
TOEZICHTSRAPPORT

Inzake het onderzoek van de Commissie van Toezicht naar het AIVD-onderzoek naar radicaal dierenrechtenactivisme en links-extremisme

Inhoudsopgave

Paragraaf 1.		
Taak van de AIVD op het gebied van radicaal dierenrechtenactivisme en links-extremisme		1
Paragraaf 2.		
Onderzoek van de Commissie		2
Paragraaf 3.		
Taakopvatting van de AIVD		2
Paragraaf 4.		
Samenwerking		3
4.1	De rol van de RID'en	3
4.2	Samenwerking en afstemming van taken met UCTA	4
Paragraaf 5.		
Inzet van (bijzondere) bevoegdheden		4
5.1	Motivering ten aanzien van de verlenging van taps (art. 25 WIV 2002)	5
5.2	Telecommunicatie met verschoningsgerechtigden	5
5.3	Het plegen van strafbare feiten door agenten van de AIVD	7
5.4	Open bronnen	9
Paragraaf 6.		
De verwerking van gegevens		10
6.1	Gegevensverwerking ten aanzien van benaderingskandidaten	10
6.2	Documentatieachterstanden	11
Paragraaf 7.		
Conclusies en aanbevelingen		11

TOEZICHTSRAPPORT

Inzake het onderzoek van de Commissie van Toezicht naar het AIVD-onderzoek naar radicaal dierenrechtenactivisme en links-extremisme

1. Taak van de AIVD op het gebied van radicaal dierenrechtenactivisme en links-extremisme

Op grond van haar zogenoemde A-taak¹ verricht de AIVD onderzoek naar het links-extremisme en het radicaal dierenrechtenactivisme.

Het radicaal dierenrechtenactivisme wordt hier als apart onderzoeksterrein aangeduid, omdat dit onderwerp niet geacht kan worden volledig tot het links-extremisme te behoren. De AIVD geeft in haar in juli 2004 uitgebrachte notitie 'Dierenrechtenactivisme in Nederland: grenzen tussen vreedzaam en vlammend protest' aan dat radicale dierenrechtenactivisten zowel links-activistisch, extreem rechts als a-politiek kunnen zijn. Daarnaast is er nog een groep radicale dierenrechtenactivisten afkomstig uit de hoek van de 'straight edge'.²

Niet elke vorm van dierenrechtenactivisme wordt onderzocht door de AIVD: slechts indien het gaat om de meer radicale vormen van dit activisme valt het onderzoek onder de taakstelling van de AIVD (art. 6 lid 2 sub a van de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2002³). Actievormen die geen bedreiging opleveren voor de democratische rechtsorde worden niet onderzocht.

'Wanneer radicaal gedachtegoed inhoudt dat ondemocratische doelen worden nagestreefd of wanneer dit gedachtegoed leidt tot activiteiten die een gevaar vormen voor de democratische rechtsorde, is overheidsingrijpen nodig en komen betrokken personen of organisaties onder de aandacht van de AIVD.'⁴

Radicalen dierenrechtenactivisten proberen de politieke besluitvorming op gebieden zoals bio-industrie en dierproeven te beïnvloeden onder meer door middel van geweld, dan wel dreiging met geweld. Door deze buitenwettelijke acties vormen zij een gevaar voor de democratische rechtsorde.

Bij het onderzoek van de AIVD naar het links-extremisme richt de AIVD zich met een wisselende aandacht op extremistische uitingen van bijvoorbeeld anti-globalisering, anti-fascisme, anti-asielbeleid en anti-militarisme.

¹ Art. 6 lid 2 sub a WIV 2002.

² Een subcultuur onder met name jongeren welke gericht is op onthouding van bepaalde zaken, zoals alcohol en vlees. In dit verband houdt deze stroming zich onder meer bezig met dierenrechten, maar bijvoorbeeld ook met zaken als verzet tegen abortus. Zie o.a. de AIVD-notitie 'Dierenrechtenactivisme in Nederland. Grenzen tussen vreedzaam en vlammend protest', p. 7-8. Te raadplegen via www.aivd.nl.

³ Verder te noemen: WIV 2002.

⁴ Zie de in noot 2 genoemde notitie van de AIVD, p. 19.

2. Onderzoek van de Commissie

De Commissie van Toezicht betreffende de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (verder te noemen: de Commissie) heeft een onderzoek verricht naar de door de AIVD vanaf 29 mei 2002 (inwerkingtreding van de WIV 2002) ontwikkelde activiteiten in het kader van het onderzoek naar radicaal dierenrechtenactivisme en links-extremisme. Dit onderzoek is bij brief d.d. 11 november 2004, conform art. 78 lid 3 WIV 2002, aangekondigd aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. De Commissie heeft onder meer de aangewende bevoegdheden in kaart gebracht en getoetst aan de wettelijke vereisten, met inbegrip van de mandaatregelingen en de algemene instructies van de AIVD. Daarbij is tevens getoetst of de verrichte onderzoekshandelingen voldeden aan de vereisten van noodzakelijkheid (artikel 18 WIV 2002), proportionaliteit en subsidiariteit (artikel 31 en 32 WIV 2002). Naast dossieronderzoek heeft de Commissie tevens gesprekken gevoerd met enkele voor het onderzoek verantwoordelijke medewerkers van de dienst.

