Commissie van Toezicht
op de Inlichtingen- en
Veiligheidsdiensten

CTIVD nr. 22B

JURIDISCHE BIJLAGE

Het kader voor samenwerking met buitenlandse diensten
Bij het toezichtsrapport over de samenwerking van de MIVD
met buitenlandse inlichtingen- en/of veiligheidsdiensten

Inhoudsopgave

I Inleiding 3

II Artikel 59 en de samenwerkingscriteria 4

II.i Inleiding 4

II.ii Democratische inbedding en respect voor de mensenrechten 5

II.iii Taken, professionaliteit en betrouwbaarheid 7

II.iv Wenselijkheid in het kader van internationale verplichtingen 8

II.v Bevordering van de taakuitvoering door de MIVD 9

II.vi *Quid pro quo* 10

III Samenwerking in het buitenland en op Nederlands grondgebied 11

III.i Samenwerking in het buitenland 11

III.ii Samenwerking op Nederlands grondgebied 12

IV Onderscheid tussen de taakuitvoering van de MIVD en het belang van de buitenlandse dienst 13

V Algemene en specifieke vereisten in de Wiv 2002 **16**

V.i Inleiding 16

V.ii Verstrekken van (persoons)gegevens in het kader van de eigen taakuitvoering 17

V.iii Verstrekken van (persoons)gegevens in het belang van de buitenlandse dienst 19

V.iv Verkrijgen van (persoons)gegevens in het kader van de eigen taakuitvoering 20

V.v Inzet van bijzondere bevoegdheden in het kader van de eigen taakuitvoering (gezamenlijke operatie) 21

V.vi Inzet van bijzondere bevoegdheden in het belang van de buitenlandse dienst (ondersteuning) 22

V.vii Inzet van algemene bevoegdheden in het belang van de buitenlandse dienst (ondersteuning) 23

V.viii Ontvangen van ondersteuning in het kader van de eigen taakuitvoering 24

VI Suggesties voor de wetgever **26**

I Inleiding

De samenwerking met buitenlandse inlichtingen- en veiligheidsdiensten is slechts voor een deel expliciet geregeld in de Wiv 2002. In artikel 59 Wiv 2002 is een algemene zorgplicht voor samenwerking met daarvoor in aanmerking komende buitenlandse diensten opgenomen. In deze zorgplicht ligt besloten dat de MIVD de afweging maakt of een buitenlandse dienst in aanmerking komt voor samenwerking. Dit hangt af van de mate waarin wordt voldaan aan de geldende samenwerkingscriteria. De zorgplicht van de MIVD en de samenwerkings-criteria aan de hand waarvan de MIVD moet afwegen of en in hoeverre samengewerkt kan worden met een buitenlandse dienst, worden besproken in hoofdstuk II van dit juridisch kader.

In hoofdstuk III wordt ingegaan op de samenwerking met buitenlandse diensten op Nederlands grondgebied en in het buitenland. Hoewel in de Wiv 2002 hiervoor geen bepalingen zijn opgenomen, worden in de wetsgeschiedenis bij de Wiv 2002 wel nadere beperkingen gesteld.

Naast de zorgplicht van de MIVD en de algemene afweging die in dat kader gemaakt moet worden, zijn ook andere waarborgen voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer neergelegd in de Wiv 2002. Deze waarborgen hebben betrekking op de concrete vormen van samenwerking die plaatsvinden in de praktijk. Het gaat hier om gegevensuitwisseling, het over en weer verlenen van ondersteuning en het uitvoeren van gezamenlijke operaties. De wet maakt in dit kader een onderscheid tussen vormen van samenwerking die plaatsvinden in het kader van de taakuitvoering van de MIVD en vormen van samenwerking die plaatsvinden in het belang van de desbetreffende buitenlandse dienst. Op dit onderscheid wordt ingegaan in hoofdstuk IV van dit juridisch kader.

De wet kent verder algemene en specifieke bepalingen die van toepassing zijn op gegevensuitwisseling, het over en weer verlenen van ondersteuning en het uitvoeren van gezamenlijke operaties. In hoofdstuk V wordt beschreven hoe de MIVD bij elke vorm van samenwerking concreet invulling dient te geven aan deze algemene en specifieke vereisten.

Uit deze beschrijving van het juridisch kader vloeien enkele suggesties voor de wetgever voort. In hoofdstuk VI zijn deze suggesties opgesomd.

II Artikel 59 en de samenwerkingscriteria

II.i Inleiding

De samenwerking van de MIVD met buitenlandse inlichtingen- en veiligheidsdiensten wordt in belangrijke mate beheerst door artikel 59 Wiv 2002. Artikel 59 lid 1 Wiv 2002 legt aan het hoofd van de MIVD de zorgplicht op om verbindingen te onderhouden met daarvoor in aanmerking komende inlichtingen- en veiligheidsdiensten van andere landen. Of een buitenlandse dienst *in aanmerking komt* voor samenwerking hangt af van de mate waarin wordt voldaan aan de geldende samenwerkingscriteria.

Volgens de wetsgeschiedenis dient normaliter het hoofd van de MIVD te beslissen met welke buitenlandse diensten wordt samengewerkt en wat de intensiteit van de samenwerking is. De minister van Defensie dient over de samenwerking te worden geïnformeerd en bij risicovolle buitenlandse diensten dient de besluitvorming vooraf aan de minister te worden voorgelegd. Samenwerking met risicovolle diensten kan immers in het licht van het Nederlandse buitenlands beleid, waarvan de mensenrechten een essentieel onderdeel vormen, een extra dimensie krijgen die om uitdrukkelijke politieke besluitvorming vraagt, aldus de wetgever.[1]

In de wetsgeschiedenis wordt verder vermeld dat is afgesproken dat de AIVD contacten onderhoudt met civiele inlichtingen- en/of veiligheidsdiensten en de MIVD met militaire inlichtingen- en/of veiligheidsdiensten en met verbindingsinlichtingendiensten.[2] Wanneer de uitvoering van de taken van de diensten dat vergt, lichten de hoofden van de AIVD en de MIVD elkaar in wanneer contact moet worden opgenomen met militaire respectievelijk civiele diensten.[3]

In antwoord op vragen van het Tweede Kamerlid Van der Laan (D66) is de minister van BZK in 2005 bij de behandeling van een voorgenomen wijziging van de Wiv 2002 ingegaan op de algemene vereisten voor samenwerking met een buitenlandse inlichtingen- en veiligheidsdienst:

> **"De samenwerking vindt plaats binnen wettelijke kaders en met inachtneming van het Nederlandse buitenlandse beleid, waaronder dat op het gebied van de mensenrechten. Voorafgaand aan het aangaan van een samenwerkingsrelatie met een buitenlandse inlichtingen- of veiligheidsdienst wordt een aantal zaken onderzocht. Bezien wordt hoe het is gesteld met de democratische inbedding, de taken, de professionaliteit en de betrouwbaarheid van de dienst. Verder wordt onderzocht of internationale verplichtingen samenwerking wenselijk maken en in hoeverre de samenwerking met de buitenlandse dienst de goede taakuitvoering door de Nederlandse diensten kan bevorderen. Deze factoren worden in onderling verband gewogen. Op basis hiervan wordt besloten of er wordt samengewerkt en zo ja wat de aard en de diepgang van de samenwerking zal zijn. De relatie kan, zoals in internationaal verkeer gebruikelijk, variëren van een intensieve samenwerking op zaakniveau tot een in beginsel louter protocollair contact."** [4]

---

1 *Kamerstukken II* 1999/2000, 25 877, nr. 8, p. 102 en *Aanhangsel Handelingen II* 2004/05, nr. 749.

2 Verbindingsinlichtingendiensten worden ook wel sigintdiensten genoemd.

3 *Kamerstukken II* 1997/98, 25 877, nr. 3, p. 73.

4 *Aanhangsel Handelingen II* 2004/05, nr. 749.

Eerder, in 1996, werd de samenwerking met buitenlandse diensten besproken in de Commissie voor de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten van de Tweede Kamer (Commissie IVD).5 Gesteld werd dat ook de mogelijke mate van wederkerigheid een rol speelt bij de samenwerking met buitenlandse diensten. [6]

De samenwerkingscriteria zijn momenteel niet expliciet in de Wiv 2002 opgenomen. N.a.v. het rapport Dessens heeft het kabinet toegezegd een voorstel te doen voor een wetswijziging op dit punt.[7] Hierbij wordt ook meegenomen de aanbeveling van de Commissie in rapport nr. 38 samenwerkingsrelaties (ook op internationaal niveau) te beoordelen op transparantie en de afwegingen die ten grondslag liggen aan de samenwerking nader te concretiseren.[8]

De Commissie geeft de wetgever in overweging expliciet in de wet op te nemen dat aan de hand van de samenwerkingscriteria een afweging dient te worden gemaakt of en in hoeverre de samenwerking met een buitenlandse dienst geoorloofd is. De Commissie onderschrijft derhalve het belang de samenwerkingscriteria wettelijk vast te leggen en nader te concretiseren op welke wijze de criteria worden ingevuld en gewogen.

Hieronder worden de verschillende samenwerkingscriteria nader besproken. De Commissie sluit aan bij hetgeen zij over de samenwerkingscriteria heeft opgemerkt in haar toezichtsrapport over de samenwerking met buitenlandse diensten van de AIVD (rapport 22a).[9]

II.ii Democratische inbedding en respect voor de mensenrechten

Het respect voor de mensenrechten en de democratische inbedding van een buitenlandse dienst dienen een essentieel onderdeel uit te maken van de besluitvorming omtrent het aangaan en onderhouden van relaties met de desbetreffende dienst. Dit ligt in het verlengde van artikel 59 Wiv 2002 waarin, onder meer, is bepaald dat de samenwerking met buitenlandse inlichtingen- en veiligheidsdiensten slechts plaatsvindt voor zover de belangen die zij behartigen niet onverenigbaar zijn met de belangen die de MIVD heeft te behartigen. Deze belangen zien onder meer op de normen, en zeker ook de grond- en mensenrechten, die zijn neergelegd in de Grondwet en in de internationale verdragen die door Nederland zijn geratificeerd.

---

5 De Commissie IVD is momenteel samengesteld uit de fractievoorzitters van de in de Tweede Kamer vertegenwoordigde politieke partijen, met uitzondering van de voorzitters van de fracties die tijdens de lopende parlementaire periode zijn afgesplitst. Per 1 mei 2009 is ook de fractievoorzitter van de SP toegetreden tot de Commissie IVD.

6 *Kamerstukken II* 1996/97, 25 418, nr. 1, p. 2. De wetsgeschiedenis van de Wiv 2002 verwijst naar dit stuk: zie *Kamerstukken II* 2000/01, 25 877, nr. 14, p. 63.

7 *Handelingen II* 2013/14, nr. 73, p. 23; *Kamerstukken II* 2013/14, 30 977, nr. 104, p. 2..

8 Toezichtsrapport nr. 38, inzake gegevensverwerking op het gebied van telecommunicatie door de AIVD en de MIVD, hoofdstuk 5, *Kamerstukken II* 2013/14, 29 924, nr. 105 (bijlage), beschikbaar op www.ctivd.nl.' voor de reactie van de minister zie *Kamerstukken II* 2013/14, 29 924, nr. 105

9 Toezichtsrapport nr. 22A, inzake de samenwerking van de AIVD met buitenlandse inlichtingen- en/of veiligheidsdiensten, hoofdstuk 5, *Kamerstukken II* 2009/10, 29 924, nr. 39 (bijlage), beschikbaar op www.ctivd.nl.

