

# 41. De AIVD ontrafelt

**In het televisieprogramma 'De Aanklagers' volgt programmamaker Coen Verbraak officieren van justitie in hun dagelijkse werk. Hij laat zien hoe een aantal officieren van het 'Jihadteam' worstelt met het vinden van het bewijs in de enorme hoeveelheid informatie uit de dossiers. Het doet denken aan een kluwen verlengsnoer waarvan je slechts de stekkerdelen in handen hebt: een strafbaar feit en een verdachte. Doorgaans start een AIVD-onderzoek met minder: als een kluwen wol waarvan de draadeinden nog gevonden moeten worden.**

In het strafrecht moet een verband tussen de verdachte en het strafbare feit volgen uit de informatie opgenomen in het dossier. Daarvoor is het nodig de informatie uit een dossier logisch te ordenen, waarbij lang niet alle informatie van nut zal zijn. Het hebben van een strafbaar feit is echter meer dan waar de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD) soms een onderzoek mee moet starten. Sommige onderzoeken starten slechts met een hoeveelheid dreigingsinformatie. Om daar een draadeind bij te vinden, vergt een hele lange adem, heel veel geduld en doorzettingsvermogen.

Het ontbreken van een begin- of eindpunt in de kluwen maakt direct het verschil zichtbaar tussen een inlichtingen- en een opsporingsonderzoek. Een opsporingsdienst start (veelal) op basis van een gepleegd strafbaar feit. De AIVD start een onderzoek als de nationale veiligheid vermoedelijk in het geding is. Dat roept wellicht de vraag op hoe de AIVD dan zijn onderzoeksdomein bepaalt. In dit artikel wordt ingegaan op de taak die de AIVD heeft en hoe het onderzoeksdomein wordt bepaald. Verder wordt ingegaan op de juridische kaders van een operationeel onderzoek, evenals die van de internationale samenwerking, onmisbaar in terrorismeonderzoeken. Al deze onderwerpen hebben betrekking op het inlichtingenproces, het vergaren van informatie en het ontwarren van de kluwen. Maar wat moet de AIVD met 'de uiteinden' als die zijn gevonden? Daar zal in paragraaf 5 over ambtsberichten op worden ingegaan.

## 1 Een AIVD-taak: het onderkennen van dreigingen

Het bieden van veiligheid is een kerntaak van de overheid. Er is een maatschappelijke behoefte bedreigingen van deze veiligheid te onderkennen en te neutraliseren, nog voordat zij concreet worden. Vanwege de enorme impact van bijvoorbeeld een terroristische aanslag kan de overheid het zich niet permitteren pas in actie te komen als de misdaad al is gepleegd. Daarom voorziet de wetgever in een inlichtingen- en veiligheidstaak naast de taak tot opsporing en vervolging. Waar het justitieapparaat toch vooral *ex post factum* is georiënteerd, verricht de AIVD onderzoek *ex ante factum*.

In het publieke debat wordt inlichtingenwerk nog wel eens op één hoop gegooid met opsporing. Niet geheel verwonderlijk, omdat zowel inlichtingen- als opsporingsdiensten kunnen beschikken over een set van zogenoemde bijzondere bevoegdheden. Qua wettelijke omschrijving is daar wel enige overeenkomst in. Zo kunnen zowel de opsporingsdiensten als de AIVD telefoons aftappen. De vergelijking is echter misleidend. Het verschil zit in het doel ten behoeve waarvan de bevoegdheid mag worden uitgeoefend. Waar de verdenking van een strafbaar feit in de opsporing het voornaamste uitgangspunt is bij een onderzoek, start de AIVD met aanwijzingen over 'een dreiging' voor de nationale veiligheid. Het begrip 'dreiging' is veelomvattend. Het kan een terroristische dreiging betreffen, maar ook een dreiging voor andere belangen van de staat, denk aan bijvoorbeeld spionage. Ingeval de AIVD aanwijzingen heeft over een dreiging, wordt van de

