



Bijlage III

bij het toezichtsrapport over
de wegingsnotities van de AIVD en de MIVD voor
de internationale samenwerking met
de Counter Terrorism Group- en sigint-partners

CTIVD nr. 60

[vastgesteld op 21 december 2018]



Commissie van Toezicht
op de Inlichtingen- en
Veiligheidsdiensten

Totstandkoming van de wegingsnotities

1. De totstandkoming van de wegingsnotities van de AIVD

De wegingsnotities van de CTG-samenwerkingspartners zijn in de loop van 2017 opgesteld binnen de AIVD. Hiervoor was intern een deadline gesteld van 1 december 2017 voor het gereedmaken van de concepten. Daarna is het interne goedkeuringstraject doorlopen, met uiteindelijk de vaststelling door de DG-AIVD in batches vanaf eind december.

De AIVD heeft het merendeel van de wegingsnotities voor de sigint-partners overgenomen van de MIVD en in een eigen format omgezet. Dit is op de betreffende wegingsnotities vermeld met de toevoeging dat op een later moment zal worden bezien of het opportuun is aanpassingen te doen aan de wegingsnotitie specifiek ten behoeve van de AIVD.¹ Een klein aantal van de wegingsnotities voor de sigint-partners heeft de AIVD zelf vervaardigd. Alle wegingsnotities voor deze diensten zijn op 30 april 2018 vastgesteld door DG-AIVD.

De afdeling Buitenlandse Relaties (BR), die binnen de AIVD verantwoordelijk is voor het opstellen van wegingsnotities, maakt hiervoor gebruik van een pool analisten die de concepten schrijven. De basis voor de wegingsnotities van de CTG-diensten was een sjabloon, waarin alleen nog bepaalde delen hoefden te worden ingevuld. Dit heeft ertoe geleid dat deze wegingsnotities veel standaard passages bevatten. Op zichzelf is het begrijpelijk dat voor diensten met veel overeenkomsten wordt bekeken wat de gemene delers zijn om zo de werkdruk te verminderen en de consistentie te vergroten. Hier moet echter wel terughoudend mee worden omgegaan. De CTIVD constateert dat het sjabloon dat voor de CTG-diensten is gebruikt niet een open en doordachte beoordeling bevordert, door de grote hoeveelheid standaard teksten. Zo zijn de uitkomsten van de beoordeling aan de hand van de samenwerkingscriteria vooraf ingevuld als voldoende en wordt er al van uitgegaan dat alle vormen van samenwerking zijn toegestaan.

Voor de invulling van de samenwerkingscriteria hanteert de AIVD een matrix met vragen die per criterium beantwoord moeten worden en (in generieke termen) de bronnen die daarbij kunnen worden gebruikt. Deze matrix lijkt overigens niet (geheel) te zijn toegepast bij de CTG-wegingsnotities. Er is

¹ Het onderwerp samenwerking tussen de AIVD en de MIVD op het gebied van wegingsnotities komt aan de orde in paragraaf 3 van deze bijlage.

bewust voor gekozen geen leidraad op te stellen voor de beoordeling van de samenwerkingscriteria. Hierdoor is niet vastgelegd wanneer kritische noten moeten leiden tot de score "onvoldoende" op een bepaald criterium. Deze keuze is gemaakt om maatwerk te bevorderen en zodat er een daadwerkelijke weging van de risico's wordt gemaakt. Hoe positief deze insteek ook is, de CTIVD ziet het als een gemis dat een leidraad ontbreekt. Het is van belang dat de AIVD op voorhand in zekere mate vastlegt welke factoren van doorslaggevend belang worden geacht, om een objectieve en consistente beoordeling te waarborgen.