3. Taakopvatting van de AIVD

Zoals hierboven gesteld kan de AIVD met het oog op haar taakstelling enkel onderzoek verrichten naar die vormen van activisme die een gevaar opleveren voor de democratische rechtsorde. Dit kan inhouden dat de desbetreffende vorm van activisme een gewelddadige component in zich heeft, maar tevens kan het betekenen dat het gedachtegoed van de activisten anti-democratisch is, zonder te komen tot gewelddadigheden.

Lange tijd heeft de AIVD bij het onderhavige onderzoeksterrein gesproken van ‘gewelddadig politiek activisme’.⁵ Deze term werd echter ontoereikend ervaren om de lading van de onderzochte fenomenen te dekken. Zo zijn er binnen het onderzoeksterrein een aantal personen actief die niet of nauwelijks politiek gemotiveerd zijn. Daarnaast is de term gewelddadig niet van toepassing op het onderzoeksterrein als geheel. Ook het geweldloze activisme dient volgens de AIVD onderzocht te worden omdat dit mogelijk een voorveld vormt voor gewelddadig activisme. De AIVD verricht dan ook onderzoek naar een mogelijke radicalisering van personen binnen de onderzoeksterreinen. Radicalisering kan volgens de AIVD immers duiden op een groeiende bereidheid buitenwettelijke middelen te gebruiken. De AIVD vindt het noodzakelijk ook deze ontwikkelingen te blijven onderzoeken.

Dit onderzoek naar radicalisering zal te allen tijde dienen te vallen binnen de grenzen van de taakomschrijving van de AIVD ex art. 6 lid 2 sub a WIV 2002. Dit betekent dat er sprake zal moeten zijn van een ernstig vermoeden dat de personen en/of organisaties door de doelen die zij nastreven een gevaar vormen voor het voortbestaan van de democratische rechtsorde. Dit duidt aldus op een rechtstreekse koppeling aan het ondemocratische gedachtegoed van deze activisten en op de door hen nagestreefde doelen, die op een gespannen voet staan met de beginselen van een democratische rechtsorde.

Daarnaast is onderzoek naar geweldloos activisme volgens de AIVD tevens noodzakelijk door een gewichtig (internationaal) staatsbelang dat door politieke acties geschaad kan worden (bijvoorbeeld activiteiten van anti-globalisten tijdens een EU-top).

De AIVD heeft er voor gekozen de term ‘gewelddadig politiek activisme’ te vervangen door de term ‘links- (en rechts-)extremisme’.

⁵ Zie bijv. het jaarverslag AIVD 2004, p. 43 e.v.

Wel heeft de aard van het activisme invloed op de concrete invulling van het onderzoek van de AIVD. Wanneer er sprake is van gewelddadig activisme verricht de AIVD een meer diepgravend onderzoek, aangezien dan ook de dreiging ten aanzien van de democratische rechtsorde in beginsel groter is. Het onderzoek naar het geweldloze activisme (bijv. in het kader van radicalisering) heeft in beginsel een meer beperkte omvang.

Tevens is het bovenstaande van belang voor het inzetten van bijzondere bevoegdheden. Deze bevoegdheden mogen blijkens art. 18 WIV 2002 slechts worden uitgeoefend voor zover dat noodzakelijk is voor de goede taakuitvoering van de AIVD. De inzet van bijzondere bevoegdheden kan de vereiste noodzakelijkheid verliezen wanneer de dreiging ten aanzien van de democratische rechtsorde gering is.

Overigens is in de praktijk een duidelijke scheiding tussen de verschillende vormen van activisme vaak niet of moeilijk aan te brengen. De meeste objecten van onderzoek van de AIVD (de zogeheten targets) op dit terrein zetten zich in voor meerdere vormen van activisme en worden dan ook door de AIVD aangeduid als ‘multi issue-activisten’.

De Commissie is van oordeel dat de AIVD bij de invulling van haar onderzoek op het terrein van het radicaal dierenrechtenactivisme en het links-extremisme is gebleven binnen haar taakomschrijving.

4. Samenwerking

Bij het onderhavige onderzoek werkt de AIVD samen met verschillende diensten. De Commissie gaat hieronder in op enkele van deze samenwerkingsmodaliteiten.

4.1 De rol van de RID'en

Bij het onderzoek naar het links-extremisme en het radicaal dierenrechtenactivisme wordt de AIVD bijgestaan door de Regionale Inlichtingendiensten (RID'en) die ressorteren onder de 25 regionale politiekorpsen. De RID'en worden door hun inbedding en hun spreiding over het gehele land vooral van belang geacht voor het volgen van de ontwikkelingen binnen de samenleving.

De basis voor de werkzaamheden van de RID'en die zij voor de AIVD uitvoeren is art. 60 WIV 2002, waarin wordt bepaald dat de korpschef van een politiekorps werkzaamheden verricht ten behoeve van de AIVD. Naast deze taak heeft de RID tevens een taak op het gebied van de openbare orde. Er bestaat geen zeggenschapsrelatie tussen de AIVD en de RID bij deze laatste taak. De verantwoordelijkheid voor de invulling hiervan ligt in handen van de burgemeester en de korpschef van het desbetreffende politiekorps.

Wanneer de RID'en werkzaamheden verrichten onder art. 60 WIV 2002 dienen deze te vallen onder de teamopdrachten van de AIVD. Mochten hierbij bijzondere bevoegdheden worden ingezet, dan dient dit te geschieden conform de mandaatregeling van de AIVD. In deze zin worden de RID-ambtenaren ingeschakeld als waren zij AIVD'ers. De RID'en zijn dus niet bevoegd zelfstandig bijzondere bevoegdheden in te zetten wanneer zij activiteiten ten behoeve van de AIVD verrichten.