AIVD verwacht dat hij in een vroegtijdig stadium inlichtingenmiddelen mag inzetten. Komt er een bericht van een betrouwbare buitenlandse partner dat een door hen gekende aanslagplanner contact heeft met een nummer in Nederland, dan moet de AIVD direct kunnen overgaan tot inzet van een tap en niet eerst afwachten totdat er meer informatie beschikbaar komt. Tevens wordt van de dienst verwacht dat hij over een lange adem beschikt. Zogenaemde slapende cellen zijn zowel in het terroristisch domein als in de spionage een bekend fenomeen. Waar OM en politie na enige tijd onderzoek moeten staken omdat er geen of onvoldoende belastende informatie wordt verkregen, kan de AIVD net zo lang op de loer liggen als de *sleepers* zelf. Een voormalige analist van de AIVD beschrijft zijn ervaringen als volgt:

**‘Het verrichten van een inlichtingenonderzoek wordt wel vergeleken met puzzelen. Dat klinkt mij te gemakkelijk in de oren. Probeer je voor te stellen dat iemand duizenden puzzelstukjes van een tiental verschillende puzzels leegt in één bak en daarna de dozen weggooit. Daarna doet deze persoon een paar willekeurige graaien in de bak en gooit nog eens een groot deel van de stukjes uit het raam. Als inlichtingenofficier mag je met de rest van de puzzelstukjes reconstrueren hoe de puzzels eruit zouden kunnen zien. En als je dus zover komt dat de contouren van een afbeelding zich laten zien, moet je op een gegeven moment durven zeggen: dit is genoeg om de zaak over te doen aan het OM.’**

Bij het inlichtingenwerk gaat het dus niet om zoeken naar of het aanmerken van iemand als een verdachte, maar om het verzamelen van inlichtingen gericht op het onderkennen van dreiging of een veiligheidsrisico.

## 2 Onderzoeksonderwerpen en de geïntegreerde aanwijzing

De AIVD doet onderzoek naar onderwerpen waar een (mogelijke) dreiging uit voortkomt of naar landen die een (mogelijke) dreiging vormen voor de nationale veiligheid. De onderwerpen en landen bedenkt de AIVD niet zelf. In een document dat de ‘Geïntegreerde Aanwijzing’ wordt genoemd, worden de onderwerpen aangewezen waarnaar de AIVD onderzoek doet.

De geïntegreerde aanwijzing is een gezamenlijk product van verschillende ministeries, namelijk Defensie, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Buitenlandse Zaken, Veiligheid en Justitie en Algemene Zaken. Zij leveren dus onderwerpen aan voor de geïntegreerde aanwijzing. Op deze manier kan de AIVD met zijn onderzoeken goed aansluiten bij de behoeftes die door de verschillende ministeries geformuleerd zijn.

Die aansluiting op de behoeftes van de ministeries is nodig, omdat de AIVD de ministeries (en de organisaties die daaronder ressorteren) in zijn werk nodig heeft om dreigingen weg te nemen. De AIVD kan namelijk slechts beperkt zelfstandig dreigingen ongedaan maken, hij heeft geen executieve bevoegdheden. Daarom moet de AIVD anderen aanzetten tot handelen teneinde een dreiging weg te nemen. Dat doet de dienst door informatie over een dreiging te delen met andere overheidsinstanties die op basis van eigen wetgeving wel rechtshandelingen kunnen nemen om daarmee een dreiging weg te nemen. De informatie die de AIVD deelt vormt dan de basis voor het overheidsoptreden. Dat kan bijvoorbeeld zijn het weigeren van een visum op basis van informatie van de AIVD over die persoon. Over het delen van informatie wordt hierna nog dieper ingegaan.

Overigens is de geïntegreerde aanwijzing niet in de huidige wet, maar wel in het wetsvoorstel van de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 20xx<sup>1</sup> als bepaling opgenomen.