Of een dienst in voldoende mate democratisch is ingebed, hangt af van een aantal factoren. Zo kan onder meer worden gekeken naar het algehele politieke bestel van het land in kwestie en de positie die de desbetreffende dienst daarin inneemt, de wettelijke bevoegdheden van de dienst en het (onafhankelijke) toezicht daarop. Met betrekking tot het criterium respect voor de mensenrechten kan onder meer bezien worden of het desbetreffende land internationale mensenrechtenverdragen heeft geratificeerd en of deze mensenrechtenverdragen in de praktijk nageleefd worden. Eveneens is het van belang of een buitenlandse inlichtingen- en/of veiligheidsdienst in verband wordt of is gebracht met schendingen van mensenrechten. Zo kan, bijvoorbeeld, worden gekeken naar signaleringen van schendingen van mensenrechten in onderzoeken en rapporten van nationale en internationale mensenrechtenorganisaties.

In rapport 22a heeft de Commissie hieruit afgeleid dat de AIVD (en daarmee ook de MIVD) terughoudendheid dient te betrachten in de samenwerking met diensten van landen waar nauwelijks tot geen democratische traditie bestaat en waar (structureel) mensenrechten worden geschonden[10]. Het op voorhand uitsluiten van elke samenwerkingsrelatie met dergelijke diensten zou in de praktijk echter kunnen leiden tot onwenselijke of zelfs rampzalige situaties. Om dit te voorkomen is een, zij het beperkte, mate van verbindingen tussen de MIVD en deze diensten noodzakelijk. Het standpunt dat elke samenwerkingsrelatie op voorhand uitgesloten zou moeten worden, wordt ook niet ondersteund door de Wiv 2002 en de wetsgeschiedenis bij de Wiv 2002.

In de al eerder aangehaalde beantwoording van vragen van Van der Laan gaat de minister van BZK in op het gebruik van informatie van buitenlandse diensten die mogelijk door marteling verkregen is. De minister spreekt van een gevarieerde aanpak met betrekking tot de samenwerking met buitenlandse diensten: met de ene dienst wordt nauw samengewerkt, terwijl er met een andere slechts een protocollair contact bestaat. De minister vervolgt:

> **"Voor deze gevarieerde aanpak is onder meer gekozen omdat in concrete gevallen niet te achterhalen valt of van een buitenlandse inlichtingen- en veiligheidsdienst ontvangen informatie wellicht door foltering is verkregen. Inlichtingen- en veiligheidsdiensten houden ook in hun onderlinge verkeer hun bronnen van informatie en werkwijze geheim. Bovendien zullen diensten nimmer stellen dat zij informatie door foltering hebben verkregen. Deze onzekerheid mag er echter niet toe leiden dat met bepaalde diensten elke vorm van samenwerking op voorhand volledig wordt uitgesloten. Dit zou in een situatie waarin een dergelijke dienst beschikt over informatie betreffende een onmiddellijk dreigende terroristische aanslag desastreuze gevolgen kunnen hebben. Voor acute levensbedreigende situaties dienen met daarvoor in aanmerking komende diensten dan ook altijd communicatiekanalen te worden opengehouden."**[11]

[10] Toezichtsrapport nr. 22A, inzake de samenwerking van de AIVD met buitenlandse inlichtingen- en/of veiligheidsdiensten, hoofdstuk 5.1, *Kamerstukken II* 2009/10, 29 924, nr. 39 (bijlage), beschikbaar op www.ctivd.nl.

[11] *Aanhangsel Handelingen II* 2004/05, nr. 749.

In rapport 22a onderschrijft de Commissie het standpunt dat het, in het concrete geval, voor de AIVD, en dus ook voor de MIVD, vrijwel onmogelijk is te achterhalen of informatie die afkomstig is van een buitenlandse dienst door foltering is verkregen. Des te meer is het van belang dat, voorafgaand aan de samenwerking met een buitenlandse inlichtingen- of veiligheidsdienst, zorgvuldig wordt gewogen in hoeverre de mensenrechtensituatie in een land aan samenwerking met de desbetreffende dienst van dat land in de weg staat. Dit geldt niet alleen voor foltering, maar ook voor het vergaren van informatie met andere methodes die een ongeoorloofde inbreuk maken op enig grondrecht. De MIVD zal zich, naarmate de samenwerkingsrelatie voortduurt dan wel andere vormen aanneemt, telkens dienen af te vragen tot welk niveau de samenwerking met een dergelijke dienst kan strekken en of de intensiteit van de samenwerkingsrelatie niet in strijd is met de belangen die de dienst heeft te behartigen. Ook dient de MIVD alert te zijn op mogelijke neveneffecten bij samenwerking. Het is immers de vraag op welke wijze deze diensten met informatie van de MIVD omgaan. Indien bij de MIVD het vermoeden bestaat dat een partnerdienst de door de MIVD verstrekte of nog te verstrekken informatie gebruikt of zal gebruiken voor ongeoorloofde doeleinden, dient de MIVD van (verdere) gegevensverstrekking af te zien. Evenzo geldt dat ingeval de MIVD inderdaad concrete aanwijzingen heeft dat informatie afkomstig van een partnerdienst door marteling is verkregen, de MIVD zal moeten afzien van het gebruik van deze informatie. Slechts in uitzonderlijke noodsituaties mag (of zelfs moet) de MIVD hiervan afwijken. De inhoudelijke samenwerking met de partnerdienst zal bovendien door de MIVD moeten worden heroverwogen.

Dit hangt nauw samen met het criterium van betrouwbaarheid in het kader waarvan onder meer wordt beoordeeld of de MIVD erop kan vertrouwen dat een buitenlandse dienst zich houdt aan de eigen wettelijke kaders (zie paragraaf II.iii).

De Commissie constateert dat het niet altijd eenvoudig is te beoordelen of een inlichtingen- en/of veiligheidsdienst in een ander land (nog steeds) in voldoende mate voldoet aan de criteria democratische inbedding en respect voor de mensenrechten en welke vormen de samenwerking in dat verband kan aannemen. Zo kan het voorkomen dat een buitenlandse dienst zorgvuldig omgaat met de rechten van burgers, duidelijk omschreven wettelijke bevoegdheden heeft en tegelijkertijd direct wordt aangestuurd door en uitsluitend verantwoording aflegt aan het staatshoofd in een land waar vrijwel geen democratie heerst. Eveneens kan zich de situatie voordoen dat er signalen zijn van schendingen van mensenrechten in een land met een lange democratische traditie. Het is aldus geen simpele optelsom van factoren. Per buitenlandse dienst moet door de MIVD een doordachte afweging worden gemaakt, niet alleen bij het aangaan van de samenwerkingsrelatie maar ook naargelang een al bestaande samenwerkingsrelatie wordt geïntensiveerd of van karakter verandert.

II.iii Taken, professionaliteit en betrouwbaarheid

De taken en verantwoordelijkheden die aan een buitenlandse partnerdienst zijn toebedeeld zijn van belang in de afweging over het al dan niet aangaan dan wel intensiveren van een samenwerkingsrelatie met de desbetreffende dienst. Zo is het bijvoorbeeld van belang te bezien of de buitenlandse partnerdienst een overwegend extern georiënteerde inlichtingendienst (gericht op het verzamelen van (politieke) inlichtingen), een meer intern georiënteerde veiligheidsdienst (gericht op het onderkennen van dreigingen ten aanzien van de nationale veiligheid teneinde maatregelen te kunnen nemen), of een combinatie van beide is. Ook het verschil tussen militaire en civiele diensten is relevant in dit kader. Eveneens dient meegewogen te worden welke concrete bevoegdheden een dienst heeft, zoals operationele en executieve bevoegdheden, en of een dienst naast een inlichtingen- en/of veiligheidstaak ook een opsporingstaak heeft. Deze factoren zijn bepalend voor de manier waarop een buitenlandse partnerdienst te werk gaat en kunnen bijvoorbeeld gevolgen hebben voor de wijze waarop wordt omgegaan met door de MIVD verstrekte gegevens.

De mate waarin een buitenlandse dienst als professioneel en als betrouwbaar kan worden beschouwd is grotendeels afhankelijk van de ervaringen van de MIVD die zijn opgedaan in de samenwerkingsrelatie met de betrokken dienst. Dit criterium is bijgevolg minder bruikbaar en de invulling daarvan moeilijker te beoordelen ten tijde van het aangaan van een samenwerkingsrelatie. Wel worden met andere buitenlandse diensten opvattingen en ervaringen in dit kader uitgewisseld, wat kan bijdragen aan de inschatting of een buitenlandse dienst professioneel en betrouwbaar is. De professionaliteit en betrouwbaarheid van een buitenlandse dienst zijn voorts belangrijke factoren bij de besluitvorming omtrent een eventuele intensivering van de samenwerkingsrelatie. Wanneer er aanwijzingen zijn dat een buitenlandse dienst onprofessioneel te werk gaat dan wel onbetrouwbaar is, dan kan en mag de MIVD er niet op vertrouwen dat deze dienst zich aan de gemaakte afspraken zal houden. De samenwerking zal dan slechts oppervlakkige vormen kunnen aannemen.

Wederzijds vertrouwen vormt de basis voor de samenwerkingsrelatie met buitenlandse diensten en is met name van belang wanneer de relatie hecht is of de samenwerking vergaande vormen aanneemt. Het wederzijdse vertrouwen is echter niet onbegrensd. Concrete voorvallen of aanwijzingen dat een buitenlandse dienst buiten de wettelijke kaders treedt zijn aanleiding om de samenwerking met de buitenlandse dienst nader te bezien en te heroverwegen of het gestelde vertrouwen nog terecht is. De MIVD dient hier in het bijzonder alert op te zijn.

II.iv Wenselijkheid in het kader van internationale verplichtingen

Volgens de wetsgeschiedenis bij de Wiv 2002 geschiedt de beoordeling of wellicht sprake is van tegenstrijdige belangen in de samenwerking van de MIVD met een buitenlandse inlichtingen- of veiligheidsdienst mede aan de hand van het Nederlandse buitenlandse beleid.[12] Ook de internationale verplichtingen die bijvoorbeeld voortvloeien uit lidmaatschap van een internationale organisatie of de door Nederland geratificeerde internationale verdragen moeten tot de belangen die de MIVD heeft te behartigen worden gerekend. De MIVD dient, bij het aangaan en onderhouden van verbindingen met buitenlandse diensten, te overwegen of de internationale verplichtingen van Nederland de samenwerking met de desbetreffende diensten wenselijk of juist onwenselijk maken.

Uit de wetsgeschiedenis blijkt dat de samenwerking met buitenlandse partnerdiensten van zogeheten 'risicolanden', in het licht van het buitenlandse beleid dat Nederland voert, een extra dimensie kan hebben die om uitdrukkelijke politieke besluitvorming vraagt. Volgens de wetgever is het evident dat een dergelijke situatie aan de verantwoordelijke bewindspersoon, in dit geval de minister van Defensie, ter besluitvorming wordt voorgelegd en niet uitsluitend ter beoordeling van het hoofd van de MIVD ligt.[13]

[12] *Kamerstukken II* 1997/98, 25 877, nr. 3, p. 74.

[13] *Kamerstukken II* 1999/2000, 25 877, nr. 8, p. 102.

