

Vergaderjaar 1999–2000

25 877

Regels met betrekking tot de inlichtingen- en veiligheidsdiensten alsmede wijziging van enkele wetten (Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 19..)

Nr. 8

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 29 september 1999

ALGEMEEN

De regering heeft met belangstelling kennis genomen van de reacties van de leden van de fracties van PvdA, VVD, CDA, D66, GroenLinks, GPV, RPF, SGP en SP op het onderhavige wetsvoorstel.

Zij is verheugd dat de leden van de PvdA-fractie met instemming van het wetsvoorstel hebben kennis genomen en de voorgestelde wettelijke regeling voor de inlichtingen- en veiligheidsdiensten als een behoorlijke wettelijke regeling beschouwen alsmede dat naar het oordeel van de leden van de VVD-fractie de voorgestelde wettelijke regeling een evenwichtige indruk maakt. Eveneens is zij verheugd dat de leden van de CDA-fractie op hoofdlijnen met de voorgestelde regeling instemmen. Wij hebben er alle begrip voor, dat bij de leden van deze fracties, maar ook bij die van de andere fracties nog de nodige vragen bestaan met betrekking tot de diverse in het wetsvoorstel geregelde onderwerpen. In het onderstaande zullen wij op deze vragen en opmerkingen ingaan en hopen daarmee bestaande onduidelijkheden of aarzelingen weg te nemen.

Bij deze nota naar aanleiding van het verslag is ook een nota van wijziging gevoegd. Daarin worden diverse wijzigingen van het wetsvoorstel voorgesteld; deze wijzigingen zijn deels technisch en deels inhoudelijk van aard. De nota van wijziging is zoals in de brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 7 mei 1999 aan de Tweede Kamer is medegedeeld¹ voor spoedadvies voorgelegd aan de Raad van State. In de nota van wijziging worden namelijk enkele wijzigingen voorgesteld, waaromtrent het kabinet het wenselijk heeft geacht dat advies zou worden gevraagd. Het betreft hier in het bijzonder de voorgestelde wijziging ter zake van het taakartikel van de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD) en van de Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (MIVD), alsmede de invoering van een notificatieverplichting. Het advies van de Raad van State en het aan de Koningin uitgebrachte nader rapport is bij de nota van wijziging gevoegd. Tot slot willen wij nog het volgende opmerken. In verband met de advisering door de Raad van State over de nota van wijziging was het noodzakelijk om deze van een zodanige toelichting te voorzien, dat deze zich zelfstandig liet lezen. In de

¹ Kamerstukken II 1998/99, 25 877, nr. 7.

nota naar aanleiding van het verslag zullen bepaalde voor te stellen wijzigingen waar dit functioneel is eveneens worden toegelicht, hetgeen noodgedwongen een zekere overlap tussen de tekst van de toelichting op de nota van wijziging en onderhavige nota oplevert.

Alvorens in te gaan op de vragen uit het algemeen deel van het verslag die betrekking hebben op de inhoud van het wetsvoorstel, willen wij eerst reageren op de opmerking van de leden van de fractie van D66 dat het onderhavige wetsvoorstel – naar hun oordeel – wel heel erg lang op zich heeft laten wachten. Het was hen niet duidelijk waarom de totstandkoming van dit wetsvoorstel nog vrijwel de gehele kabinetsperiode in beslag heeft genomen. Wat waren de meest ingewikkelde en tijdrovende problemen, zo vragen deze leden.

Bij de voorbereiding van wetgeving moet naar het oordeel van de regering zowel zorgvuldig als met tempo worden gehandeld. Zorgvuldig, in dit geval, omdat allereerst het object van regeling daartoe noopt. Het gaat immers om de regulering van activiteiten van inlichtingen- en veiligheidsdiensten die bij de uitvoering van hun activiteiten noodzakelijkerwijs inbreuken moeten maken op grondrechten van burgers. Bij de formulering van het wetsvoorstel moest dan ook een juiste balans gevonden worden tussen enerzijds taken en bevoegdheden van deze diensten en anderzijds de (grond)rechten die de burgers – zowel nationaal- als internationaal-rechtelijk – toekomen. Bij het zoeken naar die balans heeft de regering gemeend om – alvorens daadwerkelijk tot het opstellen van wetgeving over te gaan – eerst een analyse te plegen van de reikwijdte en consequenties van de uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State d.d. 16 juni 1994 over inzage in BVD-dossiers. Zoals bekend hielden deze uitspraken in, dat de huidige Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten op onderdelen niet in overeenstemming werd geacht met de artikelen 8 en 13 van het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden (EVRM). De desbetreffende analyse had ook betrekking op de relevante jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM). De analyse is 18 april 1995 aan de Tweede Kamer aangeboden en op 23 mei 1995 besproken. De meeste fracties konden zich in de daarbij geschetste aanpak vinden. Een interdepartementale werkgroep onder voorzitterschap van de coördinator van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten heeft vervolgens het concept-wetsvoorstel voorbereid; daarbij is naar ons oordeel voldoende tempo gehouden. Dit mede gelet op het feit dat bij de voorbereiding van het concept-wetsvoorstel afstemming diende plaats te vinden op wetgevingscomplexen, die zelf ook in beweging waren; wij noemen in dat verband de ontwikkelingen op het vlak van privacywetgeving, telecomwetgeving en strafwetgeving. Begin december 1996 was het concept-wetsvoorstel gereed. Op 9 december 1996 is het wetsvoorstel voor advies voorgelegd aan de Raad van State, die op 17 september 1997 zijn advies uitbracht. Op 7 februari 1998 is het wetsvoorstel vervolgens aan de Tweede Kamer aangeboden. Naar ons oordeel heeft de voorbereiding van het wetsvoorstel inderdaad enige tijd gevergd, maar mede in ogenschouw genomen de tijd die bepaalde onderdelen van het wetgevingsproces hebben gevergd, waarop de regering niet altijd invloed uit kan oefenen is dat ook verdedigbaar. De leden van de fractie van D66 vroegen voorts naar wat de meest ingewikkelde dan wel tijdrovende problemen bij de voorbereiding van het wetsvoorstel waren. Zoals deze leden uit het wetsvoorstel kunnen opmaken wordt daarin een veelheid aan onderwerpen geregeld, zoals taken en bevoegdheden van diensten, coördinatie tussen de diensten, rechten van de burger, toezicht en controle. Elk van deze onderwerpen – maar ook in samenhang – gaven van tijd tot tijd aanleiding tot nadere studie en besluitvorming, zowel op ambtelijk als politiek niveau. Het is dan ook niet zo dat één enkel onderwerp door zijn

ingewikkeldheid of tijdrovendheid voor de door deze leden veronderstelde vertraging heeft gezorgd.

Strikt genomen is met het voorgaande de vraag van de leden van de D66-fractie ter zake van het tempo van wetgeving waar het de voorbereiding van het wetsvoorstel betreft beantwoord. Nu echter tussen het uitbrengen van het verslag van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken op 30 juli 1998 en de beantwoording van de vragen en opmerkingen daaruit een overigens ook naar ons gevoelen – ruime tijdsperiode ligt, willen wij hier toch even bij de achtergrond daarvan in het kort stil staan. Allereerst stellen we vast dat het door de vaste commissie uitgebrachte verslag enkele indringende vragen en opmerkingen bevatte, die naar ons oordeel nadere bestudering en op onderdelen nadrukkelijke ambtelijke en politieke – besluitvorming vereiste in de daarvoor bestaande gremia (CVIN, MICIV en MR). Daar kwam nog bij dat hetgeen in de parlementaire behandeling van de verklaringsvoorstellen tot herziening van artikel 12 en 13 Grondwet tussen parlement en regering was gewisseld, met name waar het gaat om het begrip nationale veiligheid en de notificatieverplichting, bij de beantwoording diende te worden betrokken. Een en ander leidde tot diverse wijzigingsvoorstellen, waar vervolgens door het kabinet van werd geoordeeld, dat deze voor advies aan de Raad van State zouden moeten worden voorgelegd. Uiteindelijk gaat het er immers om dat op zorgvuldige wijze een wettelijke regeling tot stand komt, die niet alleen voldoet aan de (meer technische) eisen van behoorlijke wetgeving, maar ook inhoudelijk de toets der kritiek kan doorstaan. Wij menen dat met het uitbrengen van deze nota naar aanleiding van het verslag op de vele vragen en opmerkingen van de vaste commissie uitvoerig wordt gereageerd en met de voorstellen in de nota van wijziging aan menig kritiekpunt ook van derden tegemoet wordt gekomen.

Ter afsluiting van dit onderdeel wordt nog opgemerkt dat in december 1998 door het Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten (NJCM) een commentaar op het wetsvoorstel is uitgebracht.¹ Wij hebben de vrijheid genomen om waar dat mogelijk was de opmerkingen van het NJCM te betrekken in de beantwoording van de door de vaste commissie gestelde vragen. Voorts heeft de Registratiekamer bij brief van 2 maart 1999 een reactie op het wetsvoorstel gezonden aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Deze reactie betrof vrijwel uitsluitend de uitleg van artikel 17, derde lid, van het wetsvoorstel. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft de Registratiekamer bij brief van 15 april 1999 geantwoord dat hij geen aanleiding zag om tot aanpassing van genoemd artikel te komen; een afschrift van deze brief is aan de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van de Tweede Kamer gezonden.

Wij komen thans toe aan onze reactie op de vragen uit het algemene deel van het verslag.

De leden van de fractie van de VVD hadden kennis genomen van het streven van de regering om in het wetsvoorstel het primaire bedrijfsproces van de diensten te regelen. Zij gaven echter aan dat naar hun oordeel het logischer was geweest de memorie van toelichting te openen met een beschrijving van de diensten. Voorts hadden zij verwacht dat gelet op de grote nadruk die gelegd wordt op de coördinatie van de uitvoering van de taken van de AIVD en de MIVD, ook aangegeven zou zijn waarom gekozen is voor handhaving van twee gescheiden diensten die beide zowel in het binnenland als in het buitenland actief zijn. Ook de ervaringen met de coördinatie tot nu toe achtten zij daarbij van belang. Zij vroegen de regering om alsnog op deze onderwerpen in te gaan. Aan het verzoek van deze leden voldoen wij graag.

¹ Het commentaar van het NJCM is gepubliceerd in NJCM-bulletin 1999, nr. 2 (blz. 307 e.v.).

De Binnenlandse Veiligheidsdienst heeft in het afgelopen decennium in diverse opzichten een ingrijpend transformatieproces doorgemaakt. Niet alleen in organisatorisch opzicht, maar ook anderszins. Diverse ontwikkelingen, zoals de gewijzigde buitenlandse politieke situatie, maakten het begin jaren negentig noodzakelijk om tot een vernieuwing van de BVD te komen. Over dit reorganisatieproces is de Tweede Kamer indertijd uitgebreid geïnformeerd; we wijzen in dit verband onder meer naar de bij het verslag van de vaste Commissie voor de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten van 19 september 1990 gevoegde bijlage waarin de hoofdlijnen van die reorganisatie zijn uiteengezet.

Na de reorganisatie van 1990 heeft de BVD zich ontwikkeld tot een organisatie die zich richt op het leveren van informatie, advies en diensten aan de dragers van veiligheidsbelangen in de samenleving. De organisatie kreeg te maken met wisselende bedreigingen van de belangen, bedoeld in artikel 8, tweede lid, onder a, van de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten (Wiv), en daarmee met de noodzaak tot vergroting van de flexibiliteit. Producten moesten meer afgestemd worden op de belangdraggers, samenwerkingsverbanden moesten versterkt worden en door middel van het uitbrengen van een jaarverslag werd meer openheid gegeven over de aandachtsgebieden van de dienst.

Met het oog op een adequate uitvoering van de in februari 1997 ingevoerde Wet veiligheidsonderzoeken (Wvo) en met de nieuwe Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten in het vizier werkt de BVD sinds 1 januari 1999 volgens een aangepaste organisatiestructuur.

De huidige organisatie van de BVD bestaat uit een zestal directies en uit één project.

De directies Democratische Rechtsorde en Staatsveiligheid verrichten onderzoek naar personen en organisaties die een bedreiging kunnen vormen voor de democratische rechtsorde, de veiligheid van de staat of andere gewichtige belangen van de staat. De directie Democratische Rechtsorde richt zich op schending van grondrechten, ontregeling van politieke besluitvorming, terrorisme en ander politiek geweld. De directie Staatsveiligheid richt zich op activiteiten van buitenlandse inlichtingendiensten, proliferatie van massavernietigingswapens, fenomenenonderzoek georganiseerde misdaad en ongewenste handel in conventionele wapens.

De directie Beveiliging bevordert de beveiliging van gegevens waarvan de geheimhouding door het belang van de staat wordt geboden alsmede die onderdelen van overheid en bedrijfsleven die van vitaal belang zijn voor de instandhouding van het maatschappelijk leven. Voorts verricht deze directie veiligheidsonderzoeken naar personen die vertrouwensfuncties (gaan) vervullen bij overheid en bedrijfsleven. Ook de werkzaamheden van de BVD met het oog op de beveiliging van NAVO-informatie worden binnen deze directie verricht. Verder is een meldpunt integriteitsaantastingen met betrekking tot de Nederlandse overheid bij de directie Beveiliging ondergebracht.

De directie Bijzondere Inlichtingenmiddelen levert bijzondere operationele informatie en diensten en verzorgt de relaties met buitenlandse zusterdiensten.

De directie Bedrijfsvoering geeft managementadvies en levert centrale faciliteiten op de terreinen personeel, automatisering en organisatie, financiën, veiligheid, kwaliteitsmanagement, registratie en archivering en facilitair bedrijf.

De directie Strategie en Juridische Zaken (SJZ) is verantwoordelijk voor de ondersteuning van de dienstleiding en het managementteam van de BVD, het ontwikkelen en bewaken van de strategische koers, juridische en parlementaire aangelegenheden en de interne en externe communicatie. Het project Inlichtingen Buitenland heeft tot doel voorbereidingen te treffen voor de inlichtingentaak met betrekking tot het buitenland.

Op 31 december 1998 telde de BVD 584 formatieplaatsen.

De organisatie van de MID kan in het kort als volgt worden beschreven. Vanaf de oprichting in 1987 heeft de MID te maken gehad met een ingewikkeld integratieproces, waarbij de Marine Inlichtingendienst, de Landmacht Inlichtingendienst en de Luchtmacht Inlichtingendienst werden opgeheven en samengevoegd tot één Militaire Inlichtingendienst. In 1997 werden voorts de verbindingsinlichtingen-elementen van de krijgsmachtdelen opgenomen in de Afdeling Verbindingsinlichtingen van de MID.

De huidige organisatie van de MID bestaat uit acht afdelingen, te weten: de afdeling Inlichtingen, de afdeling Contra-Inlichtingen en Veiligheid, de afdeling Operaties, de afdeling Verbindingsinlichtingen, de afdeling Beleid, Plannen en Control en de afdelingen MID bij de Koninklijke marine, de Koninklijke landmacht en de Koninklijke luchtmacht. De School Militaire Inlichtingendienst, een dienstonderdeel van de Koninklijke landmacht, verzorgt de operationele opleiding van MID-personeel. De inlichtingentaak, vervat in artikel 9, tweede lid, onder a, van de huidige Wiv en artikel 7, tweede lid, onder a, van het wetsvoorstel, wordt uitgevoerd door de afdeling Inlichtingen en de bureaus Inlichtingen van de afdelingen van de MID bij de krijgsmachtdelen, tezamen aangeduid als het ressort Inlichtingen. De afdelingen Verbindingsinlichtingen en Operaties ondersteunen deze activiteit. Voorts is een onderdeel van de afdeling Inlichtingen als MID-cel bij het Defensie crisisbeheersingscentrum geplaatst om te kunnen voorzien in de inlichtingenbehoefte van de Chef Defensiestaf, welke is belast met de zorg voor de beleidsadvisering over de militaire aspecten van crisisbeheersings- en vredesoperaties, de coördinatie hiervan en het leiden van deze operaties. De contra-inlichtingen- en veiligheidstaak, opgenomen in artikel 9, tweede lid, onder b en c, van de huidige Wiv en artikel 7, tweede lid, onder b tot en met d, van het wetsvoorstel wordt vervuld door de afdeling Contra-Inlichtingen en Veiligheid en de bureaus Veiligheid van de afdelingen van de MID bij de krijgsmachtdelen, tezamen aangeduid als het ressort Contra-Inlichtingen.