De Commissie constateert dat de rol van de RID'en niet altijd even helder is. Vooral bij een onderwerp als het onderhavige ligt een overlap van de beide taken van de RID in de rede. Het

is niet precies duidelijk op welke wijze deze scheiding in de praktijk vorm krijgt en op welke wijze de AIVD daar toezicht op kan houden.

Het voerde voor de Commissie te ver dit onderwerp in dit onderzoek uitputtend te behandelen. De geconstateerde onduidelijkheden over de inzet van de RID'en bij de onderzoeken van de AIVD zijn voor de Commissie aanleiding hier binnenkort een diepteonderzoek naar te entameren.

4.2 Samenwerking en afstemming van taken met de UCTA

Naast de AIVD heeft ook de Unit Contra Terrorisme en Activisme (UCTA)⁶, een rechercheonderdeel van het Korps Landelijke Politiediensten (KLPD), een taak op het gebied van het dierenrechtenactivisme.⁷ Het onderzoek van de UCTA heeft een andere invalshoek dan het onderzoek van de AIVD; het dient te allen tijde gericht te zijn op de opsporing van strafbare feiten. Wel kunnen beide onderzoeken elkaar overlappen. Veelal worden immers dezelfde personen door de AIVD en de UCTA onderzocht.

Recent zijn twee medewerkers van het KLPD aangewezen om overeenkomstig art. 60 WIV 2002 ten behoeve van de AIVD werkzaamheden te verrichten (de zg. ID-KLPD). Deze functionarissen hebben voor de AIVD een oog- en oorfunctie binnen het korps. Zo kunnen zij kennis nemen van de activiteiten van de UCTA op het gebied van het dierenrechtenactivisme. De AIVD zet ook een eigen medewerker binnen een onderdeel van het KLPD, de Dienst Nationale Recherche Informatie (DNRI), in als liaison. Deze liaison behartigt de belangen van de AIVD op de terreinen waar sprake is van een overlap van taken tussen de beide diensten. Deze liaison dient in nauw overleg te treden met de beide functionarissen van de KLPD die zijn aangewezen als art. 60-ambtenaren.

De genoemde personen dienen hun meerderen te waarschuwen wanneer de ene dienst in het vaarwater komt, dan wel dreigt te komen, van de andere dienst. De Commissie heeft geconstateerd dat in het verleden de afstemming van taken en werkzaamheden tussen de AIVD en de UCTA verbetering behoefde. Daarom onderschrijft zij de aanwijzing van de genoemde functionarissen voor het stroomlijnen van de afstemming van taken.

5. Inzet van (bijzondere) bevoegdheden

Bij het onderzoek naar het radicaal dierenrechtenactivisme en het links-extremisme zet de AIVD verschillende bijzondere bevoegdheden in. Naar het oordeel van de Commissie beantwoordde de inzet van deze bevoegdheden aan de wettelijke vereisten, waaronder de eisen van noodzakelijkheid (art. 18 WIV 2002), subsidiariteit en proportionaliteit (art. 31 en 32 WIV 2002).

De Commissie wil enkele opmerkingen maken betreffende de inzet van bepaalde bijzondere bevoegdheden.

5.1 Motivering ten aanzien van de verlenging van taps (art. 25 WIV 2002)

⁶ Voorheen de Unit Terrorismebestrijding en Bijzonder Taken (UTBT).

⁷ Het KLPD heeft nagenoeg gelijktijdig aan de AIVD-notitie 'Dierenrechtenactivisme in Nederland' een criminaliteitsbeeldanalyse uitgebracht over het dierenrechtenactivisme. Deze analyse is te raadplegen via www.justitie.nl.

De Commissie is van oordeel dat naarmate art. 25 WIV 2002 (afluisteren van telecommunicatie) gedurende een langere periode wordt ingezet, de motivering ten aanzien van de verlenging van deze bevoegdheid een bijzonder belang krijgt. De AIVD dient naar het oordeel van de Commissie zo duidelijk mogelijk aan te geven welke informatie inzet van de bevoegdheid in de voorgaande periode(s) heeft opgeleverd en de reden(en) waarom verlenging van de tap noodzakelijk is voor een goede taakuitvoering (art. 18 WIV 2002). Dit laatste geldt in bijzondere mate wanneer inzet van de bevoegdheid in de afgelopen periode geen of weinig relevante inlichtingen heeft opgeleverd. Daarnaast dient de AIVD zich er rekenschap van te geven dat zij de eisen van subsidiariteit en proportionaliteit voldoende in acht heeft genomen.

De Commissie constateert dat de motiveringen voor de verlengingen aanvankelijk soms summier waren. Gedurende de loop van het onderzoek van de Commissie heeft het team de motivering voor de verlengingen van de inzet van art. 25 WIV 2002 uitgebreid. De Commissie is van oordeel dat het team momenteel voldoet aan bovengenoemde motiveringseisen.

De Commissie beveelt aan dat de AIVD in de motivering voor de verlengingen van de inzet van art. 25 WIV 2002 zo duidelijk mogelijk beschrijft waarom verdere inzet noodzakelijk is.

De Commissie is van oordeel dat de AIVD voldoet aan haar verplichtingen ex art. 32 WIV 2002, waarin wordt voorgeschreven dat uitoefening van een bijzondere bevoegdheid dient te worden gestaakt indien het doel waartoe de bevoegdheid is uitgeoefend is bereikt. De Commissie constateert dat de inzet van art. 25 WIV 2002 door de AIVD direct wordt beëindigd wanneer dat op grond van alle relevante omstandigheden aangewezen is.