De vraag werpt zich op of samenwerking van de MIVD met een partnerdienst mogelijk is indien Nederland geen diplomatieke betrekkingen onderhoudt met het desbetreffende land, of de internationale verplichtingen van Nederland zich zelfs verzetten tegen het onderhouden van diplomatieke betrekkingen met dat land. In rapport 22a overwoog de Commissie dat het in het belang van de nationale (en internationale) veiligheid kan zijn om de communicatielijnen met alle relevante buitenlandse diensten open te houden. Bovendien kan het, in uitzonderlijke gevallen, zo zijn dat, wanneer de gangbare diplomatieke wegen gesloten zijn, zogeheten 'stille diplomatie' uitkomsten biedt. Deze 'stille diplomatie' is doorgaans mogelijk vanwege de verbindingen tussen inlichtingen- en veiligheidsdiensten. Evenwel dient men de gebondenheid aan de kaders en beperkingen die de wet stelt niet uit het oog te verliezen. Het openhouden van de communicatielijnen met bepaalde buitenlandse diensten betekent niet dat er ook direct inhoudelijke samenwerking met deze diensten plaats mag vinden door, bijvoorbeeld, de verstrekking van gegevens aan buitenlandse diensten in het kader van de taakuitvoering.[14]

II.v Bevordering van de taakuitvoering door de MIVD

Volgens de wetsgeschiedenis bij de Wiv 2002 is het, voor een adequate taakuitvoering door de MIVD, noodzakelijk dat de dienst waar mogelijk samenwerkt met partnerdiensten.[15] Bij het aangaan en onderhouden van een samenwerkingsrelatie met een buitenlandse inlichtingen- en/of veiligheidsdienst dient dan ook onderzocht te worden in hoeverre de samenwerkingsrelatie ten dienste staat of kan staan aan de taakuitvoering door de MIVD, zoals beschreven in artikel 7 lid 2 Wiv 2002.
Samenwerking met een buitenlandse dienst vindt in beginsel plaats op die terreinen waarop de MIVD en de buitenlandse partnerdienst gemeenschappelijke belangen hebben. In de in paragraaf II.i aangehaalde beantwoording van vragen van het Tweede Kamerlid Van der Laan stelt de minister van BZK:

> **"De samenwerking verschilt per land en per dienst en beperkt zich tot terreinen waarop de Nederlandse en de buitenlandse diensten gemeenschappelijke belangen hebben."**[16]

Dat de samenwerking, zoals de minister hier stelt, zich beperkt tot terreinen waarop de MIVD en de buitenlandse diensten gemeenschappelijke belangen hebben, is naar het oordeel van de Commissie echter in strijd met de tekst en met de bedoeling van de wet. Het staat de MIVD ingevolge de wet immers vrij om, onder omstandigheden, gegevens te verstrekken dan wel technische en andere vormen van ondersteuning te verlenen uitsluitend ten behoeve van de door de buitenlandse partnerdienst te behartigen belangen, zonder dat dit de belangen van de MIVD dient. Niet de taakuitvoering van de MIVD vormt dan het uitgangspunt, maar het belang dat de buitenlandse dienst daarbij heeft is leidend. De samenwerkingsrelatie met de betrokken dienst en het onderhouden daarvan staan hierbij voorop. Artikel 59 legt wel de beperkende voorwaarde op dat deze samenwerking met een buitenlandse dienst slechts plaats kan vinden voor zover dat niet onverenigbaar is met de belangen die de MIVD heeft te behartigen en de goede taakuitvoering door de MIVD zich daar niet tegen verzet.

---

[14] Toezichtsrapport nr. 22A, inzake de samenwerking van de AIVD met buitenlandse inlichtingen- en/of veiligheidsdiensten, hoofdstuk 5.1, *Kamerstukken II* 2009/10, 29 924, nr. 39 (bijlage), beschikbaar op www.ctivd.nl.

[15] *Kamerstukken II* 1999/2000, 25 877, nr. 8, p. 101.

[16] *Aanhangsel Handelingen II* 2004/05, nr. 749.

Los van de mogelijkheden van samenwerking die door artikel 59 Wiv 2002 worden geboden, dient de MIVD bij het aangaan van een samenwerkingsrelatie en naargelang een al bestaande samenwerkingsrelatie wordt geïntensiveerd of van karakter verandert af te wegen in welke mate de samenwerking ten goede komt aan de taakuitvoering van de MIVD en bijdraagt aan de lopende onderzoeken van de dienst.

II.vi *Quid pro quo*

Samenwerking met buitenlandse diensten vindt plaats volgens het *quid pro quo* of wederkerigheidsbeginsel. Het uitgangspunt is kort gezegd: 'voor wat, hoort wat', en vormt een stelregel in de inlichtingen- en veiligheidswereld. Er dient evenwicht in de ontvangen en de verstrekte informatie te zijn.

In de wetsgeschiedenis is gesteld dat verzoeken om informatie van buitenlandse diensten in beginsel positief tegemoet moeten worden getreden, teneinde in voldoende mate ervan verzekerd te blijven dat dit ook geschiedt bij verzoeken om informatie van de MIVD aan deze diensten.[17] Door het inwilligen van de verzoeken van de buitenlandse dienst in kwestie wordt daardoor, zij het indirect, de eigen nationale veiligheid gediend.[18] Dit vormt de achtergrond van de bevoegdheid van de MIVD gegevens te verstrekken en ondersteuning te verlenen uitsluitend ten behoeve van de belangen van een buitenlandse dienst. Het wederkerigheidsbeginsel vormt aldus de basis voor een goede internationale samenwerking. Inlichtingen- en/of veiligheidsdiensten zullen elkaar, voor zover en waar dat mogelijk is, bijstaan. Voor de MIVD liggen de grenzen van deze bijstand in ieder geval daar waar de belangen die de MIVD heeft te behartigen en de goede taakuitvoering door de MIVD zich hiertegen verzetten.

Binnen deze wettelijk vastgelegde grenzen dient er niettemin gewaakt te worden voor het in te grote mate tegemoetkomen aan verzoeken om informatie van partnerdiensten. Dit kan er namelijk toe leiden dat de MIVD weinig nieuwe inlichtingen te bieden heeft en derhalve eerst de eigen informatiepositie verder dient op te bouwen. Het is voor de MIVD van belang zorg te dragen voor een voldoende groot aanbod van uitruilbare inlichtingen. Het bijhouden van de *quid-pro-quo*balans – de kwantitatieve en kwalitatieve verhouding tussen hetgeen is verstrekt en hetgeen is verkregen – is van wezenlijk belang voor de MIVD in het bepalen van de eigen positie ten opzichte van buitenlandse diensten. Aan de hand van de *quid-pro-quo*balans kan eveneens beoordeeld worden in welke mate een samenwerkingsrelatie toegevoegde waarde heeft en in welke mate de samenwerking bijgestuurd dient te worden om de beoogde verhouding in de samenwerkingsrelatie te bereiken. Het opmaken en bijhouden van de balans is een moeilijke opgave. Het is lastig om in kwantitatieve zin te bepalen hoeveel wordt gegeven aan dan wel hoeveel wordt verkregen van een bepaalde partnerdienst. Door de MIVD wordt op veel verschillende terreinen en op verschillende niveaus samengewerkt met buitenlandse partnerdiensten. Naast een kwantitatieve weging dient ook in kwalitatieve zin een weging plaats te vinden. Zowel de inhoud van hetgeen is verstrekt of ontvangen als de betrouwbaarheid daarvan en het belang dat de MIVD daaraan hecht dienen daarbij op het juiste niveau gewaardeerd te worden.

---

[17] *Kamerstukken II* 1997/98, 25 877, nr. 3, p. 74.

[18] *Kamerstukken I* 2001/02, 25 877, nr. 58a, p. 24.

III Samenwerking in het buitenland en op Nederlands grondgebied

III.i Samenwerking in het buitenland

De samenwerking van de MIVD met buitenlandse diensten zal zich in de praktijk zowel binnen als buiten Nederland afspelen. De Wiv 2002 bevat geen aparte bepaling voor het verrichten van activiteiten in het buitenland.[19] De Wiv 2002 is een nationale wet waaraan geen extra-territoriale werking is toegekend .

Bij de behandeling van de Wiv 2002 in de Tweede Kamer kwam de mogelijkheid van het ontplooien van activiteiten in het buitenland wel ter sprake. Er werd hierbij van uitgegaan dat de Nederlandse diensten in het buitenland actief zouden zijn. Vooral speelde de vraag welk recht van toepassing dient te zijn op deze inlichtingenactiviteiten: Nederlands recht of het recht van het land waarbinnen de activiteiten worden ontplooid. Het bleek niet gemakkelijk om hieromtrent duidelijkheid te verschaffen. De minister van BZK legde naar aanleiding van vragen schriftelijk uit dat voor inlichtingenactiviteiten in het buitenland de Nederlandse diensten de kaders dienen te respecteren die aan de Nederlandse rechtsmacht zijn verbonden.[20] Bevoegdheden die de AIVD en de MIVD in Nederland niet hebben, mochten volgens de minister niet alsnog in het buitenland gecreëerd worden. Op een later moment hield de minister echter wel de mogelijkheid open om hier onder omstandigheden van af te wijken.[21] Aan de andere kant benadrukte de minister dat de grenzen van inlichtingenactiviteiten in het buitenland in beginsel worden bepaald door de ter plaatse geldende wet- en regelgeving.[22]

De Commissie heeft in eerdere toezichtsrapporten, waaronder toezichtsrapport nr. 28 over de inzet van Sigint door de MIVD, geconstateerd dat activiteiten van de Nederlandse diensten in het buitenland zonder formeel juridische rechtsbasis plaatsvinden. Naar het oordeel van de Commissie kunnen deze activiteiten alleen gebillijkt worden indien bij ieder optreden van de Nederlandse diensten in het buitenland de Wiv 2002 naar analogie wordt toegepast. De in de Wiv 2002 opgenomen bepalingen voor de inzet van algemene en bijzondere bevoegdheden dienen naar het oordeel van de Commissie ook in het buitenland nageleefd te worden.[23]

In reactie op toezichtsrapport nr. 28 onderschreef de minister van Defensie het belang van de analoge toepassing van de Wiv 2002 in het buitenland. De minister vulde aan dat voor het optreden van de MIVD in het buitenland in het kader van een militaire operatie het op die operatie van toepassing zijnde internationale juridische kader (internationaal mandaat en *rules of engagement*) primair de grondslag biedt en kaderstellend is. De Wiv 2002 kan waar mogelijk analoog worden toegepast voor zover dit in de rede ligt. Uitgangspunt is wel dat voor de inzet van bijzondere bevoegdheden vooraf toestemming wordt verkregen conform de wettelijke regeling.[24]

---

[19] Dit is wel het geval in bijvoorbeeld de Belgische wettelijke regeling voor de inlichtingen en veiligheidsdiensten sinds de inwerkingtreding van de Wet Bijzondere Inlichtingenmethoden. Hierin wordt ten aanzien van de inzet van specifieke en uitzonderlijke methoden gesteld dat deze (enkel) van toepassing zijn op het grondgebied van de staat, zie artikel 18/1 van de BIM-wet van 4 februari 2010, in werking getreden op 1 september 2010.

[20] *Kamerstukken II* 2000/2001, 25 877, nr. 14, p. 17.

[21] *Kamerstukken II* 2000/2001, 25 877, nr. 58, p. 42.

[22] *Kamerstukken II* 2000/2001, 25 877, nr. 14, p. 21, 22 en ook nr. 58, p. 42.

[23] Zie ook de volgende toezichtsrapporten van de CTIVD: nr. 8a inzake de inzet door de MIVD van informanten en agenten, meer in het bijzonder in het buitenland, hoofdstuk 5.2, *Kamerstukken II* 2005/06, 29 924, nr. 11 (bijlage); nr. 8b inzake de inzet door de AIVD van informanten en agenten, meer in het bijzonder in het buitenland, hoofdstuk 5.2, geen kamerstuk; nr. 26 inzake de rechtmatigheid van de uitvoering van de inlichtingentaak buitenland door de AIVD, hoofdstuk 3.5.2, Kamerstukken II 2010/11, 29 924, nr. 67 (bijlage); nr. 28 inzake de inzet van Sigint door de MIVD, hoofdstuk 7.1.2, *Kamerstukken II* 2011/12, 29 924 nr. 78 (bijlage), allen beschikbaar op www.ctivd.nl.

[24] *Kamerstukken II* 2011/12, 29 924 nr. 78, p. 2-3.