Op dit moment is er binnen de AIVD geen beleid of werkwijzebeschrijving die ingaat op de afweging die in het kader van targeting moet worden gemaakt. De bovengenoemde matrix bevat wel de vraag: "Zijn er aanwijzingen dat de dienst inlichtingen aanwendt of ter beschikking stelt voor *targeted killing*?", maar dit is niet toereikend. Ten eerste is deze vraag te beperkt; het gaat niet alleen om het risico van een directe bijdrage van de buitenlandse partnerdienst aan onrechtmatig geweldgebruik. Als de staat in kwestie betrokken is bij geweldgebruik in het kader van een gewapend conflict of vergelijkbaar geweldgebruik, moet al bezien worden of gegevensverstrekking het risico met zich brengt dat wordt bijgedragen aan schending van het internationaal recht. Hierbij speelt een rol of uit (openbaar) beschikbare informatie aanwijzingen naar voren komen dat de betreffende staat bij het geweldgebruik internationale normen overtreedt. Ten tweede wordt met die enkele vraag in de matrix niets gezegd over de afweging die dan moet worden gemaakt: wanneer zijn extra waarborgen nodig bij het verstrekken van gegevens? De CTIVD acht het noodzakelijk dat een dergelijk ingewikkeld en zwaarwegend vraagstuk beleidsmatig wordt ingevuld door de AIVD.

Als een concept-wegingsnotitie gereed is, wordt deze besproken in een kerngroep onder leiding van de projectcoördinator wegingsnotities. Dit is een overleg met vaste afgevaardigden van verschillende afdelingen, waarin review plaatsvindt. Dit omvat ook een juridische check. Hiermee wordt bewerkstelligd dat een breed gedragen product wordt aangeboden in de accorderingslijn. Dit is volgens de CTIVD een goed uitgangspunt. Het plenaire overleg biedt de mogelijkheid vanuit verschillende perspectieven te sparren en gezamenlijk een consensus te bereiken over het eindresultaat.

Het beleid van de AIVD schrijft voor dat wegingsnotities in beginsel iedere twee jaar worden herzien tenzij vooraf besloten wordt dat eerder te doen of tenzij een wijziging in de omstandigheden een nieuwe weging noodzakelijk maakt. De CTIVD constateert dat de AIVD hiervoor nog geen procedure heeft ingericht.

2. De totstandkoming van de wegingsnotities van de MIVD

Eind 2017 en het eerste kwartaal van 2018 heeft de MIVD gewerkt aan het opstellen van wegingsnotities voor de partnerdiensten waarmee wordt samengewerkt binnen de betreffende sigint-samenwerkingsverbanden. Voor vier wegingsnotities, zijn concepten van de AIVD tot uitgangspunt genomen. De rest heeft de MIVD geheel zelf vervaardigd.

Binnen de MIVD houdt het Bureau Externe Relaties (BER) zich bezig met het opstellen van wegingsnotities. De informatie die hiervoor wordt gebruikt komt vanuit verschillende hoeken binnen; analisten vergaren informatie over het betreffende land en de buitenlandse dienst, de teams van de MIVD die samenwerken met internationale partners leveren informatie aan en het komt ook voor dat de MIVD informatie opvraagt bij de buitenlandse dienst zelf. Dat gebeurt door middel van een brief, waarin wordt ingegaan op de recente wetwijziging in Nederland en de verplichting die dit met zich brengt om meer informatie te verschaffen over samenwerkingspartners. Bij de brief wordt een vragenlijst gevoegd met vragen over het wettelijk kader, taken en bevoegdheden, toezicht, inzage en notificatie en gegevensbescherming.² Bij de sigint-samenwerkingspartners, is slechts in een enkel geval een dergelijk verzoek tot een buitenlandse dienst gericht.³

Het project wegingsnotities wordt aangestuurd door een medewerker van het BER die zelf de brokken informatie bijeenbrengt in een wegingsnotitie, controleert of de informatie compleet is en de initiële weging uitvoert en opschrijft. Deze medewerker begeleidt ook de wegingsnotities gedurende de rest van hun traject binnen de MIVD. Zij worden achtereenvolgens voorgelegd aan het hoofd van het BER, de Stafafdeling Juridische Zaken (SJZ), de afdelingen binnen de MIVD die samenwerken met buitenlandse diensten en tot slot het management team van de MIVD. Zo wordt het concept getoetst op juridische aspecten, conformiteit met beleid en werkbaarheid. Aan het einde van het traject wordt de wegingsnotitie vastgesteld door de directeur van de MIVD.