5.2 Telecommunicatie met verschoningsgerechtigden

Bij de toepassing van art. 25 WIV 2002, bijvoorbeeld door het afluisteren van telefoongesprekken, komt het soms voor dat een gesprek van een target van de AIVD met een verschoningsgerechtigde, zoals diens advocaat, wordt afgeluisterd en opgenomen.

De Commissie heeft onderzocht hoe de AIVD met dit vraagstuk omgaat en welke uitgangspunten de dienst hanteert met betrekking tot het opnemen, uitwerken en vastleggen van telecommunicatie met een verschoningsgerechtigde.

De AIVD stelt zich op het standpunt dat de regels omtrent het omgaan met telecommunicatie met een verschoningsgerechtigde, die ingevolge art. 126aa van het Wetboek van Strafvordering en het daarop gebaseerde *Besluit bewaren en vernietigen niet-gevoegde stukken*⁸ gelden voor het strafvorderlijk traject (opsporen en vervolgen) niet onverkort van toepassing zijn op de AIVD. De ratio van deze regels is naar het oordeel van de AIVD dat iemand vrijelijk met een verschoningsgerechtigde moet kunnen communiceren, zonder dat deze communicatie later in een gerechtelijke procedure tegen hem of haar gebruikt kan worden.

De AIVD heeft niet tot taak informatie te verzamelen die later gebruikt kan worden in een gerechtelijke procedure. Haar kerntaak bestaat uit het tijdig waarschuwen van de organen die bevoegd zijn tot het nemen van maatregelen voor mogelijke bedreigingen van de in de taakomschrijving van de AIVD genoemde belangen (zie art. 6 WIV 2002). Om deze reden

⁸ Besluit van 15 december 1999, *Stb.* 1999, 548.

acht de AIVD zich in beginsel niet gebonden aan de regels die in het opsporingsonderzoek gelden ten aanzien van gesprekken van een verdachte met een verschoningsgerechtigde.

Desalniettemin kent de AIVD een groot belang toe aan het beginsel dat iemand vrijelijk met een verschoningsgerechtigde moet kunnen communiceren. Daarom heeft de AIVD de volgende uitgangspunten geformuleerd over de wijze waarop omgegaan dient te worden met opgenomen communicatie met een verschoningsgerechtigde.

Informatie, afkomstig uit opgenomen telecommunicatie met een verschoningsgerechtigde, zal in de regel niet in een ambtsbericht aan het Openbaar Ministerie worden opgenomen.

Anders zou immers via een omweg inbreuk kunnen worden gemaakt op de regels die gelden op strafvorderlijk terrein. Er zijn volgens de AIVD echter omstandigheden denkbaar waarin het belang van de bescherming van onze samenleving zwaarder dient te wegen dan het belang van een vrije communicatie met een verschoningsgerechtigde. In zo'n geval zal informatie, afkomstig uit opgenomen telecommunicatie met een verschoningsgerechtigde, wel in een ambtsbericht aan het Openbaar Ministerie worden opgenomen. Te denken valt bijvoorbeeld aan informatie over een ophanden zijnde aanslag. In dit geval zullen niet meer details in het ambtsbericht worden opgenomen dan strikt noodzakelijk is.

De AIVD is zich bewust van het feit dat de dienst nog meer gespitst dient te zijn op het vereiste dat opgenomen telecommunicatie met een verschoningsgerechtigde in beginsel niet mag worden opgenomen in een ambtsbericht na de mogelijke inwerkingtreding van het wetsvoorstel Afgeschermd getuigen.⁹ Dit wetsvoorstel is erop gericht AIVD-informatie gemakkelijker in het strafproces te kunnen gebruiken.

Alle ambtsberichten aan het Openbaar Ministerie worden getoetst door de juridische afdeling van de AIVD, waarbij deze afdeling inzicht krijgt in alle achterliggende documenten. Hierbij wordt ook aandacht besteed aan bovengenoemd punt. Vervolgens wordt ook de vertegenwoordiger van het Openbaar Ministerie (de Landelijk Officier van Justitie voor terrorismebestrijding) in de gelegenheid gesteld de achterliggende stukken bij het ambtsbericht in te zien.

De Commissie onderschrijft het standpunt van de AIVD dat de regels inzake het omgaan met opgenomen telecommunicatie met een verschoningsgerechtigde, die gelden in het strafvorderlijk traject, niet onverkort van toepassing zijn op de AIVD. De ratio van deze regels houdt met name in dat het niet is toegestaan dat de inhoud van dergelijke telecommunicatie tegen een individu in een gerechtelijke procedure wordt gebruikt. In de woorden van de Hoge Raad ligt aan het verschoningsrecht ten grondslag dat 'het maatschappelijk belang dat de waarheid in rechte aan het licht komt moet wijken voor het maatschappelijk belang dat een ieder zich vrijelijk en zonder vrees voor openbaarmaking van het toevertrouwde om bijstand en advies tot de verschoningsgerechtigde moet kunnen wenden'.¹⁰

Deze overweging van de Hoge Raad duidt op een koppeling aan een gerechtelijke procedure.

Desondanks acht ook de Commissie het onderwerp van groot belang voor de AIVD. Een van de principes van het verschoningsrecht is immers dat een individu erop moet kunnen vertrouwen dat een vrij contact tussen hem en een verschoningsgerechtigde (bijvoorbeeld zijn advocaat) gewaarborgd is. Dit is een belangrijk beginsel van een democratische rechtsorde en

⁹ Kamerstuknummer 29 743.