Ook de evaluatiecommissie Dessens heeft aangegeven dat de analoge toepassing van de Wiv 2002 in het buitenland de goede weg is en dat daardoor voldoende garanties worden geboden voor een legitieme en doelmatige taakuitoefening door de diensten.[25] Het kabinet heeft dit in zijn reactie op het rapport onderschreven.[26]

III.ii Samenwerking op Nederlands grondgebied

In Nederland hebben buitenlandse diensten de toestemming van de minister van BZK nodig om op Nederlands grondgebied inlichtingenactiviteiten te mogen ontplooien. Voor zover het gaat om activiteiten op plaatsen in gebruik bij het ministerie van Defensie is dit de minister van Defensie. In de wetsgeschiedenis is benadrukt dat de Wiv 2002 exclusief regelt dat uitsluitend de AIVD en de MIVD in Nederland bevoegd zijn en onder welke voorwaarden die bevoegdheid uitgeoefend mag worden. Dit betekent dat het is uitgesloten dat aan een buitenlandse inlichtingen- en veiligheidsdienst toestemming gegeven zou worden zelfstandig en naar eigen inzichten in Nederland inlichtingenactiviteiten te ontplooien.[27]

Wordt toestemming verleend voor de inzet van buitenlandse agenten op Nederlands grondgebied, dan geschiedt dit onder verantwoordelijkheid van de minister en onder leiding van de Nederlandse dienst. Het is voorts aan de Nederlandse dienst controle uit te oefenen op het opereren van de buitenlandse collega en na te gaan of dit opereren aan de gestelde voorwaarden voldoet.[28] Indien medewerkers van buitenlandse diensten zich niet hieraan houden en heimelijke activiteiten ontplooien, dienen hiertegen passende maatregelen in gang gezet te worden. In het uiterste geval kunnen medewerkers van buitenlandse diensten die ongeoorloofde activiteiten ontplooien tot *persona non grata* ofwel ongewenst vreemdeling worden verklaard.[29] Deze vergaande maatregel wordt in zeldzame gevallen genomen.

De MIVD heeft samen met de AIVD een gedragscode opgesteld voor medewerkers van buitenlandse diensten die in Nederland zijn gestationeerd, zogenaamde liaisons (zie paragraaf 4.4). Deze liaisons zijn officieel aangemeld bij de MIVD. In de gedragscode wordt onder meer uitgelegd dat de Nederlandse diensten volgens de in Nederland geldende wetgeving verantwoordelijk zijn voor de activiteiten van liaisons van buitenlandse diensten die zich in Nederland bevinden en dat ongecontroleerde activiteiten van buitenlandse liaisons een dreiging kunnen vormen voor de nationale veiligheid van Nederland. Voorts zijn regels opgenomen omtrent het gedrag van liaisons en het verrichten van operationele activiteiten.[30]

---

25 Evaluatie van de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2002, Naar een nieuwe balans tussen bevoegdheden en waarborgen, *Kamerstukken II* 2013/14, 33 820, nr. 1, p. 41-42.

26 *Kamerstukken II* 2013/14, 33 820, nr. 2, p. 3.

27 *Kamerstukken I* 2001/02, 25 577, nr. 58a, p. 25.

28 *Kamerstukken II* 2000/01, 25 877, nr. 14, p. 64.

29 *Kamerstukken I* 2001/02, 25 577, nr. 58a, p. 25.

30 Toezichtsrapport nr. 22A, inzake de samenwerking van de AIVD met buitenlandse inlichtingen- en/of veiligheidsdiensten, hoofdstuk 4, Kamerstukken II 2009/10, 29 924, nr. 39 (bijlage), beschikbaar op www.ctivd.nl.

IV Onderscheid tussen de taakuitvoering van de MIVD en het belang van de buitenlandse dienst

Artikel 59 Wiv 2002, leden 2 tot en met 6, regelt de situatie waarin de samenwerking van de MIVD met een buitenlandse dienst plaatsvindt in het belang van de desbetreffende buitenlandse dienst. In de wetsgeschiedenis wordt als uitgangspunt genomen dat de Nederlandse diensten waar mogelijk samenwerken met diensten van daar zo genoemde 'bevriende' landen. Een verzoek van een dienst van een bevriend land zal in beginsel positief tegemoet worden getreden. Dit om ervan verzekerd te zijn dat Nederland, eventueel op termijn, een tegenprestatie kan verwachten indien daaraan behoefte bestaat.[31]

Artikel 59 Wiv 2002 maakt ten aanzien van de samenwerking met buitenlandse inlichtingen- en veiligheidsdiensten een onderscheid tussen het verstrekken van gegevens (lid 2) en het verlenen van technische en andere vormen van ondersteuning (lid 4). Beide vormen van samenwerking vinden – blijkens deze bepaling – alleen plaats als de door de buitenlandse dienst te behartigen belangen niet onverenigbaar zijn met de belangen die de Nederlandse dienst heeft te behartigen en als een goede taakuitvoering door de Nederlandse dienst zich niet tegen samenwerking verzet.

Volgens de wetsgeschiedenis geschiedt de beoordeling of wellicht sprake is van tegenstrijdige belangen mede aan de hand van het Nederlandse buitenlandbeleid, waaronder dat op het gebied van de mensenrechten.[32] Soms zijn de belangen die de dienst heeft te behartigen vertaald in concreet vastgesteld regeringsbeleid, zoals het mensenrechtenbeleid, maar vaak ook niet. Het gaat om een veelheid aan belangen.[33] In de wet en wetsgeschiedenis is gesteld dat de MIVD zijn taken verricht in ondergeschiktheid aan de wet. Dit houdt in dat de normen, en zeker ook de grond- en mensenrechten, die zijn neergelegd in de Grondwet en in de internationale verdragen die door Nederland zijn geratificeerd, eveneens tot de belangen die de MIVD heeft te behartigen moeten worden gerekend.[34]

Als voorbeeld van het geval dat een goede taakuitvoering door de Nederlandse dienst zich verzet tegen samenwerking met een buitenlandse dienst wordt in de wetsgeschiedenis genoemd het frustreren van de eigen lopende operaties. Tevens wordt opgemerkt dat ook de soort gewenste ondersteuning van belang is. Deze dient onder meer te passen binnen de juridische kaders die de MIVD in acht heeft te nemen. Indien een bepaalde vorm van ondersteuning zich daar niet mee verdraagt, zou het wel verlenen van deze ondersteuning in strijd zijn met een goede taakuitoefening van de dienst.[35]

---

31 *Kamerstukken I*, 2001/02, 25 877, nr. 58a p. 24.

32 *Kamerstukken II* 1997/98, 25 877, nr. 3, p. 74.

33 *Kamerstukken II* 1999/2000, 25 877, nr. 8, p. 101.

34 *Kamerstukken II* 2000/01, 25 877, nr. 14, p. 65.

35 *Kamerstukken II* 2000/01, 25 877, nr. 14, p. 64.

De internationale verstrekking van gegevens op basis van artikel 59 lid 2 Wiv 2002 moet worden onderscheiden van gegevensverstrekking op basis van artikel 36 lid 1 sub d Wiv 2002 waarin eveneens is bepaald dat de MIVD bevoegd is gegevens te verstrekken aan daarvoor in aanmerking komende inlichtingen- en veiligheidsdiensten van andere landen. Bij de verstrekking van gegevens ingevolge artikel 59 lid 2 Wiv 2002 is het belang dat de buitenlandse dienst daarbij heeft leidend, terwijl gegevensverstrekking op grond van artikel 36 lid 1 Wiv 2002 plaatsvindt in het kader van een goede taakuitvoering door de Nederlandse dienst.[36] Bij de verstrekking van gegevens op grond van artikel 36 lid 1 Wiv 2002 heeft de MIVD een direct belang om de desbetreffende gegevens aan de buitenlandse dienst te verstrekken en is de eigen taakuitvoering het uitgangspunt. Van een direct belang is sprake wanneer de gegevensverstrekking bij kan dragen aan een lopend onderzoek van de MIVD.[37] In de meeste gevallen vindt de verstrekking van gegevens aan buitenlandse diensten plaats op grond van artikel 36 lid 1 Wiv 2002. Wanneer de MIVD geen direct belang vanwege een lopend onderzoek heeft bij de verstrekking van gegevens aan een buitenlandse dienst, is die verstrekking toch mogelijk op grond van artikel 59 lid 2 Wiv 2002. Het onderhouden van een goede samenwerkingsrelatie met de desbetreffende buitenlandse dienst is dan het uitgangspunt. Een dergelijke gegevensverstrekking vindt plaats na een verzoek om die gegevens door de buitenlandse dienst. Een voorbeeld betreft de situatie waarin de MIVD een administratieve naslag verricht in een veiligheidsonderzoek ten behoeve van een buitenlandse dienst en het resultaat daarvan verstrekt.

Het verlenen van technische en andere vormen van ondersteuning (artikel 59 lid 4), bijvoorbeeld volg- en observatieacties ten behoeve van een buitenlandse partnerdienst, vindt blijkens artikel 59 leden 5 en 6 alleen plaats met toestemming van de minister van Defensie. Deze bevoegdheid kan de minister alleen mandateren aan het hoofd van de dienst, voor zover het gaat om verzoeken met een spoedeisend karakter (bijvoorbeeld grensoverschrijdende volg- en observatieacties), waarbij geldt dat de minister van een verleende toestemming terstond wordt geïnformeerd. De bevoegdheid voor het geven van toestemming voor het verlenen van technische en andere vormen van ondersteuning is volgens de wetsgeschiedenis op dit (hoge) niveau neergelegd vanwege mogelijke politieke aspecten die aan het verlenen van ondersteuning verbonden kunnen zijn.[38] Als de minister toestemming heeft gegeven voor het verlenen van ondersteuning aan een buitenlandse dienst, geschiedt de ondersteuning door de MIVD onder de verantwoordelijkheid van de minister. Het is niet toegestaan buitenlandse diensten te machtigen om zelfstandig op Nederlands grondgebied te opereren.[39]

Ook hier moet een onderscheid worden gemaakt tussen het verlenen van technische en andere vormen van ondersteuning ten behoeve van een buitenlandse dienst op grond van artikel 59 lid 4 Wiv 2002 en het verrichten van soortgelijke activiteiten vanwege de goede taakuitvoering van de MIVD. In het laatste geval is het belang van de MIVD bij het verrichten van de desbetreffende activiteiten leidend en is geen sprake van ondersteuning maar van een gezamenlijke operatie. Het onderscheidend criterium is wederom of de MIVD een direct belang heeft bij het uitvoeren van de activiteiten. Hiervan is sprake indien de activiteiten daadwerkelijk bij kunnen dragen aan een lopend onderzoek van de MIVD. De Commissie heeft dit criterium uitgewerkt in het toezichtsrapport over de samenwerking van de AIVD met buitenlandse diensten.[40] De minister van BZK heeft het door de Commissie gemaakte onderscheid in zijn reactie op het toezichtsrapport onderschreven.[41]

---

36 *Kamerstukken II* 1999/2000, 25 877, nr. 8, p. 101.

37 De Commissie heeft dit criterium eerst uitgewerkt in de context van het begrip ondersteuning ex. artikel 59 lid 4 Wiv 2002; toezichtsrapport nr. 22A inzake de samenwerking van de AIVD met buitenlandse inlichtingen- en/of veiligheidsdiensten, hoofdstuk 8, *Kamerstukken II* 2009/10, 29 924, nr. 39 (bijlage), ook beschikbaar op www.ctivd.nl.

38 *Kamerstukken II* 1999/2000, 25 877, nr. 8, p. 101 en nr. 9, p. 37.

39 *Kamerstukken II* 1999/2000, 25 877, nr. 9, p. 38.

40 Toezichtsrapport nr. 22A inzake de samenwerking van de AIVD met buitenlandse inlichtingen- en/of veiligheids-diensten, hoofdstuk 8, *Kamerstukken II* 2009/10, 29 924, nr. 39 (bijlage), ook beschikbaar op www.ctivd.nl.

41 *Kamerstukken II* 2009/10, 29 924, nr. 39, p. 9-10.