### 2.1 Dreiging voor de nationale veiligheid

De onderwerpen en landen die in de geïntegreerde aanwijzing zijn opgenomen, zijn staatsgeheim. Maar dat de AIVD onderzoek doet naar een onderwerp als nationale en internationale jihadistische dreigingen blijkt al uit de jaarverslagen. Een dergelijk onderwerp is weer onder te verdelen in deelonderwerpen, die op hun beurt weer onderhevig zijn aan veranderingen door diverse maatschappelijke ontwikkelingen. Het in kaart brengen van een netwerk van uitgereide Syriëgangers was tien jaar geleden niet voorzienbaar. Zo leiden maatschappelijke ontwikkelingen, die aanleiding geven tot zorg, tot aanvullende analyses. Met het maken van deze analyse ontstaat een beeld van de huidige dreiging, ook al lijkt deze nu nog niet concreet. Zo heeft de AIVD in 2013 een signaal afgegeven dat de jihadgang, en in het bijzonder de terugkerende jihadstrijders, een risico vormen voor de nationale veiligheid.<sup>2</sup> Deze analyses worden ook wel ‘fenomeenonderzoek’ genoemd. In dit soort onderzoeken heeft de AIVD een grote meerwaarde. Getracht wordt maatschappelijke ontwikkelingen te duiden die van belang zijn voor onze nationale veiligheid. Denk aan internationale ontwikkelingen, zoals de Arabische Lente een aantal jaren geleden of de recente migrantenstroom uit conflictgebieden.

## 3 Inlichtingenonderzoek

Binnen een onderzoek komen uiteindelijk organisaties of per-

1 Conceptwetsvoorstel Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 20xx; wettekst (consultatieversie juni 2015).

2 Nieuwsbericht 7 november 2013 op [www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl).

sonen in beeld. In AIVD-onderzoeken ‘targets’ genoemd. De Wiv 2002 geeft in artikel 6 een omschrijving van een target. Dat is een:

‘(...) persoon of een organisatie die door de doelen die zij nastreven, dan wel door hun activiteiten aanleiding geven tot het ernstige vermoeden dat zij een gevaar vormen voor het voortbestaan van de democratische rechtsorde, dan wel voor de veiligheid of voor andere gewichtige belangen van de staat.’

Een persoon (of organisatie) kan dus pas in onderzoek worden genomen, als aan deze wettelijke voorwaarden wordt voldaan. Een onderzoek gaat dan over in een operationeel onderzoek. Dat onderzoek vindt plaats met een bepaald doel, bijvoorbeeld het in kaart brengen van een netwerk van uitgereisde Syriëgangers. Deelvragen worden daarbij ook geformuleerd, bijvoorbeeld wie faciliteert de reisroutes? Hoe worden de contacten vanuit het netwerk gelegd? Overigens kan een operationeel onderzoek ook gestart worden naar aanleiding van een burgermelding of door nieuwe *leads* uit andere operationele onderzoeken.

### 3.1 Inzet van bijzondere bevoegdheden

In het onderzoek naar het eerdergenoemde netwerk van uitgereisde Syriëgangers waar een persoon als target naar voren komt, kan de AIVD beginnen met het inwinnen van informatie uit open bronnen, maar ook de sociale media met betrekking tot dat target. Als er meer nodig is, is de inzet van bijzondere inlichtingenmiddelen mogelijk. De wetgever schrijft dat:<sup>3</sup>

‘(...) de noodzaak daartoe wordt vastgesteld aan de hand van een risicoanalyse, die zich richt op de aard, de ernst en de omvang van die risico's die kunnen leiden tot aantasting van één van de kernbelangen. In de risicoanalyse wordt een beoordeling gemaakt van de samenhangende relatie tussen een belang, een concrete of potentiële dreiging voor dit belang en de weerstand van de zogenoemde belangendrager.’