¹⁰ Zie o.a. HR 29 juni 2004, JOL 2004, 380.

een van de vereisten die voortvloeien uit het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens (EVRM). Dit beginsel wordt niet gediend door de vrees dat de AIVD meeluistert en tevens de gegevens vastlegt.

Daarom acht de Commissie het noodzakelijk dat de AIVD restrictief omgaat met het uitwerken en vastleggen van telecommunicatie met een verschoningsgerechtigde.

De Commissie constateert dat de AIVD zich bewust is van de bijzondere aard van de bevoegdheid en om deze reden de eis heeft gesteld dat dergelijke communicatie slechts mag worden vastgelegd wanneer dat strikt noodzakelijk is voor een goede taakuitvoering.

De Commissie zal – gezien de bijzondere aard van de bevoegdheid – streng toetsen of de AIVD voldoet aan de eisen die daarvoor zijn gesteld. In de toekomst zal de Commissie bij haar onderzoeken speciale aandacht schenken aan dit onderwerp.

De AIVD heeft de Commissie meegedeeld dat zij het bovengenoemde onderwerp beter in richtlijnen zal gaan vastleggen, zodat een ieder binnen de dienst op de hoogte is van de regels die op dit punt gelden en van de bijzondere aard van deze bevoegdheid.

Ook de Commissie acht dit noodzakelijk.

Ook al is het onderzoek van de AIVD niet op het opsporen van strafbare feiten gericht, toch kan het onderzoek wel – als bijvangst – informatie over dergelijke feiten naar voren brengen. Het is dan noodzakelijk de vereisten die in het kader van het strafvorderlijke traject gelden in ogenschouw te nemen. Om deze reden is de Commissie het met de AIVD eens dat de inhoud van vastgelegde communicatie met een verschoningsgerechtigde in de regel niet in een ambtsbericht aan het Openbaar Ministerie mag worden opgenomen en dat, wanneer dit wel gebeurt, grote terughoudendheid in acht moet worden genomen.

De Commissie zal in voorkomende gevallen toetsen of aan de genoemde eisen wordt voldaan.

5.3 Het plegen van strafbare feiten door agenten van de AIVD

Agenten van de AIVD is het onder omstandigheden toegestaan strafbare feiten te plegen, dan wel medewerking hieraan te verlenen. Hiervoor is altijd een instructie van de AIVD vereist, welke ingevolge art. 21 lid 3 WIV 2002 enkel wordt gegeven indien een goede taakuitvoering van de dienst dan wel de veiligheid van de betrokken natuurlijke persoon daartoe noodzaakt. Het plegen van strafbare feiten in het kader van een goede taakuitvoering zal veelal samenhangen met de noodzaak tot het behouden van een cruciale informatiepositie. Bij het vereiste ‘veiligheid van de agent’ zou gedacht kunnen worden aan het geval dat afwijkend groepsgedrag ertoe zou kunnen leiden dat betrokkene wordt ontmaskerd en wordt bedreigd met – soms levensbedreigende – repressaillemaatregelen.¹¹ De genoemde instructie dient schriftelijk te worden vastgelegd (art. 21 lid 6 WIV 2002).

In het geval een dergelijke instructie is opgesteld en door de bevoegde functionarissen is goedgekeurd, is er sprake van een strafuitsluitingsgrond in de zin van een bevoegd gegeven ambtelijk bevel (art. 43 van het Wetboek van Strafrecht).¹² Pas dan kan er sprake zijn van straffeloosheid voor de agent, mocht het komen tot een strafrechtelijke procedure.

¹¹ Zoals in de memorie van toelichting is uiteengezet is de aanwezigheid van een instructie niet alleen van belang in verband met het eerdergenoemde controle-aspect, maar ook om te bewerkstelligen dat een

¹¹ *Kamerstukken II 1997/98, 25 877, nr. 3, p. 33.*

¹² *Kamerstukken II 1997/98, 25 877, nr. 3, p. 33.*

agent – mits hij zich aan de gegeven instructie heeft gehouden – in deze gevallen straffeloos is. Dit laatste is – zeker voor de persoon van de agent – essentieel en schept alleen al uit dien hoofde een verplichting.¹³

De Commissie wijst op de verantwoordelijkheid van de dienst om in voorkomende gevallen – binnen haar vermogens – te voorkomen dat agenten veroordeeld worden als gevolg van de werkzaamheden die zij verrichten ten behoeve van de AIVD. Dit houdt onder meer in dat in de gevallen waarin dat aangewezen is (dat is wanneer het mogelijk is dat de agent zich in de sfeer van het (mede)plegen van strafbare feiten zal dienen te begeven) een instructie, waarin de voorwaarden waaronder de agent strafbare feiten mag plegen worden beschreven, zal moeten worden gegeven aan de agent.

De AIVD dient naar het oordeel van de Commissie extra gespitst te zijn op het opstellen van een instructie met betrekking tot het (mede)plegen van strafbare feiten door de ruime interpretatie van de deelneming aan strafbare feiten die door de rechtspraak wordt gehanteerd. Het behoren tot een groep waarbinnen strafbare feiten worden gepleegd kan, zonder dat de desbetreffende deelnemer daadwerkelijk zelf die strafbare feiten pleegt, onder omstandigheden voldoende zijn voor een bewezenverklaring van het medeplegen van een strafbaar feit. Relevante omstandigheden zijn bijvoorbeeld de mogelijkheid zich te kunnen distantiëren van de te plegen strafbare feiten¹⁴, de wetenschap dat de desbetreffende feiten gepleegd zullen gaan worden¹⁵ en de intensiteit van de samenwerking.