Wanneer een buitenlandse dienst de MIVD verzoekt om ondersteuning bijvoorbeeld door de inzet van een bijzondere bevoegdheid ten aanzien van een bepaalde persoon of organisatie, is het aan de MIVD om te bezien of de informatie die door het verlenen van de gewenste ondersteuning mogelijk wordt verkregen kan bijdragen aan een onderzoek dat de MIVD zelf verricht. Dit zal bijvoorbeeld het geval zijn wanneer naar de desbetreffende persoon of organisatie ook door de MIVD onderzoek wordt gedaan of wanneer de persoon of organisatie gerelateerd kan worden aan personen of organisaties waar de MIVD onderzoek naar doet. Ook is sprake van een bijdrage aan een eigen lopend onderzoek wanneer bij de invulling van de gevraagde activiteiten de concrete inlichtingenbehoefte van een (contra-) inlichtingenteam wordt meegenomen. In dergelijke gevallen hoeft de ondersteunende vorm van samenwerking niet aangemerkt te worden als ondersteuning in de zin van artikel 59 lid 4 Wiv 2002 maar is zij onderdeel van een gezamenlijke operatie. Indien de ondersteunende activiteiten geen bijdrage kunnen leveren aan een lopend onderzoek door de MIVD, is het op grond van artikel 59 lid 4 Wiv 2002 toch mogelijk de activiteiten te verrichten. Ingevolge artikel 59 lid 5 Wiv 2002 is dan voorafgaande toestemming van de minister nodig voordat de ondersteuning aan de buitenlandse dienst verleend kan worden.

V Algemene en specifieke vereisten in de Wiv 2002

V.i Inleiding

Naast de algemene afweging die de MIVD dient te maken, of en in hoeverre de samenwerking met een bepaalde buitenlandse dienst geoorloofd is, zijn ook andere waarborgen voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer neergelegd in de Wiv 2002. Deze waarborgen hebben betrekking op de concrete vormen van samenwerking die plaatsvinden in de praktijk. Het gaat hier om gegevensuitwisseling, het over en weer verlenen van ondersteuning en het uitvoeren van gezamenlijke operaties. De waarborgen voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer zijn gelegen in een aantal algemene en specifieke wettelijke vereisten.

Voor de verwerking van gegevens vereist de wet dat sprake is van doelbinding en noodzakelijkheid (artikel 12 lid 2 Wiv 2002). De verwerking van gegevens moet plaatsvinden voor een bepaald doel en alleen voor zover dat noodzakelijk is voor de goede uitvoering van de wet. Het noodzakelijkheidscriterium voor de verwerking van gegevens is ruimer dan het noodzakelijkheidscriterium voor de inzet van bijzondere bevoegdheden. De inzet van bijzondere bevoegdheden moet noodzakelijk zijn voor de inlichtingen- en veiligheidstaken van de MIVD. Ook vereist de wet dat de verwerking van gegevens in overeenstemming met de wet gebeurt en dat sprake is van behoorlijkheid en zorgvuldigheid (artikel 12 lid 3 Wiv 2002). Behoorlijkheid en zorgvuldigheid zijn brede begrippen die elk afhankelijk van de concrete omstandigheden invulling krijgen. In behoorlijkheid ligt in ieder geval een proportionaliteitstoets besloten, hetgeen betekent dat een afweging wordt gemaakt tussen het doel dat met de gegevensverwerking wordt getracht te bereiken en de mogelijke nadelen van de gegevensverwerking voor betrokkene(n). Zorgvuldigheid ziet vooral op het juist en correct verwerken van gegevens. Hoewel algemeen geformuleerd, noodzaken de bovengenoemde wettelijke vereisten dat telkens, bij iedere handeling die mogelijk inbreuk maakt op de persoonlijke levenssfeer, een afweging wordt gemaakt.

Verder moeten de gegevens zijn voorzien van een aanduiding omtrent de mate van betrouwbaarheid dan wel een verwijzing naar het document of de bron waaraan de gegevens zijn ontleend (artikel 12 lid 4 Wiv 2002).

Het verstrekken van gegevens aan buitenlandse diensten moet plaatsvinden conform de zogenoemde 'derde partijregel' (*third party rule*), die inhoudt dat verkregen informatie slechts verder mag worden verstrekt als de dienst waarvan de informatie afkomstig is daarvoor toestemming heeft verleend. Dit vereiste heeft zijn beslag gekregen in artikel 37 Wiv 2002. Volgens de wetsgeschiedenis vormt deze regel een essentiële voorwaarde bij internationale samenwerking:

> **"Als een dienst er niet van op aan kan, dat een gegeven door de dienst in het geadresseerde land geheim wordt gehouden ten behoeve van de eigen informatie-positie kan er van werkelijke samenwerking tussen de betreffende diensten geen sprake zijn. Indien bij een dienst de indruk ontstaat dat deze regel niet wordt nageleefd, dan zal de informatie uitwisseling met die betreffende zusterdienst worden stopgezet of gemarginaliseerd."**[42]

[42] *Kamerstukken II* 1997/98, 25 877, nr. 3, p. 57.

Door sommige inlichtingen- en/of veiligheidsdiensten wordt uitgegaan van de 'derde landregel', waarbij een ruimere uitleg van deze internationale regel wordt gehanteerd. De verdere verstrekking van gegevens afkomstig van een buitenlandse dienst tussen de inlichtingen- en veiligheidsdiensten van hetzelfde land is ingevolge de derde landregel in beginsel toegestaan, tenzij dit uitdrukkelijk door de verstrekkende dienst wordt uitgezonderd. De Wiv 2002 en de wetsgeschiedenis bij de Wiv 2002 bieden geen ruimte voor de hantering van de derde landregel door de Nederlandse inlichtingen- en veiligheidsdiensten.

Voor de verstrekking van persoonsgegevens zijn nog enkele specifieke bepalingen in de Wiv 2002 neergelegd. Zo moet de verstrekking van persoonsgegevens schriftelijk plaatsvinden (artikel 40 leden 1 en 2 Wiv 2002). Verstrekking van persoonsgegevens waarvan de juistheid redelijkerwijs niet kan worden vastgesteld of die meer dan 10 jaar geleden zijn verwerkt, vindt in beginsel niet plaats (artikel 41 Wiv 2002). Ook wordt voorgeschreven dat van de verstrekking van persoonsgegevens aantekening wordt gehouden (artikel 42 Wiv 2002).

Voor zover het de inzet van bijzondere bevoegdheden betreft, worden waarborgen voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer gevonden in de motiveringsvereisten van noodzakelijkheid (artikelen 18 en 32 Wiv 2002), proportionaliteit (artikel 31 leden 3 en 4 Wiv 2002) en subsidiariteit (artikelen 31, leden 1 en 2, en 32 Wiv 2002). Een bijzondere bevoegdheid mag pas worden ingezet indien dat noodzakelijk is voor de inlichtingen- of veiligheidstaken van de MIVD.[43] De inzet van een bijzondere bevoegdheid moet onmiddellijk worden gestaakt indien het doel waartoe de bevoegdheid is uitgeoefend is bereikt of indien de inzet niet langer bijdraagt aan het bereiken van dat doel. Het proportionaliteitsvereiste houdt in dat een afweging plaatsvindt tussen het belang van de MIVD om het doel te bereiken waarop de inzet van de bevoegdheid is gericht en het nadeel voor de persoon of organisatie waar de bevoegdheid op is gericht. Het subsidiariteitsvereiste waarborgt dat de MIVD, gegeven het te bereiken doel, de keuze maakt voor het minst inbreukmakende middel. Ook deze wettelijke vereisten zorgen ervoor dat bij iedere inzet van bevoegdheden die mogelijk inbreuk maakt op de persoonlijke levenssfeer afwegingen moeten worden gemaakt. Bovendien geldt dat deze afwegingen schriftelijk moeten worden vastgelegd.

Hieronder wordt per situatie aangegeven hoe de bovengenoemde waarborgen concreet invulling moeten krijgen bij de samenwerking met buitenlandse diensten.

V.ii Verstrekken van (persoons)gegevens in het kader van de eigen taakuitvoering

Het verstrekken van (persoons)gegevens aan buitenlandse diensten in het kader van de eigen taakuitvoering vindt plaats op grond van artikel 36 Wiv 2002. Het gaat hier bijvoorbeeld om de situatie dat de MIVD onderzoek verricht naar een persoon of organisatie en aan een buitenlandse dienst vraagt of deze dienst informatie heeft over die persoon of organisatie. In het verzoek aan de buitenlandse dienst wordt omschreven om welke persoon of organisatie het gaat en worden aldus (persoons) gegevens verstrekt. Bij deze categorie gaat het dus vrijwel altijd om het verstrekken van (persoons) gegevens om vervolgens daaraan gerelateerde gegevens van de buitenlandse dienst te ontvangen.
De verstrekking van de gegevens moet allereerst een bepaald doel hebben en moet noodzakelijk zijn in het kader van een goede taakuitvoering (artikel 12 lid 2 jo artikel 36 lid 1 Wiv 2002). Dit betekent concreet dat de gegevensverstrekking zich ergens op moet richten, bijvoorbeeld op het verkrijgen van bepaalde informatie. Vervolgens moet bij de MIVD de redelijke verwachting bestaan dat datgene waar de gegevensverstrekking zich op richt direct bijdraagt aan het eigen lopende onderzoek.

---

[43] De taken genoemd in artikel 7, tweede lid, onder a, c en e Wiv 2002.

De gegevensverstrekking moet verder op een behoorlijke en zorgvuldige wijze plaatsvinden. Behoorlijkheid houdt hier onder meer in dat er een afweging heeft plaatsgevonden tussen het belang van de MIVD (het doel van de gegevensverstrekking) en het nadeel daarvan voor de betrokken persoon of organisatie (de inbreuk op de persoonlijke levenssfeer). Wanneer de inbreuk op de persoonlijke levenssfeer dermate groot is dat het doel van de verstrekking dit niet kan rechtvaardigen, is sprake van een onevenredig nadeel voor de betrokken persoon of organisatie en wordt niet voldaan aan het behoorlijkheidsvereiste. Een ander aspect van behoorlijkheid is dat de MIVD niet op een andere, minder inbreukmakende manier hetzelfde doel kan bereiken. Ook dit dient de MIVD af te wegen voordat tot gegevensverstrekking wordt overgegaan. Het vereiste van zorgvuldigheid heeft in dit kader vooral betrekking op de juistheid van de gegevens die worden verstrekt en op de manier waarop de gegevens worden verstrekt (bij voorkeur schriftelijk). De verstrekking van persoonsgegevens moet in ieder geval schriftelijk worden vastgelegd (artikel 42 Wiv 2002).

Volgens de wetsgeschiedenis moet de verstrekking van persoonsgegevens met extra waarborgen worden omkleed. Meer nog dan al het geval is bij verstrekking van gegevens in zijn algemeenheid, dient bij de verstrekking van persoonsgegevens zorgvuldigheid voorop te staan. De verstrekking van persoonsgegevens kan er in de praktijk immers toe leiden dat er maatregelen tegen de desbetreffende persoon worden getroffen.[44] Besluiten om dergelijke gegevens te verstrekken worden volgens de wetsgeschiedenis genomen door slechts een beperkt aantal leidinggevenden van de dienst.[45]

De afwegingen die de MIVD moet maken op het gebied van noodzakelijkheid, behoorlijkheid en zorgvuldigheid hoeven niet te worden vastgelegd. De wet schrijft dit niet voor. In een eerder toezichtsrapport over de samenwerking van de AIVD met buitenlandse diensten achtte de Commissie dit, in het kader van de zorgvuldigheid, wel noodzakelijk bij de verstrekking van persoonsgegevens aan buitenlandse diensten ten aanzien waarvan kan worden betwijfeld of zij voldoen aan de samenwerkingscriteria. De Commissie heeft aanbevolen de gemaakte afwegingen in die gevallen wel schriftelijk vast te leggen.[46] De minister van BZK heeft deze aanbeveling overgenomen.[47] De aanbeveling is evenzeer van toepassing op de MIVD.

De wet kent daarnaast nog een aantal aanvullende vereisten. Zo schrijft artikel 12 lid 4 voor dat de door de MIVD verwerkte gegevens zijn voorzien van een aanduiding omtrent de mate van betrouwbaarheid of van een verwijzing naar het document of de bron waaraan de gegevens zijn ontleend.