Oftewel de inzet van een bijzondere bevoegdheid moet noodzakelijk zijn voor het onderzoek. En met onderzoek wordt het inlichtingenonderzoek bedoeld. De AIVD mag de bijzondere inlichtingenmiddelen dus niet inzetten voor andere taken die het daarbuiten nog heeft, zoals veiligheidsonderzoeken (vergelijk art. 6 lid 2 onder b, c, en e Wiv 2002). Voorts dient altijd gekozen te worden voor het lichtste middel. Als dat middel niet bijdraagt of kan bijdragen aan beantwoording van de onderzoeksvragen, kan voor een zwaarder middel worden

gekozen. Als een middel niet (langer) redelijkerwijs bijdraagt aan beantwoording van de onderzoeksvragen, dient de inzet van het middel te worden beëindigd. Een en ander is terug te vinden in de artikelen 18, 31 en 32 Wiv 2002.

Voor de inzet van een bijzonder inlichtingenmiddel is altijd vooraf toestemming nodig van de daartoe bevoegde autoriteit. De maximale toestemmingsduur voor de inzet van een middel is drie maanden. In de wet van 2002 bepaalt de mate van inbreuk op de privacy het toestemmingsniveau voor de inzet van een bijzonder inlichtingenmiddel. Bij de totstandkoming van die wet was de gedachte: des te dichter de overheid komt bij de inhoud van een gesprek, des te inbreukmakender is de bevoegdheid. Dat rechtvaardigde waarom voor het af luisteren van gesprekken de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties toestemming dient te geven en voor het volgen of observeren van personen het Hoofd van de AIVD.<sup>4</sup>

## Waar het justitieapparaat toch vooral *ex post factum* is georiënteerd, verricht de AIVD onderzoek *ex ante factum*

Die redenering gaat inmiddels niet meer op. De samenleving heeft een snelle ontwikkeling van digitalisering ondergaan. Dat maakt dat nu de inzet van bijvoorbeeld een hackbevoegdheid anders gewaardeerd wordt dan in 2002. Hoewel de huidige wet dat niet vereist, vraagt de AIVD de minister ook voor de inzet van een hackbevoegdheid zijn toestemming. Dit beleid wordt overigens in het eerdergenoemde wetsvoorstel conform opgenomen.

## 4 Internationale samenwerking

Het onderzoek naar het netwerk van uitgereisde Syriëgangers kent onvermijdelijk een internationaal karakter. Vanwege de internationale aard die gepaard gaat met de jihadistische dreiging is het noodzakelijk samen te werken met andere (Europese) inlichtingen- en veiligheidsdiensten. In de AIVD-publicatie *Leven bij ISIS. De mythe ontrafeld*<sup>5</sup> is het internationale karakter treffend weergegeven:

‘Vrijwel alle jihadisten die besluiten om uit te reizen, kennen al iemand die bij ISIS in Syrië of Irak woont. ISIS spoort de

3 Kamerstukken II 1997/98, 25877, 3, p. 15.

4 Daarop is een uitzondering voor het openen van postzendingen. Art. 13 Grondwet bepaalt dat dergelijke zendingen op grond van een rechterlijke last kunnen geschieden. Daarom is daar de Rechtbank Den Haag de bevoegde instantie.

5 Publicatiedatum 11 januari 2016, p. 5 e.v.

mensen die zijn aangekomen aan om vrienden, kennissen en familie ook over te halen om naar de regio te komen. Omdat ISIS bang is voor infiltratie door spionnen, heeft de groepering inmiddels verplicht gesteld dat iedere nieuwe uitreiziger iemand moet aandragen die al in ISIS-gebied verblijft en garant wil staan voor de nieuwe rekrut. Minderjarigen krijgen van ISIS-leden in Syrië en Irak hulp bij hun uitreis, van iemand die al in ISIS-gebied verblijft, veelal buiten hun ouders om. Jihadisten die naar ISIS-gebied willen uitreizen, proberen meestal eerst per vliegtuig of auto naar Turkije te komen, waar zij illegaal de Turks-Syrische grens oversteken. Wie onderweg wordt tegengehouden probeert over het algemeen steeds opnieuw uit te reizen, totdat een poging wel slaagt. Als de autoriteiten van het land van herkomst een paspoort innemen, reist de jihadist op een ID-kaart of op een paspoort van een tweede nationaliteit. Wanneer een jihadist helemaal geen reisdocumenten heeft of als de Turkse autoriteiten hem of haar terugsturen, proberen sommige uitreizigers met behulp van smokkelaars alsnog via Oost-Europa Turkije binnen te komen. Bij aankomst in Syrië neemt ISIS eventuele reisdocumenten van de nieuwe rekruten direct in. ISIS voorkomt hiermee dat een rekrut het gebied zonder toestemming kan verlaten en kan paspoorten eventueel gebruiken bij reisbewegingen van ISIS-leden richting Europa.<sup>6</sup>