Op 31 december 1998 bedroeg het aantal formatieplaatsen bij de MID 785. Een meer uitvoerige beschrijving van de organisatie van de MID wordt gegeven in met name de hoofdstukken 2, 3 en 8 van het eerste jaarverslag van de MID, dat op 31 juli 1998 aan de beide kamers der Staten-Generaal is uitgebracht. Overigens zij opgemerkt dat de MID zich thans in een reorganisatieproces bevindt. De minister van Defensie heeft per brief van 15 maart 1999 en van 8 juni 1999 de vaste kamercommissie voor Defensie van de Tweede Kamer over deze reorganisatie geïnformeerd.¹ Op de vraag van de leden van de VVD-fractie waarom is gekozen voor de handhaving van twee gescheiden diensten die beiden zowel in het binnenland als het buitenland actief zijn reageren wij als volgt. Allereerst wordt opgemerkt dat bij de voorbereiding van het wetsvoorstel de vraag of de BVD en de MID als afzonderlijke diensten moeten blijven bestaan of moeten worden samengevoegd niet expliciet aan de orde is geweest. Het bestaan en handhaven van twee gescheiden diensten was derhalve uitgangspunt. Er bestond overigens ook geen aanleiding – intern of extern – om dit uitgangspunt ter discussie te stellen. Dat is ook niet zo verwonderlijk nu tussen de BVD en de MID naar ons oordeel markante verschillen zijn aan te wijzen, die het bestaan van twee afzonderlijke diensten rechtvaardigen. Beide diensten hebben hun eigen wettelijke taakstelling en leveren bij de behartiging daarvan hun bijdrage aan de nationale veiligheid. Zoals uit de formulering van de taakstelling blijkt, richt de BVD zich primair op de «civiele maatschappij» en richt de MID zich primair op de militaire sector, waarbij bijvoorbeeld moet worden gedacht aan het analyseren van de operationele gereedheid en opbouw van andere krijgsmachten en hun militaire intenties. Dit onderscheid is wezenlijk en dient te worden gehandhaafd. In een samenleving zoals wij die kennen zou het naar ons oordeel weinig passend zijn, indien een militaire

¹ Kamerstukken II 1998/99, 26 200 X, nr. 35.

inlichtingendienst zich ook zou richten op de «civiele maatschappij». Weliswaar zou in één organisatorisch verband waar zowel BVD als MID zouden zijn ondergebracht, de nodige organisatorische voorzieningen kunnen worden aangebracht om een dergelijke situatie te voorkomen. Maar vanuit beheersmatig en politiek opzicht, met name waar het de aansturing en de politieke verantwoordelijkheid betreft, kan dit toch complexe situaties opleveren. Ook vermoeden wij dat een dergelijke qua omvang toch grote organisatie – gelet op het ervaringsfeit dat inlichtingen- en veiligheidsdiensten toch al met argusogen worden bekeken – met nog meer argwaan zal worden omgeven. Voor de MID geldt voorts nog het volgende. De MID als onderdeel van het ministerie van Defensie is grotendeels werkzaam ten behoeve van datzelfde ministerie en in het bijzonder voor de daaronder ressorterende krijgsmachtonderdelen. Dat is ook niet zo vreemd nu de verwerking van «militaire inlichtingen» van oudsher ook als een taak van de krijgsmacht moet worden beschouwd. In welke constellatie dan ook, zou een directe relatie tussen de MID-werkzaamheden en de (overige) Defensie-onderdelen met bijhorende sturings- en verantwoordingsinstrumenten dienen te worden gehandhaafd. Het voorgaande overziend komen wij dan ook tot het oordeel dat vastgehouden dient te worden aan twee gescheiden diensten.

De leden van de VVD-fractie vroegen tenslotte om in te gaan op de ervaringen tot nu toe met de coördinatie van de uitvoering van de taken van de diensten.

De coördinatie van de taakuitvoering van de diensten krijgt op verschillende manieren gestalte. Zo bestaan er veelvuldige bilaterale contacten tussen BVD en MID, waarin tot coördinatie en afstemming van elkaars activiteiten wordt gekomen, bijvoorbeeld waar het de door de BVD en MID gezamenlijk verrichte onderzoeken betreft. Verder ligt hier natuurlijk een belangrijke taak voor de coördinator van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten. Onder zijn voorzitterschap vindt regelmatig overleg plaats in het verband van het Comité Verenigde Inlichtingendiensten Nederland (CVIN). In dat gremium wordt niet alleen de afstemming tussen de activiteiten van de diensten besproken, maar wordt ook gesproken over onderwerpen die voor elk van de diensten van belang zijn en waar een gemeenschappelijke standpuntbepaling van belang is. Gewezen wordt op een onderwerp als cryptografie, maar ook bijvoorbeeld het voorstel voor een nieuwe Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten is uitvoerig in het CVIN besproken. Dat geeft al aan dat coördinatie een breed terrein kan beslaan, dus niet alleen de dagelijkse taakuitvoering. Naast coördinatie in het verband van het CVIN, wordt door de coördinator ook buiten dat verband – veelal via de instelling van aparte werkgroepen – bewerkstelligd dat op diverse terreinen tussen de diensten tot afstemming en overeenstemming wordt gekomen. Zo is bijvoorbeeld het voorstel voor een nieuwe Wiv in een dergelijke werkgroep, waarin naast vertegenwoordigers van de diensten ook vertegenwoordigers van de wetgevingsdirecties van de betrokken departementen zijn vertegenwoordigd, voorbereid. Het geheel overziend komen wij dan ook tot de conclusie dat de coördinatie tussen de diensten in brede zin goed verloopt. Onze ervaringen zijn dan ook gunstig.

De leden van de fractie van de VVD nodigden de regering uit aan te geven waarom het geheel van de controlemogelijkheden nu zodanig is dat het onafhankelijk bindend advies – naar wij aannemen van de Nationale ombudsman ter zake van door hem behandelde klachten – als sluitstuk kan worden gemist.

Wij zijn van mening dat onafhankelijk bindend advies als sluitstuk kan worden gemist om de volgende redenen. Zoals in artikel 80, derde lid, van het wetsvoorstel is vastgelegd, dient de betrokken minister de Nationale ombudsman schriftelijk mede te delen welke gevolgen hij aan diens

oordelen en aanbevelingen verbindt. De minister heeft met andere woorden een wettelijk vastgelegde reactieplicht. Bovendien dient ingevolge artikel 80, vierde lid, van het wetsvoorstel de desbetreffende minister het oordeel en de aanbevelingen van de Nationale ombudsman alsmede de daaraan door hem verbonden gevolgen aan de commissie voor de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (commissie IVD) van de Tweede Kamer te zenden. Dat is met name van belang waar het gaat om die aanbevelingen van de Nationale ombudsman alsmede de reactie van de minister daarop, die gelet op de veiligheid dan wel andere gewichtige belangen van de staat, niet openbaar gemaakt kunnen worden maar wel ter vertrouwelijke kennisneming aan de commissie dienen te worden medegedeeld. Het oordeel van de Nationale ombudsman dat schriftelijk en, voor zover de veiligheid of andere gewichtige belangen van de staat zich niet daartegen verzetten, met redenen omkleed aan de klager wordt uitgebracht is immers openbaar en kan dan ook bijvoorbeeld door het parlement worden aangegrepen om de verantwoordelijke minister in het openbaar ter zake tot verantwoording te roepen. Wat het niet openbare, doch uitsluitend ter vertrouwelijke kennisneming aan de commissie voor de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten uitgebrachte gedeelte betreft, kan het parlement – zij het via deze door haar ingestelde commissie – ook op dit gedeelte en de wijze waarop de minister daar mee om wenst te gaan controleren. Het voorgaande brengt dan ook naar ons oordeel met zich mee dat het oordeel en de aanbevelingen van de Nationale ombudsman alles behalve een vrijblijvend karakter hebben.

Nu de klachtprocedure – materieel gezien – geen vrijblijvend karakter heeft, zou de vraag kunnen rijzen waarom dit niet formeel wordt vastgelegd. In de memorie van toelichting (blz. 80) hebben wij reeds naar voren gebracht dat het toekennen van een bindend karakter aan het oordeel van de Nationale ombudsman afbreuk zou doen aan één van de karakteristieken van een klachtprocedure ten opzichte van andere vormen van (rechts)bescherming, zoals het beroep op de rechter. Externe klachtbehandeling wordt onder meer gekenmerkt door het onderzoeken van klachten van burgers tegen overheidsoptreden, het bekritisieren van dat optreden wanneer daartoe aanleiding bestaat, zonder het desbetreffende overheidsorgaan te kunnen binden aan een oordeel. Daar komt nog bij dat zodra oordelen van de Nationale ombudsman ook formeel een bindend karakter zouden krijgen, daarmee het thans bestaande onderscheid ten opzichte van rechterlijke controle vervaagt. Bovenal zijn wij van mening dat artikel 8 jo artikel 13 van het EVRM niet dwingt tot bindende advisering in klachtprocedures¹. In de EHRM-jurisprudentie terzake² staat de vraag centraal of het geheel van mogelijkheden voor burgers om (vermeend) optreden van de diensten te kunnen laten toetsen, aan het vereiste van een «effective remedy» voldoet. Die vraag menen wij bevestigend te kunnen antwoorden. In het onderhavige geval heeft de burger niet alleen de mogelijkheid van de klachtprocedure bij de Nationale ombudsman, die zoals gezegd geen vrijblijvend karakter heeft, maar hij heeft ook nog de mogelijkheid van rechterlijke toetsing. Ten aanzien van inzage in dossiers staat beroep bij de bestuursrechter open. Verder kan de burgerlijke rechter in beeld komen indien naar het oordeel van de betrokkene de dienst jegens hem een onrechtmatige daad (artikel 6:162 van het Burgerlijk Wetboek) zou hebben begaan. Tot een dergelijke conclusie kan de burgerlijke rechter bijvoorbeeld komen mede op basis van de bevindingen en het oordeel van de Nationale ombudsman. Ook is het – in een hoogst uitzonderlijk geval – denkbaar dat de strafrechter in het vizier komt, omdat een ambtenaar van de dienst zich als verdachte moet verantwoorden.

¹ Zie ook kamerstukken II, 1994/95, 22 036, nr. 6, blz. 8.

² Zie de uitspraken van het EHRM in de zaken Golder (21 februari 1975, A 18), Klass (6 september 1978, A28) en Leander (26 maart 1987, A 116).

De leden van de VVD-fractie deelden de opvatting van de regering dat het onwenselijk is de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) van toepassing te doen zijn op de inzage in gegevens bij de diensten. Het stemt ons tot

vreugde dat deze leden van oordeel zijn, dat de in hoofdstuk 4 van het wetsvoorstel neergelegde regeling voor kennisneming van door of ten behoeve van de diensten verwerkte gegevens op gedegen wijze is uitgewerkt. Zij vroegen ons in te gaan op de mogelijkheden die onder het nieuwe regime bestaan voor onafhankelijk historisch onderzoek van de gegevens.

De mogelijkheden voor onafhankelijk historisch onderzoek onder het nieuwe regime wijken niet af van de huidige mogelijkheden. Het regime dat van toepassing is op de verstrekking van gegevens, zowel persoonsgegevens als andere gegevens, ten behoeve van dergelijk onderzoek wijzigt immers niet wezenlijk. Verzoeken van historici, of van andere personen, die betrekking hebben op persoonsgegevens van derden die bij de diensten berusten (in de terminologie van de nieuwe Wiv wordt gesproken over «verwerkt») zullen – evenals nu – niet kunnen worden gehonoreerd. Alleen de personen waarop de desbetreffende gegevens betrekking hebben, kunnen – indien de in de nieuwe Wiv opgenomen weigeringsgronden daar niet aan in de weg staan – inzage krijgen in hun persoonsgegevens. Dat brengt dus met zich mee, dat persoonsgegevens voor derden, historici daaronder begrepen, in beginsel pas beschikbaar komen op het moment dat zij – met inachtneming van de regeling van de Archiefwet 1995 en artikel 42 van het onderhavige wetsvoorstel – zijn overgebracht naar een archiefbewaarplaats. In beginsel, omdat het feit dat het hier dan uiteindelijk gaat om gegevens waaraan geen openbaarheidsbeperkingen worden gesteld in het belang van de staat of zijn bondgenoten, nog niet betekent dat andere in de Archiefwet 1995 opgenomen beperkingsgronden opgeld kunnen doen. Zo is het denkbaar dat op de voet van artikel 15, eerste lid, van de Archiefwet 1995 beperkingen worden gesteld met het oog op de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer; omtrent een dergelijke beperking – die bovendien slechts voor een bepaalde termijn kan worden gesteld – zal eerst het advies van de archiefbeheerder, in casu de algemene rijksarchivaris dienen te worden ingewonnen.

Wat de verstrekking van andere dan persoonsgegevens betreft, treedt er onder het nieuwe regime eveneens geen wezenlijke verandering op ten opzichte van de mogelijkheden die thans op grond van de Wob bestaan. Anders dan nu zal dan echter niet meer de Wob het wettelijk kader vormen in het licht waarvan verzoeken om kennisneming van dergelijke gegevens ten behoeve van historisch onderzoek worden beoordeeld, maar de nieuwe Wiv. Zoals in de memorie van toelichting op het wetsvoorstel is uiteengezet kent de nieuwe Wiv immers een uitputtende regeling voor de kennisneming van persoonsgegevens en andere gegevens. Wat de kennisneming van andere gegevens betreft, komt de regeling overigens vrijwel geheel overeen met die uit de Wob; de Wob is als het ware in de nieuwe Wiv geïncorporeerd. Afwijkingen van de regeling in de Wob bestaan er op het punt van de behandelingstermijn voor inzageverzoeken (drie maanden in plaats van twee weken) alsmede op het punt van het afwegingskader bij de wijze van verstrekking, waarbij onder de nieuwe Wiv de voorkeur van de verzoeker kan worden afgewogen tegen het belang van de dienst (in de Wob dient rekening te worden gehouden met de voorkeur van de verzoeker en de vlotte voortgang van de werkzaamheden). Voor gegevens die niet meer bij de diensten berusten, maar zijn overgebracht naar de archiefbewaarplaats geldt de regeling van de Archiefwet 1995. De aldaar berustende gegevens zijn openbaar, tenzij daaraan ingevolge artikel 15, eerste lid, van de Archiefwet 1995 openbaarheidsbeperkingen zijn gesteld; daarbij kan het overigens niet gaan om een beperking met het oog op het belang van de staat of zijn bondgenoten, aangezien een dergelijke beperking op de grond van artikel 42 van de nieuwe Wiv tot opschorting van de overbrenging leidt.