Daarnaast moet aan de verstrekte gegevens de voorwaarde worden gesteld dat de gegevens niet aan anderen mogen worden verstrekt (artikel 37 lid 1 en 2 Wiv 2002). Wanneer de MIVD gegevens verstrekt, dient te worden aangegeven voor welke dienst(en) de gegevens bestemd zijn en dient de voorwaarde te worden opgenomen dat de gegevens niet verder verstrekt mogen worden zonder uitdrukkelijke toestemming daartoe.

---

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

45 *Kamerstukken II* 2000/01, 25 877, nr. 59, p. 16.

46 Toezichtsrapport nr. 22A inzake de samenwerking van de AIVD met buitenlandse inlichtingen- en/of veiligheidsdiensten, hoofdstuk 7, *Kamerstukken II* 2009/10, 29 924, nr. 39 (bijlage), ook beschikbaar op www.ctivd.nl.

47 *Kamerstukken II* 2009/10, 29 924, nr. 39, p. 9.

V.iii Verstrekken van (persoons)gegevens in het belang van de buitenlandse dienst

De verstrekking van (persoons)gegevens in het belang van de buitenlandse dienst vindt zijn basis in artikel 59 lid 2 Wiv 2002 en vindt doorgaans plaats na een verzoek daartoe van de desbetreffende dienst. Ook kan de situatie zich voordoen dat de MIVD de beschikking heeft over gegevens die voor de buitenlandse dienst in kwestie evident relevant zijn en die gegevens ongevraagd verstrekt. De MIVD heeft bij dergelijke gegevensverstrekking geen direct belang in het kader van enig lopend onderzoek, anders dan de versterking van de relatie met de buitenlandse dienst.

Bij het verstrekken van (persoons)gegevens in het belang van de buitenlandse dienst gelden net zo goed alle in de vorige hoofdstukken genoemde waarborgen. De gegevensverstrekking dient dus ook hier plaats te vinden voor een bepaald doel, noodzakelijk te zijn voor de goede uitvoering van de wet, op een behoorlijke en zorgvuldige wijze te geschieden en te voldoen aan de van toepassing zijnde aanvullende vereisten. Het verschil is gelegen in twee waarborgen.

In de eerste plaats worden het doel van de gegevensverstrekking en de noodzaak daartoe niet bepaald door het eigen lopende onderzoek maar door de belangen die de buitenlandse dienst heeft bij de gegevensverstrekking. In sommige gevallen zal dit duidelijk zijn, bijvoorbeeld wanneer de buitenlandse dienst in het verzoek aan de MIVD om de gegevens te verstrekken expliciet aangeeft in welke context en met welke reden de gegevens worden verzocht. In andere gevallen zal dit algemener gesteld en minder duidelijk zijn. De Commissie is van mening dat de noodzakelijkheid van de gegevensverstrekking ten dele is gegeven door de zorgplicht van de MIVD voor het onderhouden van verbindingen en het in de wetsgeschiedenis geformuleerde uitgangspunt dat verzoeken van bevriende diensten in beginsel positief tegemoet worden getreden. De noodzakelijkheid is hier gelegen in de goede uitvoering van artikel 59. Het noodzakelijkheidsvereiste houdt tevens in dat de MIVD hierin ook een eigen verantwoordelijkheid heeft in voorkomend geval meer tekst en uitleg te vragen aan de verzoekende buitenlandse dienst. Verstrekking van gegevens zonder meer is niet als noodzakelijk aan te merken. Dit klemt des te meer waar het gaat om de verstrekking van persoonsgegevens.

In de tweede plaats geldt dat de MIVD in aanvulling op de bovengenoemde afwegingen dient te bepalen of de belangen van de buitenlandse dienst niet onverenigbaar zijn met de belangen die de MIVD zelf heeft te behartigen en de goede taakuitvoering door de MIVD zich niet tegen de verstrekking van de gegevens verzet (artikel 59 lid 2 Wiv 2002). In hoofdstuk IV is uitgelegd wat deze afwegingen inhouden. Een voorbeeld hiervan is de situatie dat de buitenlandse dienst de gegevens zal gebruiken voor een doel dat door de MIVD niet kan worden onderschreven, bijvoorbeeld een (politiek) doel dat strijdig is met het Nederlandse buitenlandbeleid of een ongerechtvaardigde schending van mensenrechten met zich meebrengt.

Ook hier vereist de wet niet dat deze afwegingen schriftelijk worden vastgelegd. De Commissie acht het wel van belang dat dit in ieder geval gebeurt bij de verstrekking van persoonsgegevens aan buitenlandse diensten ten aanzien waarvan kan worden betwijfeld of zij voldoen aan de samenwerkingscriteria.

V.iv Verkrijgen van (persoons)gegevens in het kader van de eigen taakuitvoering

De MIVD ontvangt (persoons)gegevens van buitenlandse diensten. Dit kan gevraagd of ongevraagd plaatsvinden.

Het doen van een verzoek om gegevens te ontvangen van een buitenlandse dienst is niet expliciet geregeld in de wet. Dat de MIVD de bevoegdheid heeft om buitenlandse diensten te bevragen vloeit voort uit de algemene bevoegdheid om gegevens te verzamelen (artikel 17 Wiv 2002), de mogelijkheid om samen te werken met buitenlandse diensten (artikel 59 Wiv 2002) en de wetsgeschiedenis bij de Wiv 2002. Dit betekent niet dat dergelijke verzoeken aan buitenlandse diensten niet genormeerd zijn.

Voordat een buitenlandse dienst kan worden verzocht bepaalde gegevens te verstrekken, moet de MIVD bepalen of die gegevens een bepaald doel dienen en noodzakelijk zijn voor de goede uitvoering van de taak of de ondersteuning daarvan (artikel 12 lid 2 jo artikel 17 lid 1 Wiv 2002). Daarnaast dient de MIVD af te wegen of het ontvangen en gebruiken van de verzochte gegevens behoorlijk is. Dit houdt onder meer in dat er een afweging heeft plaatsgevonden tussen het belang van de MIVD (het doel dat wordt getracht te bereiken) en het nadeel daarvan voor de betrokken persoon of organisatie (de inbreuk op de persoonlijke levenssfeer). Ook houdt het behoorlijkheidsvereiste in dat de MIVD niet op een andere, minder inbreukmakende manier hetzelfde doel kan bereiken. Het verzoek moet verder op een zorgvuldige wijze zijn vormgegeven, wat in dit kader onder meer ziet op een juiste formulering van het verzoek en de geschetste context waarin de gegevens worden gevraagd alsmede op de manier waarop het verzoek wordt gedaan (bij voorkeur schriftelijk).

In veel gevallen zal bij een verzoek aan een buitenlandse dienst om gegevens te mogen ontvangen ook in enige mate sprake zijn van de verstrekking van gegevens. Hiervoor zij verwezen naar hoofdstuk II van dit juridisch kader. Er moet in die gevallen een dubbele afweging plaatsvinden.

De MIVD kan ook ongevraagd gegevens ontvangen van een buitenlandse dienst. Er ligt dan geen verzoek van de MIVD aan ten grondslag. Het ongevraagd ontvangen van gegevens is evenmin geregeld in de wet.

Het ongevraagd ontvangen van gegevens is, net als alle bovengenoemde vormen van gegevensverwerking, onderhevig aan de algemene vereisten van noodzakelijkheid, behoorlijkheid en zorgvuldigheid. De MIVD dient bij het ongevraagd ontvangen van gegevens zich in iedere geval af te vragen in welk kader en met welke reden de gegevens door de buitenlandse dienst zijn verstrekt. Indien dit onvoldoende duidelijk is, rust op de MIVD een inspanningsverplichting om het doel van de gegevensverstrekking door de buitenlandse dienst en de noodzaak daartoe te achterhalen voordat wordt overgegaan tot het gebruiken van de ontvangen gegevens. De MIVD moet verder afwegen of het gebruiken van de ontvangen gegevens behoorlijk is en moet zorgvuldigheid betrachten bij de verdere verwerking van die gegevens. Dit laatste betekent in ieder geval dat de MIVD zelf voor zover mogelijk een duiding geeft aan de ontvangen gegevens en deze evalueert op relevantie voor de taakuitvoering.

De Commissie stelt zich op het standpunt dat bij het ongevraagd ontvangen van gegevens door de MIVD de vraag of die gegevens door de buitenlandse dienst rechtmatig zijn verkregen een belangrijke rol toekomt. Deze vraag doet zich eveneens voor in een breder kader; te weten bij de beoordeling of een buitenlandse dienst gelet op zijn taken, professionaliteit en betrouwbaarheid in aanmerking komt voor samenwerking (zie paragraaf II.iii). De MIVD dient bij het ongevraagd ontvangen van gegevens in het bijzonder alert te zijn op aanwijzingen die aanleiding geven te twijfelen aan de rechtmatigheid van de verwerving van de gegevens door de buitenlandse dienst.

De MIVD dient zich ook bij het ontvangen van gegevens aan de derde-partijregel te houden. Wanneer de MIVD informatie ontvangt van een buitenlandse dienst, dan mag de MIVD deze informatie slechts verder verstrekken aan bijvoorbeeld de AIVD wanneer daar toestemming voor is gegeven door de buitenlandse dienst waarvan de informatie afkomstig is.

V.v Inzet van bijzondere bevoegdheden in het kader van de eigen taakuitvoering (gezamenlijke operatie)

De MIVD voert operaties uit in samenwerking met buitenlandse diensten. Het gaat hier om situaties waarin zowel de MIVD als de buitenlandse dienst belang hebben bij het behalen van een bepaald onderzoeksdoel en dat in gezamenlijkheid trachten te bereiken. De operatie wordt (mede) ten behoeve van een lopend onderzoek van de MIVD uitgevoerd en staat dus ten dienste van de eigen goede taakuitvoering.

Gezamenlijke operaties met buitenlandse diensten worden uitgevoerd op zowel Nederlands grondgebied als in het buitenland. In beide gevallen geldt dat de MIVD slechts kan opereren voor zover de geldende wettelijke kaders dat toelaten. De Commissie heeft in een eerder toezichtsrapport opgemerkt dat een zekere mate van controle van de MIVD over de gezamenlijke operaties met buitenlandse diensten vereist is, zodat de MIVD er zicht op houdt of de desbetreffende operatie binnen de geldende wettelijke kaders wordt uitgevoerd.[48]

In veel gevallen worden bij de uitvoering van gezamenlijke operaties door de MIVD bijzondere bevoegdheden ingezet. Deze bevoegdheden zijn expliciet neergelegd in de wet. In wezen verschilt de inzet van bijzondere bevoegdheden in het kader van een gezamenlijke operatie niet van de inzet van bijzondere bevoegdheden in een eigen operatie. De inzet dient te voldoen aan de in de wet gestelde vereisten. Voor alle bijzondere bevoegdheden geldt dat deze noodzakelijk moeten zijn in het kader van de inlichtingen- of veiligheidstaken van de MIVD[49]. Ook moet worden voldaan aan de vereisten van proportionaliteit en subsidiariteit. Wel dient bij de inzet van bijzondere bevoegdheden in het kader van een gezamenlijke operatie rekening te worden gehouden met het feit dat een zwaardere inbreuk wordt gemaakt op de persoonlijke levenssfeer van de persoon tegen wie de bijzondere bevoegdheid is ingezet dan wanneer er geen sprake zou zijn van een gezamenlijke operatie. Dit komt doordat de opbrengst van de inzet van de bijzondere bevoegdheid niet alleen toekomt aan de MIVD, maar ook – zij het meestal in bewerkte vorm – aan de buitenlandse dienst waarmee de operatie wordt uitgevoerd. Dit op zichzelf vormt een extra inbreuk en dient dan ook door de MIVD meegewogen te worden in het kader van de proportionaliteitstoets. De Commissie acht het van belang dat hier expliciet aandacht aan wordt besteed in de motivering van het verzoek om toestemming voor de inzet van de bijzondere bevoegdheid.