Iedere dienst heeft een eigen inlichtingenpositie in de wereld, die onder andere toe te schrijven is aan oude koloniale verhoudingen in de wereld, geografische ligging, maar ook doordat iedere dienst eigen (technische) informatiebronnen aanboort en beheert. Iedere dienst beschikt daarmee logischerwijs over een andere informatiepositie. Het is daarom heel nuttig informatie uit te wisselen. Als in het onderzoek naar ons netwerk van uitgereisde Syriëgangers een Frans telefoonnummer bekend wordt waar een Nederlands target mee in contact staat, doet de AIVD navraag bij de Franse collega-dienst. Aan een verzoek aan een buitenlandse opsporingsdienst is in strafvordering een aparte titel gewijd. Zo niet in het inlichtingendomein. Een verzoek om informatie aan een buitenlandse dienst is in beginsel vorm- en toestemmingsvrij.<sup>6</sup> De initiële samenwerking met een buitenlandse dienst zelf is dat echter niet.

#### 4.1 Vormen van samenwerking

De samenwerking met buitenlandse diensten kent verschillende gradaties. De samenwerking kan louter protocollair

zijn, maar een intensieve samenwerking op operationeel niveau, een *'joint operation'* genoemd, is ook mogelijk. In welke mate de AIVD samenwerkt met een buitenlandse dienst wordt bepaald door twee vereisten. De AIVD beoordeelt eerst in welke mate de collega-dienst in eigen land democratisch is ingebed. De mate van inbedding geeft indicaties over het controle- en toezichtmechanisme op het optreden van die diensten, evenals de professionaliteit en de betrouwbaarheid van die dienst. Verder wordt bezien of de mensenrechten door het desbetreffende land worden gerespecteerd.

Indien is voldaan aan deze vereisten, wordt vervolgens de mate van samenwerking beoordeeld. Er wordt bezien of internationale verplichtingen samenwerking wenselijk maken en in hoeverre een samenwerking met een buitenlandse collega-dienst de nationale veiligheid kan bevorderen. Is de mate van samenwerking helder, dan staat niets daar verder aan in de weg om daadwerkelijk tot samenwerking over te gaan. Deze beleidslijn is in het wetsvoorstel opgenomen, waardoor de werkwijze een wettelijk vereiste wordt.

Daarmee is het nog niet helemaal klaar. Een blik op de wereldatlas leert dat op de route van en naar terroristische strijdgebieden zich landen bevinden waar de wettelijke eisen lastig te wegen zijn of leiden tot een negatieve uitkomst. Een kritische uitkomst sluit echter enige vorm van samenwerking niet op voorhand uit. Het vereist wel steeds een hernieuwde afweging ingeval er gegevens met zo'n buitenlandse dienst worden gedeeld. Een reden voor een hernieuwde afweging kan bijvoorbeeld een concrete dreiging zijn, dat het delen van informatie plotseling noodzakelijk maakt.

Bij het uitwisselen van informatie tussen inlichtingen- en veiligheidsdiensten geldt een ongeschreven regel die in de onderlinge relatie van de diensten van groot belang is: de *third party rule*. Deze regel houdt in dat de informatie die is gekregen van een buitenlandse collega-dienst alleen voor eigen gebruik mag worden ingezet. De informatie mag dus niet worden doorgegeven aan andere instanties of een ander land. Die beperking is ingegeven door de bescherming van de bronnen met behulp waarvan de informatie is verzameld. Met een verbod op doorverstrekking houdt een dienst zicht op zijn informatie en daarmee het risico tot lekken en onthulling van zijn bron. Het niet-naleven van dit principe heeft grote gevolgen voor een dienst die de regel schendt. Er is dan sprake van een vertrouwensbreuk. Dat kan leiden tot het stopzetten van informatie-uitwisseling en daarmee de samenwerking.