Overigens willen wij in dit verband wijzen op het bij deze nota naar aanleiding van het verslag gevoegde «buitenlandoverzicht». In dat overzicht wordt onder meer op hoofdlijnen de mogelijkheden tot inzage in persoonsgegevens die bij inlichtingen- en veiligheidsdiensten berusten in een aantal door ons onderzochte landen geschetst; voorts wordt eveneens op hoofdlijnen een schets gegeven van de regeling ter zake van de overbrengingstermijn van gegevens naar een archiefdienst en de mogelijkheden tot beperking van de inzage in de gegevens aldaar. Uit dit overzicht blijkt dat de regeling zoals wij die in Nederland kennen waar het betreft de inzage in persoonsgegevens van derden die bij de diensten berusten, waar het in het kader van historisch onderzoek toch veelal om zal gaan, zowel nu, als straks onder de nieuwe Wiv niet afwijkt van datgene wat in de andere door ons onderzochte landen gebruikelijk is. Wat de overbrengingstermijn van gegevens naar een archiefdienst betreft, kan in algemene zin worden geconcludeerd dat de Nederlandse regeling alles behalve ongunstig afsteekt bij die welke in de andere onderzochte landen worden gehanteerd. Dit laatste geldt evenzeer voor de beperkingen die aan de openbaarheid van aan de archiefdienst overgedragen gegevens kunnen worden gesteld. Het lijkt ons dan ook dat de mogelijkheden tot onafhankelijk historisch onderzoek op basis van (persoons-) gegevens die bij de diensten berusten c.q. die zijn overgebracht naar een archiefdienst niet minder zijn, dan die welke in de door ons onderzochte landen zijn gebleken.

De leden van de VVD-fractie verzochten aan te geven welke aanbevelingen van de commissie Van Traa met betrekking tot dit wetsvoorstel als relevant zijn beoordeeld en wat met ieder van deze aanbevelingen is gedaan.

De voor dit wetsvoorstel relevante aanbevelingen van de commissie Van Traa zijn de aanbevelingen die in paragraaf 10.12.7 van het eindrapport van de commissie met betrekking tot Binnenlandse Veiligheidsdienst zijn opgenomen¹. De desbetreffende aanbevelingen zijn vervolgens verwerkt in een lijst van beslispunten die de commissie op 22 maart 1996 aan de Tweede Kamer heeft voorgelegd². Op 22 mei 1996 heeft het toenmalige kabinet zijn standpunt over deze beslispunten aan de Tweede Kamer meegedeeld³. Voor het wetsvoorstel zijn met name de beslispunten 96 en 97 en de standpunten daarover relevant. Beslispunt 96 is dat het optreden van de landelijke BVD-officier van justitie een expliciete wettelijke basis dient te krijgen. Volgens de commissie Van Traa zou dat wijziging van artikel 22, derde lid, van de Wiv vereisen. Ook zou de landelijke officier alle relevante informatie dienen te controleren om voor de rechtmatigheid van de verkrijging van informatie in ambtsberichten te kunnen instaan. Hoewel geen expliciet beslispunt had de commissie eerder in haar eindrapport ook aanbevolen het gebruik van BVD-informatie ten behoeve van de opsporing beter te regelen. Naar aanleiding van beslispunt 96 heeft het kabinet het standpunt ingenomen dat het met het creëren van een wettelijke basis kon instemmen, maar dat het niet de opvatting deelde dat daartoe artikel 22 van de Wiv gewijzigd zou moeten worden. De bedoelde wettelijke basis voor het optreden van de landelijke BVD-officier van justitie is terug te vinden in artikel 37⁴ van het wetsvoorstel. In dat artikel is ook het gebruik van BVD-informatie ten behoeve van de opsporing geregeld. De inhoud van artikel 22, derde lid, van de Wiv is overgenomen in artikel 56, tweede lid, van het wetsvoorstel. Beslispunt 97 is dat de onderzoeksmethoden van de BVD een specifieke wettelijke grondslag dienen te krijgen, zeker waar deze methoden een inbreuk maken op grondrechten. Het toenmalige kabinet heeft met dit beslispunt ingestemd. In paragraaf 3.2.2 van het wetsvoorstel worden de bijzondere bevoegdheden van de AIVD en de MIVD uitvoerig geregeld.

¹ ⁶ Kamerstukken II 1995/96, 24 072, nr. 11, blz. 472.

² Kamerstukken II 1995/96, 24 072, nr. 25, blz. 20–21.

³ Kamerstukken II 1995/96, 24 072, nr. 46, blz. 25–26.

⁴ Voor de goede orde wordt opgemerkt dat artikel 37 ook voor de MID geldt.

De leden van de D66-fractie vroegen zich af of een toezichtscommissie die tevens optreedt als adviseur bij de interne klachtbehandeling alsmede een reactieplicht van de ministers op de aanbevelingen van de Nationale ombudsman nu wel toereikend zijn om de kritiek van het Europese Hof voor de rechten van de mens het hoofd te bieden.

Allereerst willen wij opmerken dat, anders dan deze leden stellen, het Europese Hof de jurisdictie van de Nationale ombudsman ten aanzien van (vermeend) optreden van de diensten nimmer als een ontoereikende rechtsgang in de zin van artikel 13 EVRM heeft beoordeeld. Wat de concrete vraag van deze leden betreft, menen wij deze bevestigend te kunnen beantwoorden. Wij wijzen er in dit verband graag op dat het enkele feit dat de oordelen van de Nationale ombudsman geen bindend karakter dragen, nog niet meebrengt dat van een ontbreken van een «effective remedy» als bedoeld in artikel 13 EVRM sprake is.

Zoals wij reeds op blz. 80 van de memorie van toelichting uiteen hebben gezet, zijn wij het op dit punt dan ook niet eens met de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in de zaken Van Baggum en Valkenier. Waar het om gaat, is de vraag of het geheel van mogelijkheden voor betrokkenen om (vermeend) optreden van de diensten te kunnen laten toetsen, aan het vereiste van een «effective remedy» voldoet. Tegen de achtergrond van dit uitgangspunt dient in de eerste plaats in de beschouwing te worden betrokken dat, indien iemand bij de Nationale ombudsman een klacht over het optreden van een der diensten heeft ingediend doch de ombudsman dit optreden niet als onbehoorlijk heeft beoordeeld, hem altijd nog de weg naar de civiele rechter openstaat om het optreden van de dienst in een actie uit onrechtmatige daad te laten toetsen. Het oordeel van de rechter is uiteraard wel bindend. In de tweede plaats wijzen wij op de mogelijkheid dat de Nationale ombudsman het optreden van een der diensten als onbehoorlijk heeft beoordeeld, doch de verantwoordelijke minister de eventuele aanbevelingen van de ombudsman niet overneemt. Ook in dat geval kan betrokkene de zaak voor de burgerlijke rechter brengen. Overigens kan betrokkene in het geval dat hij een klacht over het optreden van een dienst heeft, ook direct naar de burgerlijke rechter stappen.

Een en ander zou tot de conclusie hebben kunnen leiden dat er geen aanleiding is om in het geheel van rechtsmiddelen voor betrokkenen extra waarborgen aan te brengen. De regering heeft het niettemin wenselijk gevonden om op een aantal punten toch met dergelijke waarborgen te komen. Het betreft in de eerste plaats de waarborgen die ook door de leden van de D66-fractie in hun vraag zijn genoemd. De eerste waarborg is dat reeds in de fase van interne klachtbehandeling de commissie van toezicht als onafhankelijke externe adviseur optreedt. Dat bevordert de kans dat al in die fase een ook voor de indiener van de klacht bevredigende oplossing wordt gevonden. De tweede waarborg is dat de verantwoordelijke minister verplicht is een reactie op de conclusie en aanbevelingen van de Nationale ombudsman naar aanleiding van een klacht over het optreden van een dienst te geven. Weliswaar is het geven van zo'n reactie nu reeds praktijk, doch het formaliseren daarvan kan toch als een extra waarborg worden gezien. Naast deze door genoemde leden naar voren gebrachte waarborgen, wijzen wij nog op de verplichting het oordeel en de aanbevelingen van de Nationale ombudsman en de reactie daarop van de minister ter kennis van de commissie IVD van de Tweede Kamer te brengen. Hierboven – in reactie op vragen van de leden van de VVD-fractie – is daar al nader op ingegaan, zodat korthedshalve daarnaar wordt verwezen. Naast het geheel van deze (rechts)middelen, die ingeval van een individuele klacht van belang zijn, kan tot slot nog op een aantal andere waarborgen worden gewezen, die los van een eventuele klacht staan. Het gaat om controlemogelijkheden die evenzeer tegemoet komen aan het verlangen van het EHRM naar «adequate and effective guarantees against abuse». Wij volstaan met het noemen van de introductie van een

onafhankelijke commissie van toezicht en de rol die de commissie IVD van de Tweede Kamer vervult. In antwoorden op andere vragen komen wij nog uitgebreid op beide commissies terug.

Wij menen dat in het voorgaande antwoord in samenhang met het antwoord dat wij hiervoor op een vraag van de VVD-fractie over de rechtsbescherming tegen het optreden van de diensten hebben gegeven, voldoende argumenten liggen die het standpunt van het NJCM dat het wetsvoorstel geen garantie van een effectief rechtsmiddel in de zin van artikel 13 EVRM biedt, weerspreken. Wij erkennen dat het feit dat het wetsvoorstel beperkingen aan het inzagerecht oplegt en betrokkene vaak niet van een onderzoek op de hoogte is, de effectiviteit van de beschikbare rechtsmiddelen minder groot dan in «gewone» gevallen doet zijn. Dat is evenwel inherent aan het karakter van de taak van geheime diensten. Juist omdat de activiteiten van de diensten een geheim karakter hebben, zal een klacht bij de Nationale ombudsman ingevolge artikel 79 van het wetsvoorstel niet alleen tegen het optreden, maar ook tegen het vermeend optreden van een dienst kunnen worden ingediend. Bij de behandeling van de klacht krijgt de Nationale ombudsman overigens wél inzage in alle gegevens die voor een goede behandeling van belang zijn.

De regering heeft kennisgenomen van de kritische opstelling van de leden van de GroenLinks-fractie tegenover het onderhavige wetsvoorstel. Deze leden beschouwden het bestaan van de diensten als een noodzakelijk kwaad, hetgeen hun inziens dient mee te brengen dat het functioneren ervan zo beperkt mogelijk blijft. Voorts – aldus deze leden – vraagt de inbreuk die deze diensten maken op de persoonlijke levenssfeer om goede waarborgen voor de gebruikmaking van de bevoegdheden. Verder achtten zij een zo groot mogelijke transparantie van het functioneren van de diensten van belang, tezamen met een effectieve controle daarop. De leden van de fractie van GroenLinks vroegen in dit kader waarom het maken van een nieuwe wet voor de regering geen aanleiding is geweest om de huidige vormen van rapportage en controle te heroverwegen en te vervangen door vormen die meer ruimte laten aan democratische controle.

In de memorie van toelichting is aangegeven op welke wijze en door welke instanties controle wordt c.q. kan worden uitgeoefend op de activiteiten van inlichtingen- en veiligheidsdiensten¹. Gelet op de aard van deze activiteiten, die immers een grotendeels geheim karakter dragen, levert dat inherente beperkingen op voor een volledig openbare controle; niettemin moet worden getracht om deze beperkingen zo maximaal mogelijk te minimaliseren. Onzes inziens niet zozeer – zoals de leden van de fractie van GroenLinks suggereren – door de bestaande vormen te vervangen, maar door te komen tot een aanvulling daarop. Daarom worden in het wetsvoorstel ook enkele voorstellen gedaan om de controle op de activiteiten van de diensten en de rapportage daaromtrent te versterken. Zo wordt voorgesteld om tot de instelling van een onafhankelijke commissie van toezicht te komen, die zal worden belast met het toezicht op de rechtmatige uitvoering door de diensten van de Wiv en de Wet veiligheidsonderzoeken. Bij nota van wijziging wordt voorgesteld om de Tweede Kamer een belangrijke rol te laten spelen bij de benoeming van de leden van deze commissie. Ook krijgen beide kamers van de Staten-Generaal het recht om de commissie van toezicht te verzoeken een bepaald onderzoek naar een dienst in te stellen. Ten behoeve van het toezicht is de commissie uitgerust met vergaande bevoegdheden. De commissie zal wat het door haar uitgeoefende toezicht betreft zowel rechtstreeks aan het parlement rapporteren via het door haar uit te brengen openbare jaarverslag (met de mogelijkheid van een geheim verslag aan de commissie IVD van de Tweede Kamer) als indirect, namelijk via de openbare en geheime toezichtsrapportages ex artikel 75

¹ Kamerstukken II, 1997/98, 25 877, nr. 3, blz. 76 e.v.

van het wetsvoorstel die, nadat zij door de commissie zijn vastgesteld, door de betrokken minister met diens reactie aan de beide kamers der Staten-Generaal onderscheidenlijk de commissie IVD van de Tweede Kamer dienen te worden aangeboden. Naar onze mening wordt op deze wijze de democratische controle bevorderd.

De leden van de fracties van de GPV, RPF en SGP, hierna te noemen de kleine christelijke fracties, hebben erop gewezen dat de taken en positie van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten na het wegvallen van de tegenstellingen tussen oost en west voortdurend in beweging zijn. Zij vroegen hoe de regering de positie en taken van de dienst ziet; is het juist de ontwikkeling van de jaren negentig te omschrijven als een ontwikkeling van klassieke veiligheidsdiensten naar organisaties die primair optreden als veiligheidsadviseurs van de overheid? Ook vroegen zij wat deze ontwikkeling betekent voor de positionering van met name de AIVD ten opzichte van verschillende departementen en of het nog wel voor de hand ligt de politieke verantwoordelijkheid voor de AIVD bij de minister van Binnenlandse Zaken te laten. Gewezen wordt op de nauwe samenwerking met het ministerie van Buitenlandse Zaken bij het verrichten van onderzoek betreffende andere landen en de nauwe samenwerking met het ministerie van Justitie bij de bestrijding van de georganiseerde misdaad. De kleine christelijke fracties vroegen of de minister van Binnenlandse Zaken over voldoende mogelijkheden tot aansturing van het inlichtingen- en veiligheidswerk beschikt wanneer er zo nauw met andere departementen moet worden samengewerkt en hoe die aansturing in de praktijk werkt.

Wij zijn het met de leden van de kleine christelijke fracties eens dat de BVD verandert van een klassieke «geheime dienst» in de richting van een organisatie die niet naast maar meer en meer in de samenleving staat. Waar voorheen sterk de nadruk lag op persoons-, organisatie- en feitgebonden informatieverstrekking, wordt thans ook regelmatig gevraagd om meer algemene inschattingen en oordelen over veiligheidsimplicaties van politiek-maatschappelijke ontwikkelingen. Een organisatie kortom die ook adviseert, die belangendragers¹ dient en die vanuit zijn specifieke kennis en mogelijkheden een bijdrage kan leveren aan beleidsvorming op diverse terreinen van overheidsbeleid. Nu de BVD naar aanleiding van vragen van belangendragers zich in toenemende mate bezighoudt met thema's als de desintegratieve elementen in de multiculturele samenleving, bepaalde aspecten van georganiseerde criminaliteit, asielproblematiek, integriteit en proliferatie worden contacten en informatie-uitwisseling met diensten en organisaties als politie, IND, Justitie, Buitenlandse Zaken en Economische Zaken inderdaad steeds belangrijker.