---

[48] Toezichtsrapport van de CTIVD nr. 5A inzake het onderzoek van de Commissie van Toezicht naar de rechtmatigheid van het MIVD-onderzoek naar proliferatie van massavernietigingswapens en overbrengingsmiddelen, hoofdstuk 4.1.3, *Kamerstukken II* 2005/06, 29 924, nr. 3 (bijlage), beschikbaar op www.ctivd.nl.

[49] De taken genoemd in artikel 7, tweede lid, onder a, c en e Wiv 2002.

V.vi Inzet van bijzondere bevoegdheden in het belang van de buitenlandse dienst (ondersteuning)

De MIVD kan ook bijzondere bevoegdheden inzetten uitsluitend in het belang van de buitenlandse dienst. Artikel 59 lid 4 voorziet in deze mogelijkheid, die als ondersteuning wordt aangemerkt. In haar eerdere rapport over de samenwerking van de AIVD met buitenlandse diensten heeft de Commissie gesteld dat het onderscheid tussen het uitvoeren van een gezamenlijke operatie en het verlenen van ondersteuning besloten ligt in de vraag of met de activiteiten – de inzet van de bijzondere bevoegdheden – daadwerkelijk bijgedragen kan worden aan enig lopend onderzoek.[50] Is dat het geval, dan kan worden gesproken van een gezamenlijke operatie. Is dat niet het geval dan dient de inzet van de bijzondere bevoegdheden te worden aangemerkt als ondersteuning. De minister van BZK heeft in zijn reactie op het toezichtsrapport dit onderscheid onderschreven.[51]

De wet stelt enkele aanvullende eisen aan het verlenen van ondersteuning door de MIVD. De buitenlandse dienst moet het verzoek om ondersteuning schriftelijk indienen en de minister van Defensie moet toestemming geven voor het verlenen van de ondersteuning. Daarnaast geldt, net als bij gegevensverstrekking in het belang van de buitenlandse dienst, dat het belang van de buitenlandse dienst niet onverenigbaar mag zijn met de belangen die de MIVD heeft te behartigen. Ook mag de goede taakuitvoering door de MIVD zich er niet tegen verzetten. Het onderwerp ondersteuning wordt besproken in hoofdstuk 6 van het toezichtsrapport.

Behalve de vereisten in artikel 59 stelt de wet ook vereisten aan de inzet van bijzondere bevoegdheden. Die vereisten zijn in ieder geval dat die inzet noodzakelijk moet zijn in het kader van de inlichtingen- of veiligheidstaken van de MIVD en dat moet worden voldaan aan de vereisten van proportionaliteit en subsidiariteit. In de wetsgeschiedenis is benadrukt dat deze vereisten ook gelden wanneer de inzet plaatsvindt ter ondersteuning aan een buitenlandse dienst.[52] Problematisch is hier de noodzakelijkheid. Want hoe kan de inzet noodzakelijk zijn in het kader van de eigen inlichtingen- en veiligheidstaken als die inzet uitsluitend in het belang van de buitenlandse dienst plaatsvindt?[53]

De Commissie is van mening dat de noodzakelijkheid van de inzet van bijzondere bevoegdheden ter ondersteuning aan een buitenlandse dienst ten dele is gegeven door de zorgplicht van de MIVD voor het onderhouden van verbindingen en het in de wetsgeschiedenis geformuleerde uitgangspunt dat verzoeken van bevriende diensten in beginsel positief tegemoet worden getreden. De noodzakelijkheid is hier gelegen in de goede uitvoering van artikel 59. De MIVD heeft daarnaast ook een eigen verantwoordelijkheid in voorkomend geval enige tekst en uitleg te vragen aan de verzoekende buitenlandse dienst en de noodzaak van de inzet aan de hand daarvan zoveel mogelijk in te vullen.
De Commissie erkent evenwel dat het voorgaande onvoldoende is om te voldoen aan het in de wet gestelde noodzakelijkheidsvereiste voor de inzet van bijzondere bevoegdheden. Er is hier dus sprake van een tegenstrijdigheid in de wet. De wetgever heeft expliciet de mogelijkheid van ondersteuning aan buitenlandse diensten door de inzet van bijzondere bevoegdheden in de wet opgenomen. Hierbij kan op het gebied van de noodzakelijkheid niet worden voldaan aan de eisen die de wet stelt. Het is mogelijk dat de wetgever dit probleem heeft beoogd te ondervangen door voor ondersteuning ministeriële toestemming te vereisen. De wetsgeschiedenis is op dit punt echter niet duidelijk.

---

[50] Toezichtsrapport nr. 22A, inzake de samenwerking van de AIVD met buitenlandse inlichtingen- en/of veiligheidsdiensten, hoofdstuk 8, *Kamerstukken II* 2009/10, 29 924, nr. 39 (bijlage), beschikbaar op www.ctivd.nl.

[51] *Kamerstukken II* 2009/10, 29 924, nr. 39, p. 9-10.

[52] *Kamerstukken II* 1999/2000, 25 877, nr. 9, p. 38.

[53] Het verschil met gegevensverstrekking is dat in dat kader wordt gesproken van noodzakelijkheid voor de uitvoering van de wet, waaronder artikel 59. Daar is dus wel ruimte om die noodzakelijkheid nader in te vullen.

De Commissie komt hiermee op een tweede knelpunt. De ministeriële toestemming die wordt vereist voor het verlenen van ondersteuning, leidt in de praktijk soms tot moeilijk houdbare situaties, bijvoorbeeld wanneer het gaat om activiteiten die nauwelijks politiekgevoelige aspecten kennen, die veelvuldig plaatsvinden en waar toestemming op een veel lager niveau normaal gesproken voldoet. De Commissie heeft dit in haar eerdere rapport betreffende de samenwerking met buitenlandse diensten van de AIVD al aan de orde gesteld.[54] De Commissie gaf in dat kader aan niet van mening te zijn dat het enkele feit dat een bijzondere bevoegdheid wordt ingezet in het belang en ter ondersteuning van een buitenlandse dienst, bijvoorbeeld bij grensoverschrijdende volg- en observatieactiviteiten, een verhoging van het toestemmingsvereiste naar het niveau van de minister in alle gevallen noodzaakt. Dergelijke ondersteuningsactiviteiten kennen bovendien doorgaans nauwelijks politiekgevoelige aspecten. De minister van BZK heeft dit onderschreven.[55]

Desondanks heeft de Commissie zich tot dusver telkens op het standpunt gesteld dat met betrekking tot bovengenoemde knelpunten de lijn die is uitgezet door de wetgever gevolgd dient te worden.[56] Dit houdt in dat voor de inzet van bijzondere bevoegdheden die plaatsvindt ter ondersteuning aan een buitenlandse dienst (zo goed mogelijk) gemotiveerd toestemming dient te worden gevraagd. Daarnaast betekent dit dat ook voor de ondersteuning zelf in alle gevallen gemotiveerd toestemming dient te worden gevraagd aan de minister, ook wanneer sprake is van de inzet van bijzondere bevoegdheden waarvoor normaalgesproken een veel lager toestemmingsniveau geldt.

De Commissie blijft deze lijn vooralsnog volgen. Het is aan de wetgever te bepalen of de diensten een grotere beoordelingsruimte toekomt.

V.vii Inzet van algemene bevoegdheden in het belang van de buitenlandse dienst (ondersteuning)

De MIVD kan ook ondersteuning verlenen aan een buitenlandse dienst zonder dat daarbij sprake is van de inzet van bijzondere bevoegdheden. Hierbij kan men bijvoorbeeld denken aan ondersteuning in de vorm van een cursus of training, het overdragen van bepaalde technische kennis of apparatuur, het faciliteren en/of beveiligen van een ontmoeting, et cetera. Dergelijke vormen van ondersteuning, die overigens onderscheiden moeten worden van gegevensverstrekking, worden door de MIVD verleend vanuit het oogpunt van *quid pro quo* of met als doel bestendiging of intensivering van de samenwerkingsrelatie.

---

[54] Toezichtsrapport nr. 22A, inzake de samenwerking van de AIVD met buitenlandse inlichtingen- en/of veiligheidsdiensten, hoofdstuk 8, *Kamerstukken II* 2009/10, 29 924, nr. 39 (bijlage), beschikbaar op www.ctivd.nl.

[55] *Kamerstukken II* 2009/10, 29 924, nr. 39, p. 9-10.

[56] Toezichtsrapport nr. 22A, inzake de samenwerking van de AIVD met buitenlandse inlichtingen- en/of veiligheidsdiensten, hoofdstuk 8, *Kamerstukken II* 2009/10, 29 924, nr. 39 (bijlage); toezichtsrapport nr. 28, inzake de inzet van Sigint door de MIVD, hoofdstuk 9.3, *Kamerstukken II* 2011/12, 29 924, nr. 74 (bijlage) en toezichtsrapport nr. 38, inzake gegevensverwerking op het gebied van telecommunicatie door de AIVD en de MIVD, hoofdstuk 5.5, *Kamerstukken II* 2013/14, 29 924, nr. 105 (bijlage), allen beschikbaar op www.ctivd.nl.

De Commissie heeft in haar eerdere rapport over de samenwerking met buitenlandse diensten van de AIVD gesteld dat, gelet op de wet en wetsgeschiedenis, ook deze vormen van ondersteuning formeel onder artikel 59 lid 4 Wiv 2002 begrepen moeten worden.[57] Ook hier stelde de Commissie dat dergelijke vormen van ondersteuning, wanneer zij geen inbreuk maken op fundamentele rechten en nauwelijks politiekgevoelige aspecten kennen, zich evenmin goed verhouden tot de zwaarte van de ministeriële toestemming. De minister van BZK gaf in zijn reactie op het toezichtsrapport te kennen dit standpunt niet te delen. Naar zijn mening dient onder technische en andere vormen van ondersteuning in de zin van artikel 59 uitsluitend de wederzijdse *operationele* ondersteuning te worden geschaard. Dit onderscheid zich van overlegsituaties en expertmeetings, waaronder ook cursussen en trainingen begrepen moeten worden. De minister van BZK acht het te ver gaan de zware procedurele eisen van artikel 59 Wiv 2002 op de gegeven voorbeelden van toepassing te doen zijn. [58]

De Commissie blijft van mening dat aan de vereisten van artikel 59 Wiv 2002 ook in deze gevallen vooralsnog voldaan dient te worden. Het is aan de wetgever om hierin een afweging te maken.

V.viii Ontvangen van ondersteuning in het kader van de eigen taakuitvoering

Het ontvangen van ondersteuning van een buitenlandse dienst gebeurt uitsluitend wanneer daar een verzoek van de MIVD aan ten grondslag ligt. Het doen van een verzoek om ondersteuning aan een buitenlandse dienst is niet expliciet geregeld in de wet. Dat de MIVD deze bevoegdheid heeft vloeit voort uit de algemene bevoegdheid om gegevens te verzamelen (artikel 17 Wiv 2002), de mogelijkheid om samen te werken met buitenlandse diensten (artikel 59 Wiv 2002) en de wetsgeschiedenis bij de Wiv 2002.

Volgens de wetsgeschiedenis bij de Wiv 2002 is het aan de buitenlandse dienst en de overige daarvoor in aanmerking komende autoriteiten van het land in kwestie te bepalen of aan een verzoek om ondersteuning van de MIVD gehoor wordt gegeven. Voor zover deze buitenlandse diensten aan de MIVD ondersteuning verlenen, zullen zij de daarbij voor hen geldende wet- en regelgeving in acht dienen te nemen.[59] Dit betekent niet dat de MIVD zonder meer om allerlei vormen van ondersteuning mag vragen zolang de ondersteuning maar strookt met de voor de buitenlandse dienst geldende regels.