Die situatie is niet slechts denkbeeldig. Nationale wetgeving van derde landen kan noodzaken tot andere vormen van samenwerking. Zo bestaat in België een coördinatieorgaan voor de dreigingsanalyse, het OCAD genaamd. Het OCAD

6 I.t.t. het ontvangen van informatie is het geven van informatie aan een buitenlandse collega-dienst wel wettelijk verankerd. Dat is alleen mogelijk als die verstrekking zich niet tegen de door de AIVD te behartigen belangen verzet en een goede taakuitvoering zich niet tegen die verstrekking verzet.

is belast met evaluaties over terroristische en extremistische dreigingen in en tegen België. Die evaluatie maakt het OCAD op basis van inlichtingen onder andere van de nationale inlichtingen- en veiligheidsdiensten. Voor die diensten bestaat er een verplichting om aan het OCAD alle inlichtingen te verstrekken die relevant kunnen zijn voor analyse van dreigingen.<sup>7</sup> Informatie die valt onder *the third party rule* is daarvan niet uitgezonderd. Daarnaast zijn de Belgische inlichtingendiensten verplicht tot aangifte van strafbare gedragingen aan opsporingsdiensten, ongeacht waar deze informatie van afkomstig is.<sup>8</sup>

Een buitenlandse collega-dienst heeft daarmee geen zeggenschap meer over de door hem verstrekte informatie. Evenwel noopt de huidige dreiging tot samenwerking. In gesprek met België wordt steeds weer gezocht naar vormen van informatie-uitwisseling. Want die noodzaak blijft.

Het delen van informatie in breed internationaal verband heeft na de aanslagen in Parijs en Brussel een hoge vlucht genomen. Kort na de aanslagen is door de Europese inlichtingen- en veiligheidsdiensten een platform opgericht voor structurele informatie-uitwisseling om de dreiging vanuit ISIS het hoofd te kunnen bieden.<sup>9</sup> De aanslagen maakten het noodzakelijk om alleen snel, maar vooral actueel informatie te kunnen delen. Op deze manier kunnen verbanden worden gelegd die anders verborgen zouden blijven.

## 5 Ambtsberichten

Al de informatie die de AVID heeft verzameld uit open bronnen en bijzondere inlichtingenmiddelen en van collega-diensten heeft ontvangen, levert een beeld op van een target. Met dat beeld wil de AIVD 'iets'. Er komt dan een moment dat zich het best laat omschrijven als: hoe nu verder? Want hoewel de dienst de tijd kan nemen om het beeld van een target helder te krijgen, is het uiteindelijke doel van een onderzoek om een dreiging weg te nemen, indien nodig door andere partijen te informeren. Met het geven van informatie kan de AIVD anderen in staat stellen rechtsmaatregelen te treffen ten aanzien van het target. Denk bijvoorbeeld aan de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) die op basis van ontvangen AIVD-informatie een verblijfsvergunning kan intrekken of het ministerie van Buitenlandse Zaken dat op

basis van AIVD-informatie een visumverzoek kan weigeren. Beide besluiten kunnen behulpzaam zijn om een dreiging weg te nemen.

Evenwel kent de AIVD een gesloten verstrekkingstelsel. Dat betekent dat AIVD-informatie alleen gedeeld kan worden op de bij wet voorgeschreven wijze. Daarbuiten is geen verstrekking mogelijk. Er bestaat dus geen geheime informatie die *off the record* wordt gedeeld. Als de dreiging geheel of ten dele kan worden weggenomen door het delen van informatie, moet worden bezien of er voldoende informatie is om een ambtsbericht te kunnen schrijven.