Waar het gaat om de aspecten samenwerking en aansturing is het goed om een onderscheid te maken in enerzijds de behoeftestelling en evaluatie en anderzijds de taakuitoefening. Samenwerking is vooral noodzakelijk in de fase van behoeftestelling en evaluatie. Overleg over het beleid betreffende de inlichtingen- en veiligheidsdiensten en de coördinatie van dat beleid vindt plaats in de Ministeriële Commissie voor de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (MICIV). Hierin nemen naast de minister-president, minister van Algemene Zaken, de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de minister van Defensie, ook de ministers van Buitenlandse Zaken, van Justitie, van Economische Zaken en van Verkeer en Waterstaat deel. Daarbij worden zij ondersteund door door hen aangewezen ambtenaren. Indien het onderwerp daartoe aanleiding geeft vergadert de MICIV in een beperktere samenstelling. De voorbereiding van dit overleg vindt plaats in het CVIN, het overleg- en afstemmingsorgaan van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten van

¹ Als belangendrager wordt aangemerkt een persoon of instantie die verantwoordelijk is voor de handhaving en instandhouding van één van de volgende kernbelangen: de democratische rechtsorde, de veiligheid van de staat en de instandhouding van het maatschappelijk en economisch leven.

Nederland. De coördinator van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten, die functioneel ondergeschikt is aan de minister van Algemene Zaken, is voorzitter van dit comité. In het CVIN hebben naast de coördinator, het Hoofd van de Binnenlandse Veiligheidsdienst en de Directeur van de Militaire Inlichtingendienst, voorts ambtelijke vertegenwoordigers zitting van de ministeries van Algemene Zaken, Buitenlandse Zaken en Justitie. Andere departementen, zoals Economische Zaken en Verkeer en Waterstaat, worden indien hen regarderende belangen in het geding zijn uitgenodigd voor dit overleg. Aldus vindt via deze gremia en ook via rechtstreekse contacten met andere departementen overleg plaats over de taakvelden en aandachtsgebieden van de BVD.

Ook bij de taakuitoefening is samenwerking noodzakelijk. Hierbij is het nodig de specifieke taken van de verschillende ministeries goed te onderscheiden. Zo heeft de BVD waar het de bestrijding van georganiseerde misdaad betreft geen opsporingstaak. De interesse van de BVD voor georganiseerde misdaad richt zich veeleer op de aard en omvang van het fenomeen en de uitingsvormen daarvan die kunnen leiden tot corruptie en/of aantasting van de integriteit van het openbaar bestuur. Wanneer de BVD bij zijn informatieverzameling stuit op informatie die strafrechtelijk van belang is dan kan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties deze in beginsel door middel van een ambtsbericht aan het openbaar ministerie zenden. Bij de aansturing van de BVD in zijn taakuitvoering heeft de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties derhalve nadrukkelijk de politieke verantwoordelijkheid. Deze verantwoordelijkheid is bij de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties goed op zijn plaats. De dreigingen waarop de BVD zich richt zijn primair dreigingen die zich richten op het functioneren van de Nederlandse staat. Met taken als de zorg voor de Grondwet, coördinatie van het binnenlands bestuur, integrale veiligheid, het minderhedenbeleid en openbare orde en veiligheid valt een aantal van de meest betrokken beleidsterreinen onder de verantwoordelijkheid van dezelfde minister. Dat de aandachtsgebieden van de BVD ook tal van raakvlakken heeft met belangen die andere departementen behartigen is evident, echter dat is niet anders als het gaat om bijvoorbeeld de taakuitoefening van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties met betrekking tot onderwerpen als het minderhedenbeleid en integrale veiligheid; ook op die terreinen hebben andere departementen hun eigen belangen, die ook al is het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties coördinerend – ten volle tot hun recht kunnen komen. Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is bij uitstek een coördinerend ministerie.

Wat betreft de nieuwe taak van de dienst tot het verrichten van onderzoek betreffende andere landen geldt ook dat bij de behoeftstelling en het formuleren van het onderzoeksonderwerp afstemming en overleg noodzakelijk is maar dat de politieke verantwoordelijkheid voor de aansturing van de uitvoering bij één minister moet liggen. Bij de nieuwe inlichtingentaak buitenland worden de onderwerpen vastgesteld bij besluit van de minister-president, minister van Algemene Zaken, in overeenstemming met de minister van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties en de minister van Defensie. Vervolgens is de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties verantwoordelijk voor de uitvoering van het onderzoek naar de desbetreffende onderwerpen (uiteraard voor zover het hier gaat om onderwerpen die aan de AIVD zijn toegewezen).

De leden van de kleine christelijke fracties vroegen tenslotte in hoeverre de inhoud van het wetsvoorstel tijdgebonden is. Zij wezen in dit verband naar uitlatingen van de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken, waarbij deze aangaf dat de bevoegdheden van de BVD op dat moment nog toereikend waren, maar als dreigingen toenemen of anders van

karakter worden, bekeken dient te worden of daarop nog een gepast antwoord gegeven kan worden.¹

In reactie op deze vraag zouden wij willen stellen dat bij het opstellen van het wetsvoorstel is getracht, zeker waar het regeling van de (bijzondere) bevoegdheden van de diensten betreft, deze zo techniekloos en ook zo min mogelijk tijdgebonden te formuleren. Dat neemt niet weg dat ontwikkelingen in de techniek, maar bijvoorbeeld ook in het karakter van de dreigingen, ertoe kunnen leiden dat de voorgestelde regeling met betrekking tot de bijzondere bevoegdheden van de diensten aanpassing c.q. aanvulling behoeft. Om te voorkomen dat dergelijke nieuwe bijzondere «bevoegdheden» (lees: handelingen die leiden of kunnen leiden tot een beperking van het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer als bedoeld in artikel 10 van de Grondwet) niet door een dienst ingezet zouden kunnen worden, zolang daarvoor een specifieke wettelijke regeling ontbreekt, is in het wetsvoorstel een restartikel (artikel 30) opgenomen op basis waarvan dergelijke nieuwe «bevoegdheden» met toestemming van de verantwoordelijke minister kunnen worden uitgeoefend. Binnen een jaar na de uitvoering van die bevoegdheid (handeling) dient echter bij de kamer een wetsvoorstel tot regeling van die bevoegdheid te zijn ingediend, opdat ook de mede-wetgever over de wenselijkheid en noodzakelijkheid van deze nieuwe bevoegdheid voor de diensten kan uitspreken en in een adequate wettelijke regeling daarvan kan worden voorzien. Naar ons oordeel kan hiermee een gepast antwoord worden gegeven op de door de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken gesignaleerde problematiek.

1.1 Uitvoeringslasten en financiële gevolgen

De leden van de CDA-fractie verzochten de regering een nadere toelichting te geven waarom de regering verwacht dat de nieuwe taakstelling van de diensten binnen de bestaande formatie-sterkte zou kunnen worden gerealiseerd en ten koste van welke (oude) taken dit zou plaatsvinden. Zal er, aldus deze leden, sprake zijn van efficiency-voordelen?

Sinds de indiening van het wetsvoorstel bij de Tweede Kamer op 7 februari 1998 is meer inzicht ontstaan in de voor een adequate uitvoering van de nieuwe taak, althans wat de AIVD betreft, benodigde capaciteit. Voor de MIVD ligt een en ander anders, waarop in het onderstaande nog nader zal worden ingegaan. Zoals in de memorie van toelichting op het wetsvoorstel was aangegeven, zou de nieuwe taakstelling van de diensten, via herschikking en prioriteitsstelling, door de beide diensten grotendeels binnen de formatiesterkte kunnen worden uitgevoerd. Wel zouden enkele gespecialiseerde, op de nieuwe taak gerichte operationele medewerkers moeten worden aangetrokken. Per dienst werd daarbij gedacht aan tien operationele medewerkers; in de aanloopfase waarbij de organisatie-elementen nog moeten worden gevormd, leek om praktische redenen een voorlopige uitbreiding van elk der diensten met vijf gespecialiseerde operationele medewerkers aangewezen. Inmiddels is bij de BVD een project Inlichtingen Buitenland gestart. Dit project heeft tot opdracht de noodzakelijke voorbereidende werkzaamheden te verrichten opdat na totstandkoming van de nieuwe Wiv met voortvarendheid de nieuwe taak ter hand kan worden genomen. In het kader van dit project wordt nader onderzocht welke (potentiële) inlichtingenbehoefte bij diverse (potentiële) behoefte-stellers op basis van de inmiddels bij nota van wijziging aangepaste nieuwe taakstelling bestaat. Een eerste oriëntatie leert dat deze behoefte groter is dan aanvankelijk bij de voorbereiding van het wetsvoorstel was verondersteld. Het gaat hierbij in het bijzonder om inlichtingen over onderwerpen met een overwegend niet-militaire relevantie (ergo: onderwerpen met een vrijwel uitsluitend civiel karakter). Voorts is nog eens goed gekeken naar de succes- en faalfactoren van de in 1994 opgeheven Inlichtingendienst Buitenland. Daaruit is (alsnog) de les

¹ Kamerstukken II, 25 418, nr. 2, blz. 7.

getrokken dat voor een goede uitvoering van de nieuwe inlichtingentaak, althans wat de AIVD betreft, niet volstaan kan worden met de aanvankelijk voorgestelde formatieve uitbreiding (inlichtingencapaciteit); indien de inlichtingentaak buitenland ter hand wordt genomen dient dat ook met een zodanige formatie-omvang te geschieden dat is verzekerd dat deze ook naar behoren kan worden uitgevoerd. Het aldus ontstane beeld heeft geleid tot nadere bezinning en besluitvorming omtrent de voor de uitvoering van de nieuwe taak van de BVD/AIVD benodigde capaciteit. Het resultaat daarvan is dat rekening er mee dient te worden gehouden dat wil deze nieuwe taak naar behoren worden vervuld op termijn tot een substantiële uitbreiding van de capaciteitsomvang moet worden overgegaan die is geëigend om de opgedragen taak naar behoren te vervullen. De uiteindelijke omvang van de formatieve uitbreiding is echter mede afhankelijk van de ontwikkelingen in de behoeftestelling, in het bijzonder de aard, omvang en complexiteit van de door de AIVD te verrichten onderzoeken. Bezien is of binnen de huidige formatie-omvang een aantal plaatsen vrij kon worden gemaakt ten behoeve van de uitvoering van de nieuwe inlichtingentaak. Gebleken is dat hiervoor geen enkele ruimte bestaat, temeer nu de uitvoering van het bestaande brede takenpakket van de per 1 januari 1999 gereorganiseerde BVD met de huidige formatie al sterk onder druk staat. In het kader van de begroting voor 2000 is dan ook een eerste voorziening getroffen ten behoeve van de uitbreiding van de formatie welke benodigd zal zijn voor de nieuwe inlichtingentaak; het spreekt voor zich dat deze in afwachting van de totstandkoming van de nieuwe Wiv zal worden ingezet bij de voorbereidende werkzaamheden van het project Inlichtingen Buitenland. Ten aanzien van de nieuwe taakstelling van de MIVD kan het volgende worden opgemerkt. Thans vindt een reorganisatieproces plaats bij de MID. Doelstelling daarvan is onder andere binnen de huidige personele situatie door aanpassingen van de organisatie en werkwijze van de MID tot een meer effectieve en efficiënte taakuitvoering te komen gericht op de ondersteuning van de huidige taakstelling van de krijgsmacht. Het aspect handhaving en bevordering van de internationale rechtsorde voor zover de krijgsmacht daarbij is betrokken of naar verwachting zal worden betrokken, als onderdeel van de nieuwe a- en c-taak van de MIVD, wordt dan ook zoveel als mogelijk met de huidige formatiesterkte gerealiseerd. De afdeling Operaties van de MID zal belast worden met de nieuwe inlichtingentaak buitenland. Ter voorbereiding van deze taak heeft een uitbreiding plaatsgevonden met vijf operationele medewerkers. Overigens zij nog opgemerkt dat de werkwijze, de organisatiestructuur en de personele formatie van de afdeling Operaties, in het licht van de gewijzigde omstandigheden met inbegrip van een kritische kijk op de behoeftestelling, in het kader van het reorganisatieproces opnieuw wordt vastgesteld. Naar verwachting zal hierover eind 1999 meer duidelijkheid komen. Eerst dan kan definitief worden bezien in hoeverre de afdeling Operaties ten behoeve van de nieuwe taakstelling behoefte heeft aan een extra uitbreiding.

De leden van de fractie van D66 vroegen om een nadere toelichting op de hoogte van de geheime uitgaven bij de beide diensten, mede in vergelijking met de geheime uitgaven die in de afgelopen periode zijn gedaan. Voorts vroegen deze leden waarom er een structurele verhoging van de geheime uitgaven van de BVD per 1999 plaatsvindt.

Wat de BVD/AIVD betreft wordt het volgende opgemerkt. Het begrotingskader van de geheime begroting bedroeg in 1998 circa f 3,1 mln. In dit budget was een bedrag van f 0,5 mln verdisconteerd voor de eerste voorbereidende werkzaamheden omtrent de inlichtingentaak buitenland. Voor het jaar 1999 is op de geheime begroting een budget beschikbaar van circa f 4,0 mln (in latere jaren licht oplopend). Binnen dit budgettaire kader van de geheime begroting is met ingang van 1999 een structureel

budget van f 1,3 mln beschikbaar voor het voorbereiden en na de invoering van de nieuwe Wiv ook daadwerkelijk uitvoeren van de inlichtingentaak buitenland. De middelen die voor de inlichtingentaak buitenland binnen de geheime begroting beschikbaar zijn, zullen na de inwerkingtreding van de nieuwe Wiv worden aangewend voor de financiering van de operationele activiteiten, reis- en verblijfkosten, opleidingskosten en vergoedingen voor informanten.

Gelet op de bij de dienst beschikbare ervaringsgegevens inzake de uitvoering op de geheime begroting, kan worden gesteld dat er vooralsnog sprake is van een evenwichtige verhouding tussen de middelen ad f 1,3 mln die voor het uitvoeren van de inlichtingentaak buitenland beschikbaar zijn in relatie tot het (resterende) budget van f 2,7 mln dat thans op de geheime begroting voor de overige operationele activiteiten beschikbaar is.

De MID had tot 1995 een bedrag van f 2,0 mln voor operationele activiteiten op de begroting voor geheime uitgaven. In 1996 is dit budget teruggebracht tot f 0,2 mln. Vanaf 1998 heeft de MID in verband met de voorbereidingen op de nieuwe taak op de geheime begroting naast het standaardbudget van f 0,2 mln de beschikking over een additioneel budget van f 0,9 mln. Dit deel van de geheime begroting wordt aangewend voor de financiering van diverse voorbereidende operationele activiteiten, additionele opleidingen en reiskosten.

Tot slot dient te worden opgemerkt dat, zoals hiervoor in antwoord op vragen van de leden van de CDA-fractie is gesteld, het in het kader van de reorganisatie ingestelde onderzoek naar onder meer de behoeftestelling zou kunnen leiden tot een herijking van bovengenoemd budget op termijn.

De leden van de kleine christelijke fracties hadden, met name in verband met de nieuwe taakstelling van de diensten tot het verrichten van onderzoek betreffende andere landen, behoefte aan een betere onderbouwing van de extra uitvoeringslasten. Ook vroegen zij waarop de regering de verwachting baseert dat beide diensten uiteindelijk elk met tien operationele medewerkers zullen moeten worden uitgebreid, en is het – gelet op de verschillen in taakstelling van beide diensten – logisch dat de uitbreiding van beide diensten van dezelfde omvang zal zijn.

Zoals hiervoor in antwoord op vragen van leden van de CDA-fractie is gesteld, is met betrekking tot de nieuwe inlichtingentaak bij nader inzien een additionele capaciteitsuitbreiding noodzakelijk. In dat verband wordt ook uiteengezet dat de capaciteitsuitbreiding (vooralnog) alleen betrekking heeft op de AIVD; daarmee wijkt de uitbreiding van de AIVD wat de nieuwe taak betreft af ten opzichte van hetgeen voor de MIVD wordt voorgesteld. Wij verwijzen deze leden korthedshalve naar hetgeen wij aldaar hierover hebben opgemerkt.