Voor de beoordeling aan de hand van de samenwerkingscriteria maakt de MIVD gebruik van richtlijnen die door het BER zijn opgesteld. In deze richtlijnen wordt per criterium een lijst gegeven van elementen die aanwezig moeten zijn, wil voldaan zijn aan dat criterium. Deze richtlijnen worden gebruikt bij het schrijven van het concept en ook voor de beoordeling daarvan door de SJZ. De CTIVD constateert dat de richtlijnen in het algemeen een goede houvast bieden, maar dat een aantal van de elementen die worden opgesomd te weinig specifiek is. Er zou meer uitsluitel moeten worden gegeven over het type mensenrechtenschendingen dat relevant is voor de weging en ook over de waarborgen die op het gebied van gegevensbescherming relevant zijn. Omdat het bij het niveau van gegevensbescherming gaat om een nieuw criterium, is het van belang dat er beleidsmatig een duidelijke invulling aan wordt gegeven. Zo zou nader moeten worden uitgewerkt om welke (type) waarborgen het gaat en wanneer deze als effectief kunnen worden beschouwd.

De MIVD kent drie resultaten waar het gaat om de beoordeling van de samenwerkingscriteria: "voldoende", "matig" en "onvoldoende". De bovengenoemde richtlijnen benoemen de elementen die aanwezig moeten zijn voor een score van voldoende op een bepaald criterium. Zij geven echter geen antwoord op de vraag wanneer gekozen moet worden voor de score matig of onvoldoende. Ook al heeft dit niet tot inconsistenties geleid bij het kleine aantal wegingsnotities van de MIVD dat de CTIVD in dit onderzoek heeft bestudeerd, het is nodig dat hier beleidsmatig een invulling aan wordt gegeven, met behoud van de nodige beoordelingsruimte.

2 De vragenlijst ziet overigens alleen op niet-staatsgeheime informatie. Het betreft dus niet navraag naar de geheime werkwijze van de partnerdienst.

3 Dit is inmiddels anders. De huidige lijn is dat de partnerdienst altijd wordt benaderd, tenzij de inschatting wordt gemaakt dat dit de relatie (ernstig) nadelig zou beïnvloeden.

Het beleidskader internationale samenwerking dat geldig is binnen de MIVD geeft een toelichting op de inhoud en functie van wegingsnotities. Hierin is bepaald dat de wegingsnotities ten minste eens per twee jaar worden geëvalueerd op inhoud. Eerdere aanpassing kan volgens het beleid plaatsvinden als er sprake is van aanpassingen in de samenwerking met de betreffende dienst, actualiteiten die van invloed (kunnen) zijn op de samenwerkingscriteria en de weging, of politieke besluitvorming die noopt tot aanpassing van de samenwerking. Uit het onderzoek van de CTIVD komt naar voren dat de verantwoordelijkheid voor het *up-to-date* houden van de wegingsnotities nog niet (permanent) is belegd binnen de organisatie. Op dit moment worden alle zeilen bijgezet om de benodigde wegingsnotities te vervaardigen. Het beheer van bestaande notities wordt gezien als een punt van latere zorg. Er is ook nog geen modaliteit voor het oppakken van actiepunten die uit wegingsnotities voortkomen, zoals het aanpassen van een Memorandum of Understanding (MoU).