Een ambtsbericht is een brief met informatie over een persoon of organisatie. Een ambtsbericht wordt veelal gericht aan instanties die betrokken zijn bij de uitvoering van een publieke taak. Zij zijn bevoegd om op basis van AIVD-informatie rechtshandelingen te nemen tegen de in het ambtsbericht genoemde persoon of organisatie. Het schrijven van een ambtsbericht is een zorgvuldige aangelegenheid. Dat betekent in de praktijk dat iedere snippet informatie in het ambtsbericht een bronvermelding heeft en is bijgevoegd in het onderliggende dossier. Op die manier kan intern worden gecontroleerd dat wat in het ambtsbericht staat ook zijn basis vindt in AIVD-informatie. Dit worden 'de achterliggende stukken bij het ambtsbericht' genoemd. De achterliggende stukken kunnen door een bestuursrechter worden ingezien (art. 8:29 Awb), indien partijen daarmee instemmen. De inzage is er dus niet voor de procespartijen zelf. Wel heeft het bestuursorgaan de mogelijkheid zich van het ambtsbericht te vergewissen, voordat het overgaat tot het nemen van een besluit. Het is vaste rechtspraak dat een bestuursorgaan dat gebruikmaakt van een deskundigenadvies verantwoordelijk blijft voor de kwaliteit ervan. Om die verantwoordelijkheid te kunnen nemen, zal het bestuursorgaan moeten controleren of het advies juist tot stand heeft kunnen komen, een vergewisplicht.<sup>10</sup> Een AIVD-ambtsbericht wordt beschouwd als een deskundigenbericht. Zich vergewissen betekent in deze context inzage in de achterliggende stukken van het ambtsbericht om zeker te stellen dat het voorgenomen besluit daardoor wordt gedragen. Ook in het civielrecht is inmiddels in deze procedure voorzien.<sup>11</sup> Een ambtsbericht bedoeld voor de opsporing wordt gericht aan de Landelijk Officier van Justitie Terrorismebestrijding (LOvJ). Net zoals de hiervoor genoemde vergewisplicht, heeft ook de LOvJ de mogelijkheid om de stukken die ten grondslag liggen aan het ambtsbericht te beoordelen. Daarmee beoordeelt hij het ambtsbericht op juistheid en volledigheid (art. 38 Wiv 2002). Dat geschiedt voordat het ambtsbericht door

7 Wet betreffende de analyse van de dreiging, 10 juli 2006, BS 20 juli 2006.

8 Zie voor meer over dit onderwerp A. Winants, 'Staatsveiligheid, strafvordering en strafproces', in: *Preadvies België voor de vereniging voor de vergelijkende studie van het recht van België en Nederland*, Den Haag: Boom Juridische uitgeverij 2009.

9 Kamerbrief informatie-uitwisseling in de Europese Unie op het gebied van terrorismebestrijding, 6 juli 2016.

10 Zie ook de checklist van Rb. Arnhem 23 maart 2010, ECLI:NL:RBARN:2010:BM2219.

11 HR 11 juli 2008, ECLI:NL:HR:2008:BC8421.

de LOvJ wordt doorgeleid naar een zaakofficier, die op basis van dat ambtsbericht een opsporingsonderzoek kan starten.

## 6 Controle op de AIVD

Geen rechtsregel verzet zich tegen het gebruik van ambtsberichten als startinformatie of het gebruik ervan voor het bewijs. Wel zal een strafrechter het gebruik ervan behoedzaam moeten beoordelen in verband met de soms beperkte toetsbaarheid van ambtsberichten. Dat niet is voorzien in een rechterlijke toetsing vooraf of achteraf aan het optreden van de AIVD doet daar niet aan af. Immers, in de Wiv 2002 is wel voorzien in een onafhankelijk toezicht op de activiteiten van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten. Sinds 2002 controleert een onafhankelijke commissie, de Commissie van Toezicht op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (CTIVD), achteraf de rechtmatigheid van de uitvoering van de Wiv 2002, dit naast de parlementaire controle.