Wat betreft de door deze leden verlangde nadere onderbouwing van de uitvoeringslasten, met name in verband met de nieuwe taak ten aanzien van andere landen, merken wij het volgende op. Naast de middelen die voor de reeds voorziene formatie-uitbreiding in verband met de nieuwe taakstelling voor BVD en MID waren voorzien, dienen er thans extra middelen beschikbaar te worden gesteld voor de voorziene personeelsuitbreiding bij de BVD. Daarop is eerder in deze paragraaf in antwoord op vragen van leden van de CDA-fractie ingegaan. Rekening dient te worden gehouden met een substantiële uitbreiding. In de besluitvorming rond de begroting voor het jaar 2000 is een eerste voorziening getroffen. Naast extra middelen voor personeel is er ook behoefte aan extra budget ter financiering van de materiële uitgaven, de geheime uitgaven en de huisvestingskosten.

Voor de MID wordt opgemerkt dat, zoals eerder is aangegeven, de afdeling Operaties belast zal worden met de nieuwe inlichtingentaak buitenland. Ter voorbereiding van deze taak heeft een uitbreiding

plaatsgevonden met vijf operationele medewerkers die inmiddels in dit kader zijn aangesteld. Daarnaast moet een, in het kader van de reorganisatie van de MID ingesteld onderzoek zicht geven op een eventuele behoefte aan een extra uitbreiding bij de afdeling Operaties ten behoeve van de nieuwe inlichtingentaak buitenland.

Naast de financiële gevolgen verbonden aan de nieuwe taak van de AIVD en de MIVD wordt opgemerkt, dat ook aan de invoering van een notificatieverplichting, zoals in de bij deze nota naar aanleiding van het verslag gevoegde nota van wijziging is voorzien, financiële gevolgen en uitvoeringslasten zijn verbonden. Voor de BVD/AIVD zijn de gevolgen van de invoering van een notificatieverplichting als voorgesteld voornamelijk vastgesteld op een extra personeelsuitbreiding met 15 fte met inbegrip van de daaraan verbonden materiële uitgaven en huisvestingskosten; voor de MID/MIVD worden deze gevolgen lager ingeschat en wel op een extra personeelsuitbreiding met 3 fte. Het verschil tussen BVD/AIVD en MID/MIVD moet vooral daaruit worden verklaard, dat naar verwachting de uitoefening van de bijzondere bevoegdheden die onder de notificatieverplichting vallen bij de MIVD geringer zal zijn dan bij de AIVD.

2. DE DIENSTEN EN DE COÖRDINATIE TUSSEN DE DIENSTEN

2.1 De coördinatie van de taakuitvoering door de diensten

De leden van de kleine christelijke fracties ontvingen graag een toelichting op het uitgangspunt van gelijkwaardigheid van de beide diensten voor wat betreft taakstelling en bevoegdheden. Zijn de taken – zo vragen deze leden zich af – niet zo verschillend, dat het logisch zou zijn daarin het uitgangspunt te nemen? Een dergelijke benadering hoeft dan nog niet te leiden tot verschil in waardering, maar gelijke bevoegdheden behoeven dan nog niet vanzelfsprekend te zijn. Vanuit wetssystematisch oogpunt valt wel iets te zeggen voor de keuze van het wetsvoorstel de taken en bevoegdheden van beide diensten zoveel mogelijk identiek te formuleren, maar – zo vroegen deze leden zich af – zit daaraan niet het risico, dat terwille van de uniformiteit bevoegdheden soms ruimer geformuleerd zijn dan voor elk van de diensten afzonderlijk nodig zou zijn?

In reactie op deze vragen en opmerkingen van de leden van de kleine christelijke fracties zouden wij allereerst willen opmerken dat wij met het gekozen uitgangspunt van gelijkwaardigheid niet meer en niet minder tot uitdrukking hebben willen brengen, dat er tussen de beide diensten geen rangorde bestaat. Beide diensten hebben hun eigen wettelijk geformuleerde taak, die weliswaar naar aard en inhoud verschillend is, doch beide taken zijn qua belang voor onze nationale veiligheid van even groot gewicht. Wat de gelijkwaardigheid van bevoegdheden betreft merken wij op, dat wij niet inzien waarom er in het soort bevoegdheden dat de ene of de andere dienst toekomt onderscheid dient te worden gemaakt. Het lijkt ons lastig om uit het scala aan bijzondere bevoegdheden dat in het wetsvoorstel is gedefinieerd, op objectieve gronden een keuze te maken van bevoegdheden die enerzijds bij de taakstelling van de AIVD zouden behoren en anderzijds bij de taakstelling van de MIVD. Beide diensten dienen immers over de bevoegdheden te beschikken die nodig (kunnen) zijn voor een adequate effectuering van hun taakstelling. Onzes inziens is het belangrijker dat (de besluitvorming over) de inzet van deze bevoegdheden, het daarbij te hanteren afwegingskader, de uitoefening zelf en de controle daarop op een adequate wijze zijn genormeerd; zoals bekend treft het wetsvoorstel op al deze punten de nodige voorzieningen. Wel is wat de MIVD betreft bij de uitoefening van enkele bijzondere bevoegdheden bepaald, dat de uitoefening daarvan buiten plaatsen in gebruik van Defensie slechts is geoorloofd indien de minister van

Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties daarmee heeft ingestemd. Dit om te voorkomen dat onderzoeken van de MIVD (eventuele) onderzoeken van de AIVD, die zich immers primair richt op de «civiele maatschappij», zouden doorkruisen.

2.2 De Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD)

Alvorens in te gaan op de diverse vragen en opmerkingen van de verschillende fracties met betrekking tot onder andere de taakomschrijving van de AIVD, zouden wij eerst in willen gaan op een door ons voor te stellen wijziging ter zake. Deze wijziging regardeert ook de taakomschrijving van de MIVD; het onderstaande geldt mutatis mutandis voor de MIVD.

In het kader van de parlementaire behandeling van de verklaringsvoorstellen tot herziening van artikel 12¹ (huisrecht) onderscheidenlijk 13² (brief-, telefoon-, telegraafgeheim en het geheim van daarmee vergelijkbare communicatietechnieken) van de Grondwet is bij nota van wijziging³ het aanvankelijk in deze voorstellen opgenomen criterium «belang van de staat», dat bepalend zou zijn bij de beantwoording van de vraag of een uitzondering op de notificatieplicht (verplichting om de burger te informeren dat de uitoefening van één van de bovengenoemde grondrechten is beperkt) door de diensten gemaakt zou kunnen worden, vervangen door het criterium «nationale veiligheid».

Aanleiding voor deze wijziging vormden de opmerkingen van enkele Tweede Kamerfracties, die het begrip «belang van de staat» te onduidelijk vonden; het zou een containerbegrip zijn en bovendien was niet duidelijk wat de verhouding ervan was ten opzichte van hetzelfde begrip in artikel 68 Grondwet.

Vastgesteld werd dat het begrip «belang van de staat» in de verklaringsvoorstellen tot herziening van artikel 12 onderscheidenlijk 13 Grondwet een andere inhoud had dan in artikel 68 Grondwet. De inhoud van het begrip «belang van de staat» in artikel 68 Grondwet, dat een verschoningsgrond vormt voor een bewindspersoon om bepaalde inlichtingen niet aan het parlement te verschaffen, kan immers van geval tot geval variëren; zo kunnen, indien zwaarwegende omstandigheden daartoe nopen, bijvoorbeeld niet alleen het belang van de veiligheid van de staat, de eenheid van de Kroon, maar ook de bescherming van de persoonlijke levenssfeer en de betrekkingen met andere staten daaronder worden begrepen. Een zo «ruime» interpretatie van het zelfde begrip in de artikelen 12 en 13 Grondwet werd niet beoogd. Daar komt nog bij dat het in het algemeen wenselijk is dat binnen hetzelfde wettencolplex daarin gehanteerde begrippen eenzelfde betekenis hebben. Het begrip «nationale veiligheid» zou een beter criterium zijn.

Het begrip «nationale veiligheid» is – anders dan het begrip «belang van de staat» in artikel 68 Grondwet – concreter en biedt meer houvast. Immers het begrip is ontleend aan artikel 8 EVRM⁴, waar het één van de doelcriteria vormt op grond waarvan beperkingen op het daarin gegarandeerde recht op privacy zijn toegestaan. In de nota naar aanleiding van het verslag ter zake van het verklaringsvoorstel tot herziening van artikel 12 Grondwet werd daaromtrent gesteld dat in de jurisprudentie van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) en de Europese Commissie voor de Rechten van de Mens (ECRM) naar voren komt dat de activiteiten van inlichtingen- en veiligheidsdiensten, waarmee inbreuken op de door artikel 8 beschermde grondrechten worden gemaakt, bij uitstek aan deze beperkingsgrond werden getoetst.

¹ Kamerstukken II, 1996/97, 25 442, nrs. 1–3.

² Kamerstukken II, 1996/97, 25 443, nrs. 1–3.

³ Kamerstukken II, 1997/98, 25 442, nr. 6 onderscheidenlijk 25 443, nr. 6.

⁴ Artikel 8 EVRM luidt:

1. Een ieder heeft recht op respect voor zijn privé-leven, zijn familie- en gezinsleven, zijn woning en zijn correspondentie.
2. Geen inmenging van enig openbaar gezag is toegestaan in de uitoefening van dit recht, dan voor zover bij de wet is voorzien en in een democratische samenleving noodzakelijk is in het belang van de nationale veiligheid of het economisch welzijn van het land, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.

De invoering van het begrip «nationale veiligheid» in de verklaringsvoorstellen voor de herziening van de artikelen 12 en 13 Grondwet heeft echter niet alleen betekenis voor de in deze artikelen voorziene uiten afstel mogelijkheden met betrekking tot de verplichting van notificatie door de diensten. In de brief van 19 januari 1998 van de minister van Binnenlandse Zaken aan de Tweede Kamer¹ wordt immers gesteld: «Het criterium »nationale veiligheid« geeft de taakuitoefening door de inlichtingen- en veiligheidsdiensten beter weer (dan het eerder gehanteerde criterium «belang van de staat») (...). De term is niet alleen bedoeld om de taakuitoefening door de inlichtingen- en veiligheidsdiensten te bestrijken, maar ook om die taakuitoefening te reguleren en af te bakenen. Het zal nu allereerst gebruikt worden om het taakartikel in de ontwerp-Wiv nader uit te werken, en kan vervolgens worden gebruikt door de commissie van toezicht en – bij externe klachten – door de Nationale ombudsman, om te toetsen of de diensten binnen hun wettelijk kader zijn gebleven. Bij de rapportages door de commissie van toezicht aan de Tweede Kamer komt de toetsing weer terug bij de Kamer.» Uit dit citaat blijkt dat met de introductie van het begrip «nationale veiligheid» in de artikelen 12 en 13 Grondwet, een breder doel werd nagestreefd, namelijk ook om de taakomschrijving van de diensten daaraan aan te passen.

De regering heeft gezien of het begrip «nationale veiligheid» inderdaad in de taakomschrijving van de AIVD onderscheidenlijk de MIVD kon worden ingevoerd. Uitgangspunt daarbij was dat zowel het huidige takenpakket als de in het wetsvoorstel voorziene uitbreiding daarvan onder de reikwijdte van het begrip «nationale veiligheid» zouden moeten kunnen worden gebracht. Daartoe was van belang om zicht te krijgen op de reikwijdte van dit begrip in het licht van artikel 8 EVRM.

Het begrip «nationale veiligheid» is, zoals gezegd, ontleend aan en komt overeen met hetzelfde begrip in artikel 8, tweede lid, EVRM. De nadrukkelijke aansluiting bij artikel 8 EVRM betekent dat de invulling van het begrip «nationale veiligheid» mede bepaald wordt door de jurisprudentie die daaromtrent is c.q. wordt gevormd. Nu bestaat er overigens over de inhoud en reikwijdte van het begrip «nationale veiligheid» als zodanig geen jurisprudentie. Er zijn – voor zover bekend – geen uitspraken van het EHRM bekend waarbij is uitgesproken dat bepaalde activiteiten van inlichtingen- en veiligheidsdiensten buiten het begrip «nationale veiligheid» zijn gebracht. Wel zijn er verschillende uitspraken gedaan waarbij de nationale veiligheid aan de orde was. Zo kan uit deze jurisprudentie worden opgemaakt dat in de volgende gevallen de nationale veiligheid in het geding kan zijn: het schenden van staatsgeheimen en militaire geheimen, de verspreiding van opruiende geschriften onder militairen, het oproepen tot en het goedkeuren van geweld, het verrichten van neo-nazistische activiteiten, het verrichten van terroristische activiteiten en de publicatie van (geheime informatie in) geschriften die schade kunnen toebrengen aan het functioneren van de staatsveiligheidsdienst van een land.² Overigens ook zonder direct een relatie te leggen met artikel 8 EVRM kan worden beaamd dat – gelet op de invulling die in het reguliere spraakgebruik aan het begrip «nationale veiligheid» wordt gegeven met het begrip «nationale veiligheid» de activiteiten van inlichtingen- en veiligheidsdiensten beter worden geduid. Voorts ziet men in de (wettelijke) taakstelling van buitenlandse zusterdiensten dat ook deze primair activiteiten dienen te verrichten in het kader van «national security» of equivalenten daarvan.

Dat in de jurisprudentie van het EHRM niet wordt gefocust op de interpretatie van het doelcriterium «nationale veiligheid» komt doordat het zwaartepunt bij de toetsing door het EHRM ligt op de noodzakelijkheid

¹ Kamerstukken II, 1997/98, 25 442 en 25 443, nr. 10.

² Vgl. Het overzicht van de op dit punt relevante jurisprudentie in: C.J. Staal, De vaststelling van de reikwijdte van de rechten van de mens, 1995, blz. 63.

van de inbreuk op het in artikel 8, eerste lid, EVRM gegarandeerde grondrecht; de omlijning van het begrip «nationale veiligheid» vindt plaats in relatie tot wat noodzakelijk geacht kan worden in een democratische samenleving.¹ Er bestaat derhalve – afgaande op de jurisprudentie – ruimte bij de (nationale) invulling van het begrip; aan de nationale wetgever wordt een (wide) margin of appreciation gelaten. Deze constatering heeft ons tot de conclusie geleid, dat het begrip «nationale veiligheid» dan ook zo ruim kan en mag worden uitgelegd, dat alles wat de diensten thans op grond van hun huidige taakstelling doen in ieder geval onder het begrip «nationale veiligheid» kan en mag worden gebracht; dit geldt – met een enkele kanttekening waar het de AIVD betreft – ook voor de nieuwe taken (de zogeheten inlichtingentaak buitenland van de AIVD en de MIVD).

De regering is zich er overigens van bewust dat artikel 8 EVRM naast het doelcriterium «nationale veiligheid» ook andere doelcriteria kent, die voor de taakuitoefening van de diensten relevant (kunnen) zijn. Naar de stellige overtuiging van de regering vallen onder «nationale veiligheid» onder omstandigheden echter ook aspecten die onder andere doelcriteria gerangschikt kunnen worden, zoals bijvoorbeeld «de openbare veiligheid», «de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen»; daarvan is naar ons oordeel sprake indien daarbij tevens de nationale veiligheid in het geding is. Met name bij de nieuwe inlichtingentaak buitenland van de AIVD onderscheidenlijk van de MIVD zal daar sprake van kunnen zijn. In dit verband is voor de AIVD in het bijzonder het criterium «economisch welzijn van het land» van belang. Wellicht zou strikt genomen volstaan kunnen worden met uitsluitend de introductie van het begrip «nationale veiligheid» in de nieuwe taak van de AIVD. Niettemin is ervoor gekozen om in de formulering van de nieuwe taak van de AIVD expliciet «vitale economische belangen van Nederland» (als species van het meer algemene criterium «economisch welzijn van het land») op te nemen in het kader waarvan de AIVD onderzoeken kan verrichten betreffende andere landen.