De ruime strafbaarstelling van het medeplegen van een strafbaar feit zorgt ervoor dat agenten van de AIVD gemakkelijk in de sfeer van strafbaar handelen terecht kunnen komen. De strafbaarstelling van voorbereidingshandelingen brengt met zich mee dat dit ook al in een vroeg stadium aan de orde is.

Verder zijn nog de artikelen 140 en 141 van het Wetboek van Strafrecht (WvSr) van belang, die strafbaar stellen het deelnemen aan een criminele organisatie resp. openlijke geweldpleging.¹⁶ Laatstgenoemde strafbaarstelling wordt met name voor rellen en vandalisme gebruikt; activiteiten die veelvuldig plaatsvinden bij de hier relevante onderzoeksterreinen.

Met het oog op het bovenstaande komt het belang van het opstellen van een instructie aan bepaalde agenten van de dienst pregnant naar voren. Naar het oordeel van de Commissie dient de AIVD het oog te houden op het (tijdig) geven van een instructie aan de daarvoor in aanmerking komende agenten van de dienst.¹⁷

Naar het oordeel van de Commissie is het opstellen van een instructie met betrekking tot het plegen van strafbare feiten ook in het belang van een goede taakuitvoering van de dienst, aangezien agenten eerder bereid zullen zijn strafbare feiten in het kader van hun werkzaamheden voor de dienst te plegen, wanneer zij weten dat dit – in beginsel – geen negatieve strafrechtelijke gevolgen voor hen zal inhouden. Het blijkt dat het niet volledig kunnen garanderen van straffeloosheid een negatief effect heeft op de bereidheid van agenten om strafbare feiten onder instructie van de AIVD te plegen.

¹³ *Kamerstukken II 1999/00*, 25 877, nr. 8, p. 60.

¹⁴ Zie HR 12 november 1996, *NJ 1997*, 190, HR 20 januari 1998, *NJ 1998*, 426 en HR 26 oktober 2004, *NJ 2004*, 682.

¹⁵ HR 20 januari 1998, *NJ 1998*, 426.

¹⁶ Het openlijk in vereniging geweld plegen tegen personen of goederen.

¹⁷ Dit zijn in beginsel slechts die agenten wier betrouwbaarheid niet aan twijfel onderhevig is.

Naar het oordeel van de Commissie rust op de AIVD de verplichting de eventuele strafrechtelijke gevolgen voor de agent met deze te bespreken. De Commissie constateert dat de AIVD haar agenten over deze mogelijke gevolgen in ruime mate inlicht.

In de Kamerstukken is duidelijk gemaakt dat de instructie goedgekeurd dient te worden door het Openbaar Ministerie (in dit geval vertegenwoordigd door de Landelijk Officier van Justitie (LOvJ) voor terrorismebestrijding).¹⁸ Wanneer strafvorderlijke maatregelen zijn genomen of dreigen te worden genomen kan de LOvJ zich inzetten om mogelijke strafrechtelijke consequenties voor de agent te voorkomen. Het is gebleken dat de LOvJ hier niet in alle gevallen toe in staat is. De AIVD, noch de LOvJ heeft immers de bevoegdheid het Openbaar Ministerie te verplichten af te zien van het nemen van bepaalde strafvorderlijke maatregelen. Dit kan echter wel een probleem voor de (agent van de) AIVD opleveren, waardoor de AIVD gedwongen wordt te zoeken naar ad hoc oplossingen.

Daarnaast zorgt het inlichten van het Openbaar Ministerie over agenten van de AIVD die in de belangstelling van het Openbaar Ministerie staan ervoor dat een grotere kring van personen kennis draagt van kwetsbare operaties van de AIVD, hetgeen botst met de belangen van de dienst en het veiligheidsbelang van de agenten.

De Commissie heeft met voldoening kennis genomen van het feit dat thans voortvarend wordt gewerkt aan de totstandkoming van de in art. 21 lid 7 WIV 2002 voorziene algemene maatregel van bestuur (AMvB). In deze AMvB worden nadere regels gesteld met betrekking tot:

- a. de voorwaarden waaronder en de gevallen waarin ter uitvoering van een instructie door een agent handelingen mogen worden verricht die tot gevolg kunnen hebben dat medewerking wordt verleend aan het plegen van een strafbaar feit, dan wel een strafbaar feit wordt gepleegd;
- b. de wijze waarop de uitoefening van de desbetreffende bevoegdheid wordt gecontroleerd.

5.4 Open bronnen

Eén van de uitgangspunten van het subsidiariteitsbeginsel is dat de inzet van (bijzondere) bevoegdheden achterwege dient te blijven wanneer kan worden volstaan met het raadplegen van open bronnen. Dit uitgangspunt is door de wetgever in art. 31 lid 1 WIV 2002 verwoord:

‘De uitoefening van een bevoegdheid als bedoeld in deze paragraaf is slechts geoorloofd, indien de daarmee beoogde verzameling van gegevens niet of niet tijdig kan geschieden door raadpleging van voor een ieder toegankelijk informatiebronnen of van informatiebronnen waarvoor aan de dienst een recht op kennisneming van de aldaar berustende gegevens is verleend.’