De CTIVD is onafhankelijk, want zij vormt geen onderdeel van de regering. Haar leden worden benoemd via een bijzondere procedure, waarin de Tweede Kamer een grote rol speelt. De leden worden voor zes jaar benoemd en kunnen niet zomaar worden ontslagen. Zij beschikken over een eigen staf van onderzoekers. De CTIVD kan bij alle geheime informatie waarover de AIVD beschikt en zij kan met alle medewerkers van de AIVD spreken, die op hun beurt verplicht zijn de benodigde inlichtingen te verschaffen. De CTIVD kan overal bij en alle plekken betreden. Desnoods kan zij horen onder ede. De CTIVD rapporteert zo veel mogelijk in het openbaar over haar bevindingen. Inmiddels heeft zij over vijftig verschillende onderwerpen duizenden pagina's gepubliceerd, die soms tot in detail inzicht geven in de vervulling van de taken door de AIVD. De CTIVD geeft inzicht in de operationele details aan de parlementaire Commissie voor de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten.

De CTIVD onderzocht in het verleden meerdere malen de praktijk van het verstrekken van ambtsberichten door de AIVD.<sup>12</sup> Daarbij controleerde zij alle ambtsberichten in een bepaalde periode. Zij onderzocht of het ambtsbericht gebaseerd was op een van de wettelijk omschreven gevallen in artikel 36, 38 of 39 Wiv 2002, of het ambtsbericht gestaafd werd door de achterliggende informatie en of het een aanduiding bevatte van de betrouwbaarheid van de informatie of een bronverwijzing. Daarbij merkte de commissie op dat de ambtsberichten aan het OM in het algemeen voldoen aan de wettelijke vereisten.

12 Zie de toezichtrapporten 9a (2006), 29 (2011) en 36 (2013) op [www.ctivd.nl](http://www.ctivd.nl).

## 7 Huidig beleid blijft overeind

Tijdens het plenaire debat in de Tweede Kamer van 27 januari 2016 werd gevraagd of in de veiligheidsketen voldoende aansluiting is tussen de ambtsberichten die door de AIVD worden uitgebracht en de bruikbaarheid ervan in het strafrecht. Enkele Kamerleden opperden de invoering van een toetsingscommissie naar analogie van het systeem zoals dat in Frankrijk geldt. Daar beslist de *Commission consultative du secret de la défense nationale* over de derubricering van staatsgeheime stukken van inlichtingendiensten ten behoeve van de rechter. Het kabinet heeft in een brief van 18 maart 2016 aangegeven geen aanleiding te zien tot herziening van het huidige systeem. Er bestaat immers een werkende praktijk, waarbij toetsing zowel in het strafproces als door de CTIVD plaatsvindt. Zowel het OM als de AIVD achtte deze praktijk afdoende. De commissie-Dessens, die de Wiv 2002 evalueerde,<sup>13</sup> heeft bovendien geconcludeerd dat er geen lacunes bestaan in de wetgeving, wat betreft het gebruik van geheime stukken in een strafrechtelijk proces.

## 8 Afronding

Met dit artikel hebben we hopelijk een inkijk kunnen bieden in de juridische procedures en kaders van het werk van de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst. In de praktijk echter is de hiervoor beschreven keten van gebeurtenissen niet het einde van het inlichtingenonderzoek. U zou dit verhaal dus eigenlijk weer van het begin af aan moeten lezen voor het vervolg van het verhaal. Een ambtsbericht vormt doorgaans niet het sluitstuk van een operationeel onderzoek. Het is immers niet zeker of met het nemen van maatregelen de dreiging daadwerkelijk afdoende is weggenomen. Daar gaat tijd overheen. Weliswaar is er een draadeind gevonden (een target), een deel van de kluwen ontrafeld, maar zolang er geen net bolletje ligt, blijft de AIVD waakzaam. Als de situatie het toelaat in de waakstand, dat dan weer wel...

13 *Evaluatie Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2002. Naar een nieuwe balans tussen bevoegdheden en waarborgen.*