van oordeel dat een dergelijke informatieverstrekking waarbij de ontvanger reeds over de informatie beschikt in strijd is met het noodzakelijkheidsvereiste ingevolge artikel 12 lid 2 Wiv 2002. (paragraaf 4.3.5)
- 5.23 Uit het onderzoek van de Commissie is gebleken dat de MIVD informatieverzoeken van de IND in bepaalde gevallen beantwoordt middels een staatsgeheim gerubriceerd document. In de onderzoeksperiode is dit drie keer voorgekomen. Daarbij ging het in twee gevallen om de verstrekking van persoonsgegevens. De Commissie is van oordeel dat deze twee informatieverstrekkingen als ambtsberichten behoren te worden aangemerkt. (paragraaf 4.3.6)
- 5.24 Bij de twee gerubriceerde ambtsberichten die de MIVD in de onderzoeksperiode heeft verstrekt aan de IND ziet de Commissie niet in waarom het in deze twee gevallen voor de MIVD niet mogelijk was aan het informatieverzoek te voldoen zonder daarbij informatie prijs te geven over het actuele kennisniveau, de bronnen of de werkwijze van de dienst. Naar het oordeel van de Commissie had de MIVD de desbetreffende informatie derhalve middels een ongerubriceerd ambtsbericht dienen te verstrekken. De Commissie beveelt de MIVD aan om ambtsberichten voortaan zodanig op te stellen dat deze in ongerubriceerde vorm kunnen worden verstrekt, tenzij er sprake is van een uitzondering waarbij het noodzakelijk is in het belang van de nationale veiligheid om de informatie aan de ontvanger te verstrekken en het niet mogelijk is dit te doen zonder het actuele kennisniveau, de bronnen of de werkwijze van de dienst prijs te geven. (paragraaf 4.3.6)
- 5.25 Bij bestudering van het achterliggende dossier van een ambtsbericht dat de MIVD in 2009 heeft uitgebracht aan de IND heeft de Commissie geconstateerd dat de geëxploiteerde informatie reeds vanaf 2005 bekend was bij de MIVD. De Commissie merkt op dat bestuursorganen zo snel en slagvaardig mogelijk dienen te handelen wanneer de belangen van burgers in het geding zijn. Zij wijst erop dat een dergelijke vertraging bij de verstrekking van persoonsgegevens, zonder dat daar een aanwijsbare reden voor is, zich slecht verdraagt met de van een bestuursorgaan vereiste voortvarendheid. (paragraaf 4.3.7)

Ambtsberichten aan leidinggevenden

- 5.26 Ambtsberichten aan leidinggevenden hebben als wettelijke basis artikel 36 Wiv 2002 en dienen derhalve in het kader van de goede taakuitvoering van de MIVD te worden uitgebracht. Dit houdt in dat het in het belang van de nationale veiligheid dient te zijn de informatie mee te delen aan de desbetreffende leidinggevende. De Commissie signaleert dat zich op het vlak van de wettelijke grondslag een structureel probleem voordoet dat zowel ziet op het beleid als de praktijk van de MIVD. Zij constateert dat uit de het beleid en de praktijk van de MIVD naar voren komt dat de dienst het verband tussen de gevonden antecedenten, de functie van de betrokkene en de nationale veiligheid in veel gevallen niet legt. De Commissie stelt vast dat met name het beleid en de praktijk van de MIVD ten aanzien van medewerkers van de KMar tekortschieten op dit vlak. (paragraaf 4.4.2)

- 5.27 De Commissie beveelt de MIVD aan in de toekomst bij ieder beveiligingsbegeleidend ambtsbericht aan een leidinggevende een interne toelichting op te stellen waarin wordt aangegeven waarom de gevonden gegevens, met het oog op de specifieke functie van de betrokkene een aanwijzing vormen dat de betrokkene kwetsbaar is uit het oogpunt van beveiliging. (paragraaf 4.4.2)
- 5.28 De Commissie heeft vastgesteld dat alle ambtsberichten die in de onderzoeksperiode aan leidinggevendenden binnen het ministerie van Defensie zijn uitgebracht worden gestaafd door het achterliggende dossier. (paragraaf 4.4.3)
- 5.29 In de ambtsberichten aan leidinggevendenden vermeldt de MIVD standaard dat uit het veiligheidsonderzoek naar de betrokkene bepaalde informatie naar voren is gekomen. De Commissie acht deze omschrijving te globaal om als bronvermelding te dienen ingevolge artikel 12 lid 4 Wiv 2002. (paragraaf 4.4.4)
- 5.30 De Commissie is van oordeel dat het tijdsbestek tussen het opvragen van het uittreksel uit het JDS en het uitbrengen van het ambtsbericht aan de desbetreffende leidinggevende in een aantal gevallen te lang was. Zij heeft vastgesteld dat het in 19 gevallen na het ontvangen van de gegevens 6 tot 13 maanden heeft geduurd voordat het ambtsbericht werd verstrekt. De Commissie is van oordeel dat het door haar geconstateerde tijdsverloop niet in lijn is met de voortvarendheid die een bestuursorgaan dient te betrachten wanneer zijn handelingen de belangen van burgers raken, zoals het geval is bij de verstrekking van persoonsgegevens. (paragraaf 4.4.5)
- 5.31 In één geval is het de Commissie gebleken dat de MIVD (een deel van) de informatie vooraf mondeling heeft meegedeeld aan de leidinggevende teneinde deze in staat te stellen de desbetreffende medewerker te schorsen. Het ambtsbericht is pas een halfjaar later uitgebracht. De Commissie is van oordeel dat hiermee niet is voldaan aan het vereiste dat de mededeling zo spoedig mogelijk had moeten worden bevestigd (artikel 40 lid 2 Wiv 2002). Bovendien had in het kader van de zorgvuldigheid in het ambtsbericht moeten worden vermeld dat (een deel van) de informatie reeds eerder mondeling was verstrekt. (paragraaf 4.4.5)

Ambtsberichten aan overige ontvangers

- 5.32 Het is de Commissie in één geval gebleken dat het achterliggende dossier van het ambtsbericht de inhoud slechts in beperkte mate onderbouwt. De Commissie acht dit onzorgvuldig. De Commissie merkt op dat aan een ambtsbericht een bepaalde analyse of inschatting door de MIVD ten grondslag kan liggen. Dit wil zeggen dat het ambtsbericht niet alleen is gebaseerd op bepaalde feiten, maar ook op algemene kennis en expertise die aanwezig is binnen de dienst. Dergelijke algemene informatie heeft vaak niet expliciet zijn beslag gekregen in rapporten of andere documenten en kan daardoor niet aan het achterliggende dossier worden toegevoegd. Wanneer een ambtsbericht deels steunt op algemene informatie, dient de MIVD naar het oordeel van de Commissie echter wel, ten behoeve van het dossier van het ambtsbericht, schriftelijk te motiveren waarom de algemene kennis en expertise van de MIVD tot een bepaalde conclusie leiden. (paragraaf 4.5)

5.33 In één geval heeft de MIVD verzuimd een betrouwbaarheidsaanduiding of bronvermelding op te nemen in de tekst, waardoor niet is voldaan aan het vereiste ingevolge artikel 12 lid 4 Wiv 2002. (paragraaf 4.5)

Aldus vastgesteld in de vergadering van de Commissie d.d. 16 mei 2012.