Daaraan liggen de volgende overwegingen ten grondslag. Met de invoering van de nieuwe inlichtingentaak voor de AIVD en de MIVD wordt beoogd die taken van de voormalige Inlichtingendienst Buitenland (IDB) op te pakken, die indertijd bij de opheffing van deze dienst zijn gestopt. Verwezen wordt naar het overzicht dat in de nota naar aanleiding van het verslag ter zake van het wetsvoorstel waarbij de IDB werd opgeheven, waarin werd aangegeven welke activiteiten van de IDB (deels) werden gestopt en (deels) door de BVD en MID werden overgenomen.² De activiteiten die zijn gestopt lagen op het terrein van wetenschap en techniek, economie en politiek. De activiteiten met betrekking tot vraagstellingen op het vlak van economie en politiek waren niet gerelateerd aan een concrete bedreiging van de Staat. Wat betreft de activiteiten met betrekking tot vraagstellingen op het vlak van de economie is het de bedoeling dat vanwege het civiele karakter deze activiteiten door de AIVD worden uitgevoerd. Bij de invoering van het begrip «nationale veiligheid» als overkoepelend begrip in de taakstelling van de AIVD is vervolgens bezien of de hier bedoelde activiteiten, die immers ook besloten liggen in de taakstelling zoals geformuleerd in artikel 6, tweede lid, onder d, van het wetsvoorstel zoals dat aan de Tweede Kamer is aangeboden, onder dit begrip waren te vatten. Zoals eerder toegelicht kan en mag het begrip «nationale veiligheid» ruim worden uitgelegd; de hiervoor aangehaalde activiteiten van de IDB die bij opheffing van deze dienst zijn gestopt zijn naar ons oordeel dan ook in algemene zin onder het begrip «nationale veiligheid» te vatten. Enige twijfel bestaat echter waar het gaat om het verrichten van onderzoeken die gerelateerd zijn aan vitale economische belangen van Nederland. Teneinde elke twijfel op dat punt weg te nemen is besloten om tot een explicitering hiervan te komen in de omschrijving

¹ Zie onder meer: De Europese conventie in theorie en praktijk, prof. mr. P. Van Dijk en mr. G.J. Hoof, Ars Aequi, Nijmegen 1990, blz. 642 en 643.

² Kamerstukken II 1992.93, 23 045, nr. 5.

van de inlichtingentaak buitenland van de AIVD (artikel 6, derde lid (nieuw)). Ter illustratie van onze twijfels het navolgende (abstracte) voorbeeld. De Nederlandse economie is hoge mate afhankelijk van economische ontwikkelingen elders in de wereld; deze ontwikkelingen kenmerken zich onder meer door een verdere internationalisering en globalisering. Beslissingen die elders worden genomen kunnen grote invloed hebben op de Nederlandse economie. Informatie over ontwikkelingen in andere landen op dit vlak kan op diverse wijzen worden verkregen, onder meer door samenwerking met diensten van andere landen. Deze zullen echter daarbij rekening houden met hun eigen belangen. Teneinde niet afhankelijk te zijn van informatie van derden is het naar ons oordeel noodzakelijk om waar dat nodig is een zelfstandige informatiepositie op te kunnen bouwen en te handhaven. Het lijkt ons dat dit belang niet ter discussie staat. Echter de vraag kan rijzen of dit soort informatie gerelateerd is aan de «nationale veiligheid». Nu de wenselijkheid en noodzaak van deze informatie is gegeven, dient ook duidelijk te zijn dat deze door de AIVD kan worden verzameld; teneinde elke discussie daaromtrent te vermijden is zoals hiervoor aangegeven dit in het desbetreffende taakonderdeel van de AIVD geëxpliciteerd. De omschrijving «vitale economische belangen van Nederland» moet daarbij worden gezien als een species van het in artikel 8, tweede lid, EVRM opgenomen doelcriterium economisch welzijn van een land; het was noodzakelijk om bij deze beperkingsgrond aansluiting te zoeken mede vanwege het feit dat bij de uitvoering van de nieuwe inlichtingentaak (bijzondere) bevoegdheden kunnen worden uitgeoefend waarmee inbreuken op het ingevolge artikel 8, eerste lid, EVRM aan de burger toekomende recht op privacy kunnen worden gemaakt. Met de gekozen formulering, in het bijzonder de toevoeging dat het om vitale economische belangen gaat, hebben we willen benadrukken dat de activiteiten van de AIVD op dit terrein uitsluitend zijn toegestaan indien voor Nederland wezenlijke economische belangen in het geding zijn. Tot slot wordt opgemerkt, dat met de explicitering «vitale economische belangen van Nederland» in de nieuwe taakstelling van de AIVD tevens de mogelijkheid ontstaat om – indien dat wenselijk wordt geacht – op dat vlak ook onderzoeken te verrichten, waarbij de nationale veiligheid als zodanig niet in het geding is of zich lastig laat beredeneren. In zoverre kan de aanpassing van het hier bedoelde taakartikel van de AIVD begrepen worden als een bescheiden, doch niettemin wenselijk geachte, taakuitbreiding ten opzichte van het oorspronkelijk aan de Tweede Kamer voorgelegde voorstel.

In de bij deze nota naar aanleiding van het verslag gevoegde nota van wijziging wordt derhalve voorgesteld in de taakomschrijving van zowel de AIVD als de MIVD het begrip «nationale veiligheid» als overkoepelend, zo men wil: leidend, begrip in te voeren. Voor de AIVD wordt daarnaast voorgesteld om ten aanzien van de nieuwe taak naast «nationale veiligheid» ook «vitale economische belangen van Nederland» op te nemen. Voor het taakartikel van de AIVD brengt deze wijziging overigens met zich mee, dat de zogeheten d-taak in een nieuw derde lid wordt ondergebracht. In het onderstaande zullen we dan ook bij de beantwoording niet meer over de d-taak spreken, maar over de «inlichtingentaak buitenland». Hetzelfde geldt voor de zogeheten e-taak van de MIVD.

Wij gaan thans in op de in het verslag gestelde vragen.

De regering neemt met genoegen kennis van het feit dat de leden van de fracties van de VVD en het CDA met de voorgestelde naamswijzigingen, namelijk van Binnenlandse Veiligheidsdienst in Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst en van Militaire Inlichtingendienst in Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst, kunnen instemmen. Wel vroegen de

leden van de fractie van het CDA of het juist is dat de BVD jarenlang een naam heeft gedragen die de lading niet dekt; zij meenden dit uit de memorie van toelichting op te maken.

In de memorie van toelichting hebben wij de a-taak van de BVD gekarakteriseerd als de inlichtingentaak; de b- en c-taak – vanwege het feit dat het hier gaat om veiligheidsonderzoeken en beveiligingsbevordering – als de veiligheidstaak. Nu moet dit onderscheid niet verabsoluteerd worden. Immers – in de huidige omschrijving van de a-taak – moge het verzamelen van inlichtingen weliswaar centraal staan, het gaat er uiteindelijk om dat op basis van die inlichtingen belangendragers kunnen worden geïnformeerd opdat zij tijdig maatregelen kunnen treffen om aan (potentiële) bedreigingen van die belangen weerstand te kunnen bieden. Er zit dus ook een veiligheidscomponent in. Bezien vanuit de door de regering gehanteerde invulling van de begrippen veiligheidstaak en inlichtingentaak, moet dan ook de vraag van de leden van de CDA-fractie bevestigend worden beantwoord. Het voorgaande geldt echter evenzeer voor de MID. Ook in de taak van de MID zitten zowel inlichtingen- als veiligheidscomponenten. Zo kan de a-taak in het huidige taakartikel, de zogeheten contra-inlichtingentaak van de MID, als de inlichtingentaak worden beschouwd; en de b- en c-taak (veiligheidsonderzoeken en beveiligingsbevordering) in het huidige taakartikel als de veiligheidstaak. Met andere woorden: ook de huidige naam van de Militaire Inlichtingendienst is vanuit deze optiek gezien niet accuraat. Voor beide diensten geldt tenslotte, dat met de voorgestelde uitbreiding voor beide diensten van hun huidige taakstelling met de taak onderzoek te verrichten betreffende andere landen, de inlichtingentaak verder wordt uitgebreid. Dus zeker gelet op de voorgestelde uitbreiding van de taakstelling van de beide diensten onder het regime van de nieuwe wet is de naamswijziging zoals voorgesteld ten aanzien van de BVD en de MID aangewezen.

De leden van de VVD-fractie vroegen aansluitend of de regering kon aangeven wat in het kader van het onderhavige wetsvoorstel de essentiële verschillen zijn tussen «het verzamelen van gegevens», «het verwerken van gegevens», «het verrichten van onderzoek» en het «nemen van maatregelen». Het was deze leden ook opgevallen dat in de artikelen 6 en 7 van het wetsvoorstel slechts wordt gesproken over «het verrichten van onderzoek», terwijl hoofdstuk 3 van het wetsvoorstel – dat kennelijk ook betrekking heeft op het verrichten van onderzoek – de titel «de verwerking van gegevens» meekrijgt. In het verlengde van het voorgaande vroegen de leden van de CDA-fractie om nader aan te geven waarom «het verrichten van onderzoek» in het kader van de a-taak de lading beter dekt dan «het verzamelen van gegevens». De leden van de fractie van D66 tenslotte, veronderstelden voorts dat – wat de a-taak betreft – de oude taak van het verzamelen van gegevens zowel in de breedte als in de diepte was uitgebreid. Het verrichten van onderzoek gaat (immers) verder dan het verzamelen van gegevens. Deze leden vroegen zich dan ook af of met de voorgestelde wijziging van de a-taak – anders dan de regering in de memorie van toelichting heeft gesteld – feitelijk niet toch sprake is van een inhoudelijke wijziging van de a-taak en wel van een taakuitbreiding.

In antwoord op deze vragen merken we allereerst op dat – in navolging van hetgeen in het voorstel van Wet bescherming persoonsgegevens is geschied – in het onderhavige wetsvoorstel het begrip «gegevensverwerking» of «verwerking van gegevens» is geïntroduceerd. In paragraaf 3.2 van de memorie van toelichting is uitgebreid daarbij stilgestaan; wij verwijzen deze leden graag nogmaals naar de aldaar gegeven uiteenzetting. In artikel 1 van het wetsvoorstel is het begrip gegevensverwerking gedefinieerd¹. Onder gegevensverwerking of verwerking van gegevens wordt verstaan: elke handeling of elk geheel van handelingen met betrekking tot gegevens, waaronder in ieder geval

¹ Bij nota van wijziging wordt de begripsomschrijving in overeenstemming gebracht met die, welke is opgenomen in het bij het parlement aanhangige voorstel voor een Wet bescherming persoonsgegevens.

het verzamelen, vastleggen, ordenen, bewaren, bijwerken, wijzigen, opvragen, raadplegen, gebruiken, verstrekken door middel van doorzending, verspreiding of enige andere vorm van terbeschikkingstelling, samenbrengen, met elkaar in verband brengen, alsmede het afschermen, uitwissen of vernietigen van gegevens. Het verzamelen van gegevens is slechts één van de handelingen, die onder het begrip gegevensverwerking vallen. Het is echter evident dat ook alle andere handelingen door de diensten worden verricht met betrekking tot de door hen verzamelde gegevens. In de huidige taakomschrijving van de diensten, in het bijzonder de a-taak van de BVD en de a- en c-taak van de MID, wordt uitsluitend gesproken over het verzamelen van gegevens. Door de introductie van het begrip gegevensverwerking in de nieuwe Wiv zou derhalve de taakomschrijving van de diensten reeds om die reden op dit punt aanpassing behoeven. Daarbij had wellicht ook gekozen kunnen worden voor vervanging van «het verzamelen van gegevens» door «het verwerken van gegevens». Wij hebben er echter voor gekozen om te spreken van «het verrichten van onderzoek». Daarmee wordt naar ons oordeel de aard van de werkzaamheden van de diensten, waar het gaat om de a-taak en de inlichtingentaak buitenland van de AIVD onderscheidenlijk de a-, c- en e-taak van de MIVD, beter gekarakteriseerd; ook vindt aldus afstemming plaats op de Wet veiligheidsonderzoeken, waar immers ook wordt gesproken over «onderzoek» in plaats van «gegevensverwerking». Zoals uit het voorgaande mag blijken is dus de veronderstelling van de leden van de D66-fractie, dat met de voorgestelde wijziging de oude a-taak van de BVD zowel in de breedte als in de diepte is uitgebreid, onjuist; de wijziging achten wij slechts van technische aard. De zorg van het NJCM in zijn commentaar op het wetsvoorstel, namelijk dat de a-taak van de AIVD een ruimere omschrijving kent dan de huidige wet, is derhalve niet terecht.

De leden van de CDA-fractie vroegen met betrekking tot de nieuwe d-taak van de AIVD en de nieuwe e-taak van de MIVD (de nieuwe inlichtingentaak buitenland) onder welke titel deze taken thans worden en in het verleden werden uitgeoefend.

De nieuwe taken van de AIVD en MIVD worden thans niet door de diensten uitgeoefend. De diensten kunnen thans immers alleen die taken uitvoeren die de huidige Wiv hen heeft toebedeeld. In het verleden werden de activiteiten die straks – na totstandkoming van de nieuwe Wiv – op grond van de nieuwe taak van de AIVD en van de MIVD kunnen worden verricht, door de – in 1994 opgeheven – Inlichtingendienst Buitenland (IDB) verricht. Het gaat hier om activiteiten die betrekking hebben op zogeheten strikt offensieve inlichtingentaken; dat wil zeggen taken, gericht op de inwinning van informatie ten aanzien van onderwerpen die niet rechtstreeks gerelateerd zijn aan (concrete) bedreigingen van de nationale veiligheid en waar het de AIVD betreft tevens de vitale economische belangen van Nederland¹. Zoals indertijd bij de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel waarbij de IDB werd opgeheven werd gesteld, betrof het hier activiteiten die de IDB in tegenstelling tot de BVD en de MID op grond van zijn wettelijke taakstelling wèl kon verrichten. Bij de opheffing van de IDB zijn overigens wel een aantal andere activiteiten van de IDB die in relatie stonden tot deze strikt offensieve inlichtingentaak door de BVD en de MID gecontinueerd; het ging daarbij om activiteiten die deze diensten binnen het kader van hun wettelijke taakstelling konden overnemen. Het betrof hier met name het onderhouden van contacten met relevante buitenlandse diensten, het vervullen van ad hoc defensietaken door de MID, het uitvoeren van noodzakelijke, internationaal georiënteerde, operationele werkzaamheden voor zover gerelateerd aan de veiligheid of andere gewichtige belangen van de staat door de BVD en de bewerking van verkregen gegevens². In de nota naar aanleiding van het verslag aan de Tweede Kamer ter zake

¹ Zoals eerder in dit hoofdstuk is uiteengezet is dit belang bij nota van wijziging aan de nieuwe taak van de AIVD toegevoegd.

² Kamerstukken II, 1992/93, 23 045, nr. 3, blz. 2.

van het wetsvoorstel waarbij de IDB werd opgeheven, is een nader uitgewerkt overzicht gegeven van de activiteiten van de IDB die (deels) werden gestopt en (deels) door de BVD en MID werden overgenomen¹. Om hieronder nader uiteen te zetten overwegingen wordt het thans noodzakelijk geacht om de strikt offensieve inlichtingentaak opnieuw op te pakken. Niet door oprichting van een nieuwe inlichtingendienst, maar door wettelijke toedeling van deze taak – langs de scheidslijn niet of wel militair relevant – aan de AIVD en de MIVD.