De Commissie heeft in haar eerdere rapport over de samenwerking met buitenlandse diensten van de AIVD gesteld dat de dienst uitsluitend de inzet van die bijzondere bevoegdheden mag verzoeken die de dienst zelf bezit, met inachtneming van de wettelijke vereisten van noodzakelijkheid, proportionaliteit en subsidiariteit die aan de inzet van die bevoegdheden zijn gesteld.[60] De ondersteuning door een buitenlandse dienst op verzoek van de MIVD vindt plaats ten behoeve van de goede taakuitvoering door de MIVD. De MIVD is bij het verrichten van zijn taak gebonden aan de wet (artikel 2 Wiv 2002). Een verzoek van de MIVD ten behoeve van de eigen taakuitvoering om ondersteuning van een buitenlandse dienst door middel van de inzet van bevoegdheden waartoe de MIVD zelf niet bevoegd is of die niet voldoet aan de vereisten van noodzakelijkheid, proportionaliteit en subsidiariteit, is naar het oordeel van de Commissie onrechtmatig.

---

[57] Toezichtsrapport nr. 22A, inzake de samenwerking van de AIVD met buitenlandse inlichtingen- en/of veiligheidsdiensten, hoofdstuk 8, *Kamerstukken II* 2009/10, 29 924, nr. 39 (bijlage), beschikbaar op www.ctivd.nl.

[58] *Kamerstukken II* 2009/10, 29 924, nr. 39, p. 9-10.

[59] *Kamerstukken II* 2000/01, 25 877, nr. 14, p. 62.

[60] Toezichtsrapport nr. 22A, inzake de samenwerking van de AIVD met buitenlandse inlichtingen- en/of veiligheidsdiensten, hoofdstuk 8, *Kamerstukken II* 2009/10, 29 924, nr. 39 (bijlage), beschikbaar op www.ctivd.nl.

De Commissie heeft in het genoemde rapport bovendien, bij gebrek aan een wettelijke regeling, aanbevolen het toestemmingsvereiste voor verzoeken om ondersteuning aan buitenlandse diensten expliciet vast te leggen. Ook heeft de Commissie aanbevolen voorafgaande aan een verzoek om ondersteuning door de inzet van bijzondere bevoegdheden een gedegen afweging te maken omtrent de noodzakelijkheid, proportionaliteit en subsidiariteit van het verzoek in kwestie en deze afweging schriftelijk vast te leggen.[61] De minister van BZK heeft deze aanbevelingen overgenomen.[62]

De Commissie tekent aan dat deze aanbevelingen evenzeer gelden voor de MIVD. Zij geeft de wetgever thans in overweging een toestemmingsregeling voor het doen van verzoeken om ondersteuning aan buitenlandse diensten wettelijk vast te leggen. De Commissie acht het daarnaast aangewezen dat in de wet de verplichting wordt opgenomen een dergelijk verzoek om toestemming voor het vragen van ondersteuning schriftelijk te motiveren.

De Commissie merkt verder op dat het verzoek aan de buitenlandse dienst dient te voldoen aan de algemene vereisten die in de wet zijn neergelegd voor de verwerking van gegevens (zie hiervoor paragraaf V.ii). Dit betekent dat het verzoek onder meer dient te voldoen aan het vereiste van behoorlijkheid, wat in deze context bijvoorbeeld inhoudt dat de MIVD waar mogelijk aanvullende waarborgen stelt aan de buitenlandse dienst die het mogelijk nadeel voor de betrokkene(n) kunnen inperken. Ook moet de MIVD vanuit het zorgvuldigheidsvereiste erop letten dat het verzoek voldoende wordt geëxpliciteerd en geen onnodige ruimte laat voor de invulling van de gewenste ondersteuning. Daarnaast eist dit een gedegen verslaglegging van wat in aanvulling op het verzoek met de buitenlandse dienst mondeling is besproken.

De Commissie concludeert dat de afweging of een buitenlandse dienst in aanmerking komt voor samenwerking en welke vormen die samenwerking mag aannemen een eerste, algemene waarborg vormt oor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer die in de samenwerking met buitenlandse diensten in het geding kan zijn. De samenwerking met diensten die niet voldoen aan de samenwerkingscriteria is immers sterk begrensd. Dat deze afweging moet plaatsvinden, ligt besloten in artikel 59 Wiv 2002, in de zorgplicht verbindingen te onderhouden met *daarvoor in aanmerking komende* buitenlandse diensten.

De Commissie concludeert dat de afweging of een buitenlandse dienst in aanmerking komt voor samenwerking en welke vormen die samenwerking mag aannemen een eerste, algemene waarborg vormt voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer die in de samenwerking met buitenlandse diensten in het geding kan zijn. De samenwerking met diensten die niet voldoen aan de samenwerkingscriteria is immers sterk begrensd. Dat deze afweging dient plaats te vinden, ligt besloten in artikel 59 Wiv 2002, in de zorgplicht verbindingen te onderhouden met *daarvoor in aanmerking komende* buitenlandse diensten.

---

[61] Toezichtsrapport nr. 22A, inzake de samenwerking van de AIVD met buitenlandse inlichtingen- en/of veiligheidsdiensten, hoofdstuk 8, *Kamerstukken II* 2009/10, 29 924, nr. 39 (bijlage), beschikbaar op www.ctivd.nl.

[62] *Kamerstukken II* 2009/10, 29 924, nr. 39, p. 11-12.

VI Suggesties voor de wetgever

De Commissie heeft zich afgevraagd of de wet nu voldoende waarborgen biedt voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, als sprake is van samenwerking met buitenlandse diensten. Deze vraag ontstond uit haar toezichtsrapport over gegevensverwerking op het gebied van telecommunicatie (rapport nr. 38)[63] en na de aanbeveling van de commissie-Dessens dat artikel 59 Wiv 2002 heroverweging verdient.[64] In de voorgaande hoofdstukken heeft de Commissie een aantal kanttekeningen geplaatst bij huidige bepalingen over de samenwerking met buitenlandse diensten. Hieronder geeft de commissie een overzicht van haar overwegingen en bevindingen. Hiermee probeert zij de wetgever handvatten te bieden bij de heroverweging van de wettelijke bepalingen voor internationale samenwerking.

Leg samenwerkingscriteria wettelijk vast en maak invulling concreet

De samenwerkingscriteria zijn momenteel niet expliciet in de Wiv 2002 opgenomen. In reactie op het rapport van de commissie-Dessens heeft het kabinet toegezegd een voorstel te doen voor een wetswijziging op dit punt.[65] Hierbij worden ook twee aanbevelingen van de Commissie uit rapport nr. 38 meegenomen. Die luiden dat de AIVD en MIVD samenwerkingsrelaties (ook op internationaal niveau) moeten beoordelen op transparantie en dat zij de afwegingen die ten grondslag liggen aan die samenwerking, nader moeten concretiseren (dus wederzijdse openheid om de rechtmatigheid van de taakuitvoering zo nodig te kunnen beoordelen).[66] De Commissie geeft de wetgever in overweging expliciet in de wet op te nemen dat de AIVD en MIVD aan de hand van de samenwerkingscriteria moeten afwegen of en, zo ja, in hoeverre de samenwerking met een buitenlandse dienst geoorloofd is. De Commissie onderschrijft daarom het belang de samenwerkingscriteria wettelijk vast te leggen en nader te concretiseren hoe de diensten de criteria moeten invullen en wegen.

Neem afwegingen van noodzakelijkheid, behoorlijkheid en zorgvuldigheid op

Als de MIVD gegevens verstrekt in het belang van de buitenlandse dienst (artikel 59 Wiv 2002), schrijft de wet nu niet voor dat de MIVD de afwegingen moet vastleggen die hij maakt op het gebied van noodzakelijkheid, behoorlijkheid en zorgvuldigheid. De Commissie vindt dit wel noodzakelijk, in elk geval bij de verstrekking van persoonsgegevens aan buitenlandse diensten ten aanzien waarvan kan worden betwijfeld of zij voldoen aan de samenwerkingscriteria. De Commissie heeft eerder al voor de AIVD aanbevolen het interne beleid op dit punt te wijzigen en dit heeft de minister van BZK overgenomen.[67] De aanbeveling is evenzeer van toepassing op de MIVD. De Commissie geeft de wetgever in overweging dit wettelijk te verankeren.

---

63 Toezichtsrapport nr. 38, inzake gegevensverwerking op het gebied van telecommunicatie door de AIVD en de MIVD, *Kamerstukken II* 2013/14, 29 924, nr. 105 (bijlage), beschikbaar op www.ctivd.nl.

64 Evaluatie van de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2002, Naar een nieuwe balans tussen bevoegdheden en waarborgen, *Kamerstukken II* 2013/14, 33 820, nr. 1, p. 117-119.

65 *Handelingen II* 2013/14, nr. 73, p. 23; *Kamerstukken II* 2013/14, 30 977, nr. 104, p. 2.

66 Toezichtsrapport nr. 38, inzake gegevensverwerking op het gebied van telecommunicatie door de AIVD en de MIVD, hoofdstuk 5, *Kamerstukken II* 2013/14, 29 924, nr. 105 (bijlage), beschikbaar op www.ctivd.nl, voor de reactie van de minister zie *Kamerstukken II* 2013/14, 29 924, nr. 105

67 Toezichtsrapport nr. 22A inzake de samenwerking van de AIVD met buitenlandse inlichtingen- en/of veiligheidsdiensten, hoofdstuk 7, *Kamerstukken II* 2009/10, 29 924, nr. 39 (bijlage), ook beschikbaar op www.ctivd.nl en *Kamerstukken II* 2009/10, 29 924, nr. 39, p. 9.

Biedt diensten een grotere beoordelingsruimte bij ondersteuning

Over het verlenen van ondersteuning geeft de wet tegenstrijdige mogelijkheden. Enerzijds staat expliciet in de wet dat de MIVD buitenlandse diensten mag ondersteunen door bijzondere bevoegdheden in te zetten. Anderzijds kan de MIVD hierbij niet voldoen aan het noodzakelijkheidsvereiste dat de wet daarbij stelt. Ondersteuning vindt immers plaats in het belang van de buitenlandse dienst en kan niet aangemerkt worden als noodzakelijk in het kader van de eigen taakuitvoering. Bovendien is ministeriële toestemming vereist bij het verlenen van ondersteuning. Dit leidt in de praktijk soms tot moeilijk houdbare situaties. Bijvoorbeeld bij activiteiten die nauwelijks politiek gevoelige aspecten kennen, die veelvuldig plaatsvinden, waar toestemming op een veel lager niveau normaal gesproken voldoet, of die in het geheel geen inbreuk maken op de persoonlijke levenssfeer. Het toestemmingsvereiste wordt hierdoor uitgehold. De Commissie raadt de wetgever aan te bezien of de diensten een grotere beoordelingsruimte toekomt.

Veranker zorgvuldige verzoeken om ondersteuning wettelijk

Het doen van verzoeken om ondersteuning aan buitenlandse diensten is niet geregeld in de wet. De Commissie vindt dat dit ten onrechte is. Voorafgaand aan een verzoek om ondersteuning zou de MIVD gedegen en schriftelijk gemotiveerd moeten afwegen wat de noodzakelijkheid, proportionaliteit en subsidiariteit van het verzoek in kwestie is. De Commissie heeft dit eerder al over de AIVD aanbevolen en de minister van BZK heeft deze aanbeveling overgenomen.[68] De aanbeveling is evenzeer van toepassing op de MIVD. De Commissie geeft de wetgever in overweging dit wettelijk te verankeren.

Aldus vastgesteld in de vergadering van de Commissie op 10 juni 2015.

[68] Toezichtsrapport nr. 22A inzake de samenwerking van de AIVD met buitenlandse inlichtingen- en/of veiligheidsdiensten, hoofdstuk 7, *Kamerstukken II* 2009/10, 29 924, nr. 39 (bijlage), ook beschikbaar op www.ctivd.nl en *Kamerstukken II* 2009/10, 29 924, nr. 39, p. 9.