De Commissie constateert dat bij de taakuitvoering door de AIVD internet als open bron een steeds belangrijker plaats inneemt in het inlichtingenproces. Bij het gebruik maken van dit medium kunnen relevante gegevens worden achterhaald, waardoor in sommige gevallen inzet van (bijzondere) bevoegdheden achterwege kan blijven. Hierdoor blijft de inbreuk op de privacy van betrokkenen tot een minimum beperkt.

De Commissie constateert dat bij het onderhavige onderzoek van de AIVD open bronnen een belangrijke rol vervullen. De Commissie is van oordeel dat de AIVD hiermee voldoet aan het vereiste van art. 31 lid 1 WIV 2002.

6. De verwerking van gegevens

¹⁸ Zie in deze zin bijv. *Kamerstukken II 2000/01*, 25 877, nr. 59, p. 9.

6.1 Gegevensverwerking ten aanzien van benaderingskandidaten

Bij het onderzoek naar het links-extremisme en radicaal dierenrechtenactivisme werkt de AIVD met een aantal informanten (art. 17 WIV 2002) en agenten (art. 21 WIV 2002) die de AIVD van inlichtingen voorzien.

Bij de eerste benadering van deze personen is er in sommige gevallen sprake van een zeker risico voor de AIVD. Zo worden bijvoorbeeld personen benaderd die (mogelijk) toegang hebben tot personen die in de belangstelling staan van de AIVD. Bij alle potentiële bronnen dient de AIVD de afweging te maken of zij benaderbaar zijn voor de AIVD. Van tevoren is deze afweging vaak moeilijk te maken. Vandaar dat de AIVD onderzoek verricht naar deze personen. Bij deze onderzoeken worden in sommige gevallen ook informanten benaderd met het verzoek inlichtingen aan de AIVD te verschaffen over de te benaderen persoon. Deze informanten zijn personen die de benaderingskandidaat kennen en uit dien hoofde (vrijwillig) aan de AIVD informatie kunnen aanleveren. Dit verzoek om informatie valt onder art. 17 lid 1 aanhef en sub a WIV 2002 waarin wordt bepaald dat de AIVD ter ondersteuning van een goede taakuitvoering bevoegd is zich te wenden tot een ieder die geacht wordt de benodigde gegevens te kunnen verstrekken.

Bij deze onderzoeken mag de AIVD geen bijzondere bevoegdheden inzetten, aangezien dat blijkens art. 18 WIV 2002 slechts is toegestaan voor zover dat noodzakelijk is voor de goede uitvoering van de taken bedoeld in art. 6 lid 2 sub a en d WIV 2002. Het hier bedoelde onderzoek valt hier niet onder.

Het benaderen van informanten is echter geen bijzondere bevoegdheid. Wel leidt het bevragen van informanten tot de verwerking van persoonsgegevens in de zin van art. 13 WIV 2002 en in die zin tot een inbreuk op de privacy. Dit artikel geeft meerdere gronden waarop de AIVD de verwerking van persoonsgegevens kan baseren. Bij de verwerking van persoonsgegevens ten aanzien van benaderingskandidaten is art. 13 lid 1 aanhef en sub e WIV 2002 van belang:

‘De verwerking van persoonsgegevens door de AIVD kan slechts betrekking hebben op personen wier gegevens noodzakelijk zijn ter ondersteuning van een goede taakuitvoering door de dienst.’

Het hier bedoelde onderzoek en daaraan gekoppeld de verwerking van persoonsgegevens is noodzakelijk om de dienst in staat te stellen een adequate beslissing te nemen over het al dan niet benaderen van de bedoelde personen. Het gaat hierbij met name om het reduceren van eventueel bestaande risico's en om het inschatten of het een voldoende betrouwbaar persoon betreft. Dit laatste kan zelfs worden gezien als een verplichting voor de AIVD.

De AIVD zal bij deze verwerking moeten voldoen aan het in het kader van inbreuken op de privacy algemeen geldende beginsel van proportionaliteit, dat eist dat de inbreuk evenredig dient te zijn aan het daarmee te dienen doel. Hiertoe dienen alle omstandigheden van het geval te worden meegenomen. Naar het oordeel van de Commissie is een belangrijk oogpunt hierbij de positie die de betrokken persoon inneemt. Wanneer deze persoon bijvoorbeeld een nauwe relatie heeft met een van de objecten van onderzoek van de AIVD, is in beginsel een uitgebreider onderzoek toegestaan. Bij deze persoon bestaat er voor de dienst immers een groter risico van het niet willen voldoen aan het verzoek van de dienst om informatie en bijvoorbeeld het door de kandidaat inlichten van de targets van de AIVD. Dit zou in de weg staan aan een goede taakuitvoering van de dienst.

Bij personen die geen direct contact hebben met targets van de AIVD, maar die wel door de AIVD worden gezien als benaderingskandidaten, kan het onder omstandigheden ook geoorloofd zijn een diepgaand onderzoek naar hen in te stellen. Als voorbeeld kan worden

genoemd het voornemen van de AIVD de benaderingskandidaat in te zetten op een kwetsbaar onderzoek, bijvoorbeeld een onderzoek waarin de agent een groot persoonlijk risico zal lopen. Het is in een dergelijk geval voor de AIVD aangewezen meer zekerheid te hebben of de persoon geschikt is voor de taken die de AIVD aan hem wil opdragen.

De Commissie acht het in deze omstandigheden noodzakelijk dat de AIVD de reden voor het instellen van een dergelijk onderzoek duidelijk motiveert. De AIVD dient zich er rekenschap van te geven dat de verwerking van persoonsgegevens slechts plaatsvindt ten aanzien van personen wier gegevens noodzakelijk zijn ter ondersteuning van een goede taakuitvoering door de dienst (art. 13 lid 1 aanhef en sub e WIV 2002).