De leden van de CDA-fractie vroegen in dit kader of de regering ook inhoudelijke argumenten en overwegingen kon weergeven die leiden tot de noodzaak van een strikt offensieve inlichtingentaak; met name vroegen zij welke ontwikkelingen sinds de opheffing van de IDB tot het inzicht hebben geleid dat alsnog in de mogelijkheid van een strikt offensieve inlichtingentaak moet worden voorzien. Er is naar ons oordeel een aantal redenen om alsnog in de mogelijkheid van een strikt offensieve inlichtingentaak te voorzien. Daarmee zo geven wij toe nemen wij een ander standpunt in dan de toenmalige regering bij gelegenheid van de opheffing van de IDB. Daarbij moet worden gerealiseerd dat indertijd ook andere factoren bewust dan wel onbewust – een rol speelden om tot opheffing van deze dienst te komen. Thans moeten wij constateren dat allerlei ontwikkelingen sinds het einde van de Koude Oorlog, die zo geven wij toe – ook indertijd natuurlijk al gekend hadden kunnen worden, bij nader inzien tot een andere conclusie hadden moeten leiden, althans wat het antwoord op de vraag betreft of aan een offensieve inlichtingentaak dus los van de vraag naar de organisatorische context behoefte bestaat. Er is sprake van voortschrijdend inzicht op dit punt, zo men wil. Wij zouden thans nader op de ontwikkelingen in willen gaan die onzes inziens de behoefte aan de nieuwe inlichtingentaak constitueren.

Het einde van de Koude Oorlog, feitelijk en symbolisch gemarkeerd door de val van de Berlijnse Muur, luidde, anders dan velen hadden verwacht en in elk geval gehoopt, niet een tijdperk in van vrede en eendracht. Door het politieke, militaire maar vooral economische bankroet van de voormalige Sovjet-Unie kwam weliswaar een einde aan de confrontatie tussen de twee nucleaire supermachten USA en USSR, ieder bovendien leider van respectievelijk NAVO en Pact van Warschau, maar niet aan conflicten en brandhaarden in Europa en elders in de wereld. In Europa heeft het uiteenvallen van niet alleen de Sovjet-Unie maar ook van het Pact van Warschau enerzijds geleid tot een uitbreiding van de NAVO, anderzijds heeft het verdwijnen van de repressieve communistische regimes in een aantal Midden- en Oosteuropese landen geleid tot het weer opkomen van oude, lang onderdrukte nationale en ethnische tegenstellingen, soms actief gestimuleerd door politieke leiders. Het uiteenvallen van Joegoslavië langs nationalistisch/ethnische lijnen is daarvan het mogelijk meest sprekende voorbeeld. Maar ook buiten Europa, aan de periferie van de voormalige Sovjet-Unie, leiden ethnische en religieuze tegenstellingen tot gewapende conflicten, zoals in de Kaukasus. Autoritaire, sterk persoonlijk bepaalde regimes zoals in Libië, Irak en Noord-Korea blijven door hun onberekenbaar karakter potentiële dreigingen voor hun naaste en verdere omgeving, mede omdat zij hun pogingen voortzetten tot het verwerven van massavernietigingswapens.

Het bovenstaande is geen limitatieve opsomming van actuele en potentiële ontwikkelingen en problemen waarmee Nederland direct of indirect te maken heeft, maar dient slechts om aan te geven hoe de relatief overzichtelijke situatie van de Koude Oorlog heeft plaats gemaakt voor een aanzienlijk minder overzichtelijke politieke en economische situatie in Europa en daarbuiten. Deze gegevenheid brengt met zich mee, dat de Nederlandse regering ter bepaling van haar beleid thans meer dan

¹ Kamerstukken II, 1992/93, 23 045, nr. 5.

ooit behoefte heeft aan betrouwbare eigen inlichtingen over situaties in voor de Nederlandse politiek en economie relevante landen. Deze inlichtingen worden voor een groot deel geleverd door de diplomatieke vertegenwoordigers van het ministerie van Buitenlandse Zaken, maar ook van de ministeries van Defensie, Economische Zaken en Landbouw. De regering heeft echter moeten vaststellen dat er naast de reguliere diplomatieke en ambtelijke berichtgeving behoefte bestaat aan eigen informatie betreffende politieke en/of economische onderwerpen die moeilijk te verkrijgen is, of die betrekking heeft op landen die moeilijk toegankelijk zijn. De Nederlandse regering kiest ervoor een substantiële rol te spelen in internationale gremia, zoals de Verenigde Naties, Veiligheidsraad, NAVO en Europese Unie. Bij de bepaling van het Nederlands standpunt moeten onze vertegenwoordigers echter in voorkomende gevallen afgaan op de informatie die door andere delegaties wordt ingebracht en die in het algemeen mede gebaseerd is op door hun nationale inlichtingendiensten aangedragen feitenmateriaal. Dit kan bijvoorbeeld betrekking hebben op de mensenrechtensituatie in landen waar Nederland niet diplomatiek vertegenwoordigd is en/of van waaruit aanzienlijke migrantenstromen richting Nederland komen c.q. te verwachten zijn. Het is niet wenselijk dat ons land geen eigen apparaat heeft voor dit type internationale inlichtingenvergaring.

Meer nog dan op politiek en veiligheidsgebied, zijn inlichtingendiensten, ook al kunnen die overigens als «beviende diensten» omschreven worden, elkaars concurrenten als het gaat om inlichtingen op economisch gebied. Het is een feit van algemene bekendheid dat ook landen die voor het overige bondgenoten zijn, elkaar op economisch gebied beconcurreren en daarbij onder meer gebruik maken van hun nationale inlichtingendiensten. Om Nederland in staat te stellen zich in deze voor ons land buitengewoon belangrijke internationale arena te handhaven en daarbij met een zekere equality of arms zijn vitale economische belangen veilig te stellen, is een eigen inlichtingencapaciteit op dat gebied noodzakelijk. Te denken is hierbij aan het vergroten van kansen voor onze nationale economie, bijvoorbeeld waar het de opkomende markten betreft.

De regering heeft er bewust voor gekozen in de hierboven aangeduide inlichtingenbehoeften te voorzien door een inlichtingencomponent onder te brengen bij zowel de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst als bij de Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst. Zoals eerder in de nota naar aanleiding van het verslag is opgemerkt, wordt bij de toedeling van de nieuwe inlichtingentaak aan de AIVD anders dan bij gelegenheid van de indiening van het wetsvoorstel (begin 1998) ervoor gekozen de personele capaciteit ten behoeve van de uitvoering van deze nieuwe taak in de komende jaren substantieel in omvang te doen groeien; wat de MIVD betreft wordt vooralsnog – in afwachting van de resultaten van de reorganisatie vastgehouden aan de oorspronkelijke voorgestelde uitbreiding. Wij zijn van oordeel dat een levensvatbaar en voor zijn taak toegerust inlichtingenapparaat adequate bemensing en financiële middelen eist. Dit klemmt temeer nu in de huidige multipolaire wereld minder dan in de periode van de Koude Oorlog kan worden teruggevallen op de welwillendheid van bondgenoten. Bovendien is het quid pro quo in de wereld van de inlichtingendiensten, meer nog dan in die van de veiligheidsdiensten, doel en middel tegelijk van elke samenwerking. Het beschikken over eigen inlichtingen opent de mogelijkheid op basis van een zekere gelijkwaardigheid met andere inlichtingendiensten gegevens uit te wisselen, hetgeen de eigen nationale inlichtingenpositie nog eens zal versterken.

De leden van de CDA-fractie vroegen tenslotte wat de nieuwe inlichtingentaak buitenland betreft – om een nadere toelichting op de betekenis van het tussen haken geplaatste bijvoeglijk naamwoord «strikt». Met het woord «strikt» – dat ook vervangen zou kunnen worden door het woord «uitsluitend» – is niet meer en niet minder beoogd, dan aan te geven dat het gaat om die inlichtingentaken van de voormalige IDB die op generlei wijze te relateren waren aan bestaande wettelijke taken van de BVD of de MID met als gevolg dat deze ook niet door deze diensten konden worden overgenomen.

De leden van de fractie van het CDA verzochten de regering aan te geven wat exact de meerwaarde is van de functie van de coördinator.

De taak van de coördinator heeft een aantal aspecten. Deze taak is nauw gerelateerd aan het feit dat de minister-president voorzitter is van de Ministeriële Commissie voor de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (MICIV). In artikel 4 van het wetsvoorstel is de taak van de coördinator nader omschreven. Voor een goede taakuitvoering zijn de hoofden van de diensten verplicht de coördinator alle medewerking te verlenen en hem daartoe alle nodige inlichtingen te verschaffen.

De werkzaamheden van de MICIV worden voorbereid in het Comité Verenigde Inlichtingendiensten Nederland (CVIN). De coördinator is voorzitter van dit comité.

De coördinator informeert en adviseert de minister-president over de zaken die in de MICIV aan de orde komen.

Voorts coördineert hij de werkzaamheden van de diensten. Deels vindt dit plaats in het CVIN, deels geschiedt dit op ad hoc basis in rechtstreeks contact met de diensten. Ook hierover informeert en adviseert de coördinator de minister-president, opdat deze zijn coördinerende verantwoordelijkheid waar kan maken.

De coördinator is tevens aanjager en initiator van overleg over veiligheidsrelevante ontwikkelingen, zowel nationaal als internationaal en brengt deze, zo nodig via rapportages aan de MICIV, onder de aandacht van de desbetreffende bewindspersonen.

In het wetsvoorstel is voorzien in een uitbreiding van de taak van de AIVD en MIVD met een strikt offensieve inlichtingentaak. Als gevolg van deze taakuitbreiding van de diensten krijgt de taak van de coördinator een extra dimensie, in die zin dat deze de minister-president zal dienen te informeren en te adviseren ter zake van de onderwerpen die ingevolge de hiervoor genoemde artikelen dienen te worden aangewezen.

Tot slot wordt nog op het volgende gewezen. In het CVIN kunnen enerzijds de belangen van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten naar behoren worden behartigd, terwijl anderzijds de belangen van de ministeries (belangendragers of behoeftestellers), wier werkzaamheden op enigerlei wijze raakvlakken hebben met die van de AIVD of de MIVD worden gewogen. De coördinator speelt in die belangenbehartiging een centrale rol. Deze rol heeft de afgelopen jaren aan importantie gewonnen, omdat – mede tengevolge van de stormachtige ontwikkelingen op het gebied van de informatie- en communicatietechnologie – de belangen van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten steeds meer raakvlakken kregen met die van de marktpartijen (vgl. de discussie rond de aftapbaarheid van mobiele telefonie of de ontwikkelingen rond TTP's¹). Om die belangen naar behoren te kunnen wegen in de besluitvorming over bestuurlijke vraagstukken die zowel de inlichtingen- en veiligheidsdiensten als de markt raken, worden in verband daarmee (met enige regelmaat) ambtelijke vertegenwoordigers van de ministeries van Economische Zaken, Verkeer en Waterstaat en Financiën in het CVIN uitgenodigd.

De leden van de CDA-fractie vroegen of de coördinator een taak heeft in de richting van de commissie IVD van de Tweede Kamer.

¹ Trusted Third Parties.

In het verkeer met het parlement, en dus ook met de commissie IVD, is het aanspreekpunt de desbetreffende verantwoordelijke minister; de coördinator, immers ambtenaar en functioneel ondergeschikt aan de minister-president, heeft derhalve geen zelfstandige taak in de richting van de commissie IVD. Niettemin kan de minister-president de coördinator machtigen om bepaalde informatie rechtstreeks aan de commissie te doen toekomen; een en ander in overeenstemming met de in juni 1998 vastgestelde Aanwijzingen inzake externe contacten van rijksambtenaren (Stcrt. 1998, 104).

De leden van de VVD-fractie stelden vast dat de regering enkele jaren geleden nog van mening was dat er geen behoefte meer bestond aan offensieve inlichtingentaken, maar nu voor zowel de AIVD als de MIVD wordt voorgesteld de taakomschrijving in de wet aan te vullen met wat respectievelijk de d-taak en de e-taak wordt genoemd. Zij verzochten ons aan te geven op grond van welke overwegingen de regering tot deze tegenovergestelde mening is gekomen. Wij verwijzen deze leden graag naar hetgeen wij hiervoor gesteld hebben met betrekking tot vergelijkbare vragen van de leden van de CDA-fractie.

De leden van de VVD-fractie vroegen voorts of wij zouden kunnen aangeven welk verzoek van de minister van Economische Zaken de inzet van de bijzondere bevoegdheden van artikel 20 zou kunnen rechtvaardigen. Zij overwogen in dit verband dat het begrip «belang van de staat» in artikel 6, tweede lid, onder d, van het wetsvoorstel ruim geïnterpreteerd kan worden.

Allereerst wijzen wij erop dat bij nota van wijziging het begrip «belang van de staat» wordt gewijzigd in «nationale veiligheid»; bovendien wordt – waar het gaat om de nieuwe taak van de AIVD – daarnaast ook «vitale economische belangen van Nederland» genoemd. Hiervoor is reeds uitvoerig op de voorgestelde wijziging ingegaan, waarbij onder meer is aangegeven dat het thans voorgestelde begrip «nationale veiligheid» concreter is en meer houvast biedt dan het begrip «belang van de staat». Wij verwijzen deze leden dan ook graag naar hetgeen wij hierover eerder in deze nota naar aanleiding van het verslag hebben opgemerkt. Wat de inzet van bijzondere bevoegdheden betreft, merken wij op dat bij elk verzoek – of dat nu afkomstig is van de minister van Economische Zaken of een andere minister – allereerst door de daartoe bij wet aangewezen ministers zal dienen te worden vastgesteld of het hier een verzoek met een zodanig belang voor de nationale veiligheid betreft¹, dat de AIVD of de MIVD (of beide diensten gezamenlijk) met het verrichten van onderzoek naar het desbetreffende onderwerp dient te worden belast. Is deze beslissing eenmaal genomen, dan komt in beginsel ook de mogelijkheid tot uitoefening van bijzondere bevoegdheden – waaronder de bevoegdheid ex artikel 20, waaraan de leden van de VVD-fractie refereren – in beeld. In beginsel, aangezien voor de uitoefening daarvan het in de wet vast te leggen – en thans in de praktijk gebruikelijke – afwegingskader dient te worden gevolgd (zie de artikelen 31 en 32). Zo wordt bepaald dat de uitoefening van bijzondere bevoegdheden slechts geoorloofd is, indien de daarmee beoogde verzameling van gegevens niet of niet tijdig kan geschieden door raadpleging van voor een ieder toegankelijke informatiebronnen of van informatiebronnen waarvoor aan de dienst een recht op kennisneming van de aldaar berustende gegevens is opgenomen (artikel 31, eerste lid). Blijkt het noodzakelijk te zijn om toch gebruik te maken van bijzondere bevoegdheden, dan zal vervolgens voldaan dienen te worden aan de gebruikelijke eisen van subsidiariteit en proportionaliteit. Het is overigens denkbaar en – waar mogelijk – wenselijk dat reeds bij de (politieke) besluitvorming naar aanleiding van het verzoek ook reeds op voorhand de (mogelijke) uitoefening van bijzondere bevoegdheden wordt betrokken.

¹ Waar het de AIVD betreft kan het verzoek ook betrekking hebben op onderwerpen die zien op vitale economische belangen van Nederland.

De leden van de VVD-fractie vroegen ons in te gaan op de hun inziens grote overlapping tussen het onderzoek betreffende andere landen dat zowel de AIVD als de MIVD gaan doen, en waarbij – aldus de memorie van toelichting – met betrekking tot de AIVD sprake is van «onderwerpen met een overwegend niet-militaire relevantie» en bij de MIVD van onderwerpen «die indirect relevant zijn voor defensie». Naar het oordeel van deze leden is coördinatie alleen onvoldoende om competentiegeschillen en misverstanden te voorkomen.