In een bijlage bij het beleidskader wordt uitgebreid ingegaan op het delen van gegevens die kunnen bijdragen aan targetting. Hieruit blijkt dat in de wegingsnotitie moet worden afgewogen of het wenselijk is gegevens die redelijkerwijs aan een targettingproces kunnen bijdragen te delen met de betreffende buitenlandse dienst en of mitigerende maatregelen moeten worden genomen. Bij de vraag of gegevens redelijkerwijs aan targetting kunnen bijdragen, dient rekening te worden gehouden met lopende gewapende conflicten waar het betreffende land bij betrokken is en het *track record* van die staat met betrekking tot het gebruik van geweld in een gewapend conflict.

3. De samenwerking tussen de AIVD en de MIVD

De Wiv 2017 draagt de AIVD en de MIVD op zoveel mogelijk met elkaar samen te werken.⁴ Dit is zeker van belang bij het onderwerp internationale samenwerking, voor een uniform optreden naar buiten toe. In dit onderzoek is dan ook aandacht besteed aan de manier waarop de AIVD en de MIVD op het gebied van de wegingsnotities met elkaar samenwerken.

De CTIVD constateert dat de diensten in enige mate met elkaar samenwerken op het onderwerp wegingsnotities. Het gaat dan met name om een periodiek overleg tussen de coördinatoren van de projecten, over zaken die het proces van totstandkoming betreffen en bepaalde inhoudelijke kwesties. Een voorbeeld van dit laatste is de manier waarop het onderwerp targeting wordt geadresseerd in de wegingsnotities. Indien beide diensten samenwerken met een bepaalde buitenlandse dienst, dan wordt ook het concept van die wegingsnotitie uitgewisseld. Dit gebeurt ter informatie en niet ter beoordeling. Bij de sigint-samenwerkingspartners heeft de AIVD acht wegingsnotities integraal overgenomen van de MIVD, met daarbij de *caveat* dat op een later moment bezien zal worden of het opportuun is aanpassingen te doen aan de wegingsnotitie specifiek ten behoeve van de AIVD. Dit lijkt dus met name door de werkdruk te zijn ingegeven. De acht samenwerkingspartners waar het om gaat zijn diensten waarmee uitsluitend door de Joint Sigint Cyber Unit (JSCU), een gezamenlijke eenheid van de beide diensten, wordt samengewerkt.

Ten aanzien van een aantal buitenlandse diensten, waar zowel de AIVD als de MIVD mee samenwerkt in sigint-samenwerkingsverbanden, gebruiken de diensten verschillende wegingsnotities. Deze notities vertonen verschillen op het gebied van de onderliggende feitelijke informatie en in een enkel geval is er ook sprake van andere conclusies. In het genoemde geval beoordeelt de MIVD de criteria mensenrechten en niveau van gegevensbescherming als matig. Dit leidt ertoe dat samenwerking met de betreffende partnerdienst mogelijk wordt geacht, mits bepaalde voorwaarden en aandachtspunten in acht worden genomen. De AIVD beoordeelt alle samenwerkingscriteria als voldoende.⁵ In de wegingsnotitie worden weliswaar enkele aandachtspunten benoemd, maar die leiden niet tot enige beperking van de samenwerking of aanvullende randvoorwaarden. De CTIVD vindt dat de genoemde verschillen tussen de wegingsnotities niet zouden mogen bestaan.

Als het gaat om de beoordeling van risico's die de samenwerking met een bepaalde dienst oplevert, zou op het gebied van de onderliggende informatie en de beoordeling aan de hand van de wettelijke samenwerkingscriteria in feite geen licht mogen zitten tussen de wegingsnotities van de beide diensten. Het gaat tenslotte om de mate waarin bij de samenwerking met een bepaalde buitenlandse dienst, het risico bestaat dat een ongeoorloofde inbreuk wordt gemaakt op grondrechten. Dit is niet een onderwerp waar binnen dezelfde overheid verschillende visies op zouden moeten bestaan. Volgens de CTIVD zou alle informatie die voor het in kaart brengen van die risico's relevant is, in beginsel tussen de diensten moeten worden uitgewisseld en de uitkomst op de verschillende criteria zou gelijk moeten zijn. Dit geldt niet voor de beoordeling van de professionaliteit en betrouwbaarheid van de buitenlandse dienst en voor de weging van het belang van de samenwerking. Deze aspecten kunnen voor de AIVD en de MIVD anders zijn, omdat ieder een eigen samenwerkingsrelatie heeft met de betreffende buitenlandse dienst. Dit betekent dat de uitkomst van de algehele weging (waarin risico's worden afgewogen tegen het belang van de samenwerking) ook niet gelijklopend hoeft te zijn.