6.2 Documentatieachterstanden

Het vastleggen van informatie is een onderdeel van de verwerking van gegevens waarop onder meer art. 12 WIV 2002 van toepassing is. Art. 12 lid 3 WIV 2002 stelt de eis dat de verwerking van gegevens in overeenstemming met de wet en op behoorlijke en zorgvuldige wijze geschiedt.

Als onderdeel van deze wettelijke verplichting ziet de Commissie het tijdig vastleggen van de informatie in de daarvoor bestemde geautomatiseerde systemen. Dit is mede van belang voor de terugvindbaarheid van de informatie en daarmee voor een goede taakuitvoering van de dienst.

De Commissie constateert dat er begin 2004 bij het team sprake was van een grote achterstand in het verwerken van alle relevante informatie. Deze informatie diende nog te worden ingevoerd in het daarvoor bestemde systeem. Destijds was er onvoldoende capaciteit bij het team om hieraan te voldoen. Dit probleem is inmiddels grotendeels opgelost door het uitbreiden van de capaciteit.

De Commissie beveelt aan dat de AIVD de capaciteit op het gebied van het documentair informatiebeheer scherp in het oog houdt om aan haar wettelijke verplichtingen op het gebied van de verwerking van gegevens te kunnen voldoen.

7. Conclusies en aanbevelingen

7.1 De Commissie is van oordeel dat de AIVD bij de invulling van haar onderzoek op het terrein van het radicaal dierenrechtenactivisme en het links-extremisme is gebleven binnen haar taakomschrijving.

7.2 De Commissie signaleert enkele onduidelijkheden bij de inzet van de RID'en bij de onderzoeken bij de AIVD. De Commissie zal binnenkort een diepteonderzoek entameren naar de rol van de RID'en.

7.3 De Commissie constateert dat zowel van de kant van de AIVD als van het KLPD medewerkers zijn aangewezen die zich dienen in te zetten voor een goede samenwerking en afstemming van taken tussen de AIVD en het KLPD. De Commissie onderschrijft deze aanwijzing.

7.4 De inzet van (bijzondere) bevoegdheden beantwoordde aan de wettelijke vereisten, waaronder de eisen van noodzakelijkheid (art. 18 WIV 2002), subsidiariteit en proportionaliteit (art. 31 en 32 WIV 2002).

- 7.5 De Commissie beveelt aan dat de AIVD zo duidelijk mogelijk beschrijft welke informatie een tap in de voorgaande periode(s) heeft opgeleverd en waarom verlenging van de inzet van art. 25 WIV 2002 noodzakelijk is voor een goede taakuitvoering.
- 7.6 De Commissie constateert dat de uitoefening van bevoegdheden wordt gestaakt indien het doel waartoe de bevoegdheid is uitgeoefend is bereikt. Daarmee voldoet de AIVD aan het vereiste van art. 32 WIV 2002.
- 7.7 De Commissie onderschrijft het standpunt van de AIVD dat de regels inzake het omgaan met opgenomen telecommunicatie met verschoningsgerechtigden die gelden in het strafvorderlijk traject niet onverkort van toepassing zijn op de AIVD. Desondanks acht de Commissie het onderwerp vanwege het karakter ervan ook van belang voor de AIVD. De Commissie constateert dat de AIVD hier restrictief mee omgaat. Telecommunicatie met een verschoningsgerechtigde wordt slechts uitgewerkt en vastgelegd wanneer dat strikt noodzakelijk is voor een goede taakuitvoering. De Commissie acht het, met de AIVD, noodzakelijk het bovengenoemde onderwerp beter in richtlijnen vast te leggen, zodat het geacht kan worden dienstbreed bekend te zijn. De Commissie is van oordeel dat in beginsel voorkomen moet worden dat de inhoud van vastgelegde telecommunicatie met verschoningsgerechtigden in een ambtsbericht aan het Openbaar Ministerie zal worden opgenomen. Indien dit toch gebeurt, moet grote terughoudendheid in acht worden genomen. De Commissie constateert dat de AIVD dit standpunt deelt.
- 7.8 De Commissie wijst op de verantwoordelijkheid van de AIVD om in voorkomende gevallen – binnen haar vermogens – te voorkomen dat agenten veroordeeld worden als gevolg van de werkzaamheden die zij verrichten ten behoeve van de AIVD. Dit brengt met zich mee dat in de gevallen waarin dat aangewezen is een instructie met betrekking tot het (mede)plegen van strafbare feiten zal moeten worden gegeven.
- 7.9 De Commissie constateert dat bij het onderhavige onderzoek van de AIVD open bronnen een belangrijke rol vervullen. De Commissie is van oordeel dat de AIVD hiermee voldoet aan het vereiste van art. 31 lid 1 WIV 2002.
- 7.10 De Commissie is van oordeel dat de AIVD – met het oog op het vereiste van proportionaliteit – duidelijk dient te motiveren waarom een uitgebreid onderzoek naar een benaderingskandidaat noodzakelijk is.
- 7.11 De Commissie beveelt aan dat de AIVD de capaciteit op het gebied van het documentair informatiebeheer scherp in het oog houdt om aan haar verplichtingen op het gebied van de verwerking van gegevens te kunnen voldoen.

Aldus vastgesteld in de vergadering van de Commissie d.d. 8 februari 2006.