Anders dan deze leden zijn wij niet van oordeel dat er van een grote overlapping sprake is tussen het onderzoek betreffende andere landen dat door de AIVD of de MIVD kan worden verricht. Waar het onderzoeken aangewezen in het belang van de nationale veiligheid betreft, merken we het volgende op. In artikel 6, derde lid (nieuw), onderscheidenlijk artikel 7, tweede lid, onderdeel e, van het wetsvoorstel is waar het gaat om onderzoeken in het belang van de nationale veiligheid – als toedelingscriterium geformuleerd, dat onderwerpen met een overwegend niet-militaire relevantie toekomen aan de AIVD en onderwerpen met een overwegend militaire relevantie aan de MIVD. In beginsel wordt dan ook één van de diensten met het onderzoek belast. Uiteraard kan het zo zijn dat een bepaald onderwerp zowel militaire als niet-militaire relevantie heeft; in dat geval is het mogelijk om beide diensten gezamenlijk onderzoek daarnaar te laten verrichten. Ook kan besloten worden om in dit soort gevallen de ene dienst met de «feitelijke uitvoering» te belasten, bijvoorbeeld omdat de desbetreffende dienst reeds bepaalde expertise bezit en die mede gelet op aspecten van effectiviteit en efficiëntie in casu het best is uitgerust om dat onderzoek te verrichten. Betrokkenheid van de andere dienst kan op verschillende wijze invulling krijgen. De kans op competentiegeschillen en misverstanden tussen de AIVD en de MIVD bij de uitvoering van de nieuwe taak, waarop de leden van de VVD-fractie doelen, achten wij voorshands niet aanwezig. Immers de uitoefening van een onderzoek als hier bedoeld is onderworpen aan expliciete besluitvorming door de minister-president, minister van Algemene Zaken, in overeenstemming met de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de minister van Defensie. Bij deze besluitvorming wordt niet alleen bepaald dat er een onderzoek dient te worden verricht en ten aanzien van welk onderwerp, maar ook welke dienst met het onderzoek wordt belast dan wel dat de diensten gezamenlijk daarmee worden belast. In dit besluitvormingsproces wordt dan ook concrete invulling gegeven aan het toedelingscriterium wel of niet militair relevant. Zonder een besluit als hiervoor bedoeld, kunnen de AIVD of de MIVD geen onderzoek betreffende andere landen verrichten. De door de leden van de VVD-fractie gesignaleerde kans op misverstanden en competentiegeschillen zou wellicht kunnen worden gerealiseerd, indien de onderzoekstaak betreffende andere landen zonder het hiervoor beschreven en in het wetsvoorstel neergelegde besluitvormingsmechanisme aan de AIVD en de MIVD zou zijn toebedeeld. Immers in die gevallen zouden de diensten deze onderzoekstaak autonoom kunnen invullen.

Overigens zijn wij van oordeel dat met coördinatie wel degelijk een adequate bijdrage kan worden geleverd aan het voorkomen van competentiegeschillen en dergelijke. Daarvoor bestaan in het kader van de uitvoering van de Wiv immers een aantal instrumenten. Is het niet via de interventie van de coördinator van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten (zie diens taak ex artikel 4, derde lid, onder b) of het CVIN, dan uiteindelijk toch door politieke besluitvorming in de MICIV.

Tot slot wordt opgemerkt, dat waar het gaat om onderzoek dat van belang is met het oog op vitale economische belangen van Nederland, alleen de AIVD daarmee kan worden belast.

De leden van de D66-fractie vroegen waarom bij de uitoefening van de d-taak van de AIVD en de e-taak van de MIVD het feit dat er sprake moet

zijn van onderzoek dat dringend gevorderd wordt in het belang van de staat, dit als zodanig niet in het wetsartikel zelf is opgenomen. Wij wijzen erop dat het begrip «belang van de staat» bij de uitoefening van de genoemde taken niet meer centraal staat. Dit begrip is immers zoals hiervoor uitvoerig is uiteengezet vervangen door het begrip «nationale veiligheid», dat concreter is en meer houvast biedt. Indien het begrip «belang van de staat» zou zijn gehandhaafd in de hier bedoelde taakomschrijving van de AIVD en de MIVD, zou inderdaad overwogen kunnen worden om als nader afbakeningscriterium het criterium «dringend gevorderd» daarbij op te nemen. Het lijkt ons echter dat, nu wordt uitgegaan van het begrip nationale veiligheid, een dergelijke nader afbakeningscriterium kan worden gemist.

De leden van de kleine christelijke fracties meenden, dat de toevoeging van de taak tot het verrichten van onderzoek betreffende andere landen wel erg summier onderbouwd is. Deze leden gaven voorts aan dat hier sprake is van een principiële keuze. In dat verband stelden deze leden een aantal vragen en maakte zij een aantal opmerkingen. Alvorens daarop in te gaan wijzen wij deze leden graag eerst op hetgeen hiervoor – in antwoord op vragen van de leden van de fractie van het CDA – is gesteld met betrekking tot de overwegingen die aan het voorstel tot invoering van de nieuwe taak voor de AIVD en voor de MIVD ten grondslag liggen. Daarmee wordt naar ons oordeel voor een deel ook de vraag van deze leden beantwoord of het nodig en gewenst is dat een veiligheidsdienst naast een in principe defensieve taak ook een expliciete offensieve taak tot het inwinnen van inlichtingen in – bedoeld zal zijn: betreffende – het buitenland heeft. In aanvulling daarop willen wij nog het volgende stellen. De vraag van deze leden lijkt te suggereren dat het niet wenselijk zou zijn om bij één en dezelfde dienst zowel defensieve als offensieve taken onder te brengen. Wij zien daar geen principiële bezwaren in. Wel zullen in de meer praktische sfeer maatregelen moeten worden getroffen; zo zullen gespecialiseerde, op de aard van de offensieve taak gerichte operationele medewerkers moeten worden aange-trokken. Voorts is het zaak om te zorgen dat binnen de dienst de uitvoering van de offensieve taak op een juiste manier wordt georgani-seerd. Bij de AIVD zal de nieuwe inlichtingentaak niet worden toegevoegd aan een bestaande operationele directie (op dit moment de directies Democratische Rechtsorde en Staatsveiligheid), maar worden onderge-bracht in een nieuwe – daartoe in te stellen – directie. Zoals eerder reeds is aangegeven is binnen de MID gekozen voor de toedeling van deze nieuwe taak aan een bestaande afdeling, te weten de afdeling Operaties.

De leden van de kleine christelijke fracties vroegen voorts hoe de situatie – wat het onderzoek betreffende andere landen betreft – feitelijk is sedert de opheffing van de IDB. Is – aldus deze leden – dit onderzoek helemaal van de baan, of was daarvoor geen bijzondere wettelijke grondslag nodig? Het onderzoek betreffende andere landen voor zover het gaat om de strikt offensieve inlichtingentaak, wordt – zoals wij hiervoor reeds hebben uiteengezet in antwoord op vragen van leden van de CDA-fractie – sinds de opheffing van de IDB niet meer verricht. Wel zijn enkele activiteiten van de IDB die in relatie stonden tot de offensieve inlichtingentaak, in het bijzonder het onderhouden van contacten met buitenlandse zuster-diensten, door de BVD en de MID overgenomen voor zover zij deze binnen hun wettelijke taakstelling konden uitvoeren. Uit dit antwoord blijkt dat voor de taak die niet kon worden overgenomen de desbetreffende wettelijke grondslag bij de BVD en de MID derhalve ontbrak; deze wettelijke grondslag wordt thans voor de AIVD en de MIVD in dit wetsvoorstel geschapen.

De leden van de kleine christelijke fracties vroegen ons voorts naar de redenen waarom wij aan de noodzaak voor een wettelijke grondslag voor de nieuwe taak ook organisatorische gevolgen willen verbinden. Wij zouden deze vraag als volgt willen beantwoorden.

Toedeling van een nieuwe taak aan een bestaande organisatie roept altijd de vraag op op welke wijze deze taak binnen die organisatie op de beste wijze kan worden ingevuld. Soms kan worden volstaan met toedeling van de taak aan een bestaand organisatie-onderdeel (eventueel met enkele lichte aanpassingen), maar soms kan daarmee niet worden volstaan en is de instelling van een nieuw organisatie-onderdeel noodzakelijk (en in extreme gevallen zelfs een gehele reorganisatie).

Voor wat de BVD/AIVD betreft is ervoor gekozen om zodra de wettelijke grondslag voor de nieuwe taak is gerealiseerd – de nieuwe taak in een aparte directie onder te brengen. Daarmee wordt aansluiting gezocht bij het voor de BVD gangbare model, dat de organisatie van de uitvoering van de aan de dienst opgedragen taak in herkenbare eenheden (directies) moet zijn terug te vinden. In het algemeen deel van deze nota naar aanleiding van het verslag is in reactie op daartoe strekkende opmerkingen van de leden van de VVD-fractie een beschrijving van de diensten gegeven; daaruit blijkt ook op welke wijze de dienst is georganiseerd en dat met name de directies Democratische Rechtsorde, Staatsveiligheid en Beveiliging in hun taakstelling aansluiten bij de taakstelling zoals die in de (huidige) Wiv is geformuleerd. Vooruitlopend op de nieuwe taak van de BVD/AIVD is een project Inlichtingen Buitenland gestart, dat overigens uitsluitend is belast met de noodzakelijke voorbereidende activiteiten om te zijner tijd de nieuwe taak met voortvarendheid op te kunnen pakken. Zoals hiervoor reeds is opgemerkt is wat betreft de MID gekozen voor de toedeling van deze nieuwe taak aan een bestaande afdeling, te weten de afdeling Operaties. In de aanloop naar de uitvoering van de nieuwe taak zullen noodzakelijke voorbereidende werkzaamheden dienen te worden verricht. Daartoe worden organisatorische aanpassingen van de afdeling Operaties doorgevoerd.

De leden van de kleine christelijke fracties vroegen ons voorts wat de beide diensten in de toekomst wel doen wat zij nu niet doen. Wij verwijzen deze leden naar hetgeen wij eerder in antwoord op vragen van de leden van de fractie van het CDA hebben gesteld.

De leden van de kleine christelijke fracties merkten op, dat het opnieuw aanpakken van een offensieve inlichtingentaak om een coherente visie ter zake vraagt; zij vroegen ons daarnaar. Wij verwijzen deze leden graag naar onze uiteenzetting op vragen van de leden van de CDA-fractie naar de argumenten en overwegingen die aanleiding hebben gegeven tot de noodzaak voor (herinvoering van) een strikt offensieve inlichtingentaak.

De leden van de PvdA-fractie vroegen ons een voorbeeld te geven, waarbij een behoeftesteller de behoefte aan bepaalde inlichtingen aan de orde stelt in het Comité Verenigde Inlichtingendiensten Nederland (CVIN). Het voorbeeld waar de leden van de PvdA-fractie naar vragen heeft betrekking op de nieuwe taak van de AIVD, de zogeheten inlichtingentaak buitenland (en de nieuwe taak van de MIVD). Deze nieuwe taak kan zolang het onderhavige wetsvoorstel niet tot wet is verheven en in werking is getreden niet worden uitgeoefend; er zijn derhalve thans dan ook geen concrete voorbeelden te geven. Niettemin kan aan de hand van hetgeen indertijd bij gelegenheid van de opheffing van de IDB is gesteld ter zake van de activiteiten die werden gestopt en niet door de BVD of de MID op grond van hun wettelijke taakstelling konden worden opgepakt, een indicatie worden gegeven van het soort onderwerpen dat door een behoeftesteller aan de orde zou kunnen worden gesteld in het CVIN. Het gaat dan met name om onderwerpen in de sfeer van techniek en

wetenschap, economie en politiek. Zo zou de minister van Economische Zaken in de situatie dat er vitale economische belangen van Nederland op het spel staan, waarbij het bijvoorbeeld van cruciaal belang is geïnfomeerd te zijn over de opvattingen van andere landen ter zake van het desbetreffende onderwerp, in het CVIN zijn behoefte aan bepaalde informatie aan de orde kunnen stellen. Het CVIN voorziet deze behoeftestelling zodanig van commentaar en overlegt over de wijze waarop daaraan tegemoet zou kunnen worden gekomen. De voorzitter van het CVIN legt vervolgens een en ander ter besluitvorming voor aan de minister-president en de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Defensie.

De leden van de D66-fractie vroegen of, in het kader van de d- en e-taak van respectievelijk de AIVD en de MIVD, alle concrete aanvragen van behoeftezoekers via het CVIN bij de MICIV terechtkomen, of dat er sprake is van een zekere zeefwerking.

In de memorie van toelichting is uiteengezet dat een behoeftezoeker diens inlichtingenbehoefte in het CVIN aan de orde stelt. In het CVIN wordt vervolgens overlegd of aan die inlichtingenbehoefte tegemoet kan worden gekomen. Het is echter mogelijk dat, om uiteenlopende redenen, de in het CVIN vertegenwoordigde partijen gezamenlijk tot de conclusie komen dat – alles afwegende – een verzoek niet gehonoreerd dient te worden. Dat betekent dat de voor de aanwijzing van onderwerpen in het kader van de uitvoering van de Inlichtingentaak buitenland verantwoordelijke ministers, in casu de minister-president in overeenstemming met de voor de diensten verantwoordelijke ministers en derhalve niet de MICIV, geen advies zullen ontvangen om aan de gestelde behoefte tegemoet te komen. In die zin zou men van een zekere zeefwerking kunnen spreken. Dat laat natuurlijk onverlet de plicht van zowel de coördinator als de hoofden van de diensten om de verantwoordelijke ministers te informeren over al hetgeen van belang kan zijn, derhalve ook over hetgeen in het CVIN aan de orde is gesteld en uiteindelijk niet tot een voorstel voor onderzoek door de AIVD of MIVD aan de voor de besluitvorming verantwoordelijke ministers heeft geleid.

De leden van de D66-fractie vroegen voorts of het CVIN een vaste samenstelling heeft.

Zoals eerder in deze nota is uiteengezet, hebben in het CVIN, waarvan de coördinator voorzitter is, naast het Hoofd van de Binnenlandse Veiligheidsdienst en de Directeur van de Militaire Inlichtingendienst, ambtelijke vertegenwoordigers zitting van het ministerie van Algemene Zaken, Buitenlandse Zaken en Justitie. Dit is op dit moment aan te merken als de vaste samenstelling. Daarnaast worden vertegenwoordigers van andere departementen uitgenodigd om bij de bespreking van hen regarderende belangen aanwezig te zijn. In de praktijk gaat het hier vrijwel altijd om vertegenwoordigers van de ministeries van Economische Zaken en van Verkeer en Waterstaat; soms neemt ook een vertegenwoordiger van het ministerie van Financiën aan de bespreking deel.

Tenslotte vroegen de leden van de D66-fractie of de gevoeligheid van een onderwerp waarnaar onderzoek moet worden verricht met zich meebrengt dat het traject tussen diensten wordt aangepast.

In de memorie van toelichting is het traject dat moet worden doorlopen om te komen tot een besluit welke dienst met het onderzoek naar een bepaald onderwerp wordt belast, nauwkeurig omschreven. Het is evenwel niet uitgesloten dat in uitzonderlijke gevallen, gelet op de gevoeligheid van het onderwerp, afstemming met de betrokken diensten buiten CVIN-verband plaatsvindt. Voor de uitvoering van de onderzoeken is uiteraard de betrokken minister verantwoordelijk.

2.3 De Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (MIVD)

De