Los van het belang dat binnen de Nederlandse overheid dezelfde lijn wordt gehanteerd, is er bij de wegingsnotities ook een extern aspect. De AIVD en de MIVD werken gedeeltelijk samen met dezelfde

⁴ Artikel 86 lid 1 Wiv 2017.

⁵ Hier moet bij worden opgemerkt dat de AIVD de beoordeling "matig" niet kent. In de wegingsnotities van de AIVD wordt gewerkt met "voldoende" of "onvoldoende".

diensten en in ieder geval grotendeels met diensten van dezelfde landen. Indien de boodschap wordt uitgedragen dat bepaalde tekortkomingen op het gebied van bijvoorbeeld respect voor de mensenrechten of het niveau van gegevensbescherming leiden tot meer terughoudendheid in de samenwerking, dan dient dat in ieder geval (waar mogelijk) een gezamenlijke boodschap te zijn. Ook als dit niet expliciet wordt benoemd, maar in de praktijk wordt gebracht, is het van belang dat de AIVD en de MIVD uniform optreden.

Het is de CTIVD gebleken dat de AIVD en de MIVD niet hebben bepaald welke wegingsnotities (AIVD- of MIVD-wegingsnotities) worden gehanteerd door de gezamenlijke onderdelen van de diensten.⁶ Zeker nu blijkt dat er inhoudelijke verschillen bestaan tussen de wegingsnotities voor dezelfde buitenlandse dienst, is dit een tekortkoming die nadere invulling dient te krijgen in beleid.

Binnen multilaterale samenwerkingsverbanden ontplooiën de AIVD en de MIVD steeds intensievere vormen van samenwerking. Dit levert nieuwe juridische vraagstukken op die te maken hebben met verantwoordelijkheidsverdeling en het vastleggen van multilaterale waarborgen.⁷ Het is voor de Nederlandse diensten niet altijd mogelijk om eenzijdig bepaalde voorwaarden te stellen binnen dergelijke samenwerkingsverbanden of om de samenwerking met één van de deelnemende diensten te beperken vanwege bepaalde risico's. De CTIVD constateert dat de AIVD en de MIVD nog geen plan hebben voor gevallen waarin de samenwerking met een van de multilaterale samenwerkingspartners een verhoogd risico vormt. Zij denkt hierbij aan het doorlopen van bepaalde scenario's. Dit onderwerp vraagt om nadere gedachtenvorming en een gezamenlijke aanvliegroute.

In hoofdstuk 5 van het toezichtsrapport doet de CTIVD enkele aanbevelingen over de samenwerking tussen de AIVD en de MIVD op het gebied van wegingsnotities.

⁶ Het gaat hierbij om de Joint Sigint Cyber Unit (JSCU), de Unit Contra-proliferatie (UCP), het Team Caribisch Gebied (TCG) en de gezamenlijke Unit Veiligheidsonderzoeken (UVO).

⁷ Zie hierover het toezichtsrapport van de CTIVD nr. 56 over de multilaterale gegevensuitwisseling door de AIVD over (vermeende) jihadisten, *Kamerstukken II 2017/18*, 29924, nr. 160 (bijlage), beschikbaar op www.ctivd.nl.



Oranjestraat 15 | 2514 JB Den Haag

T 070 315 58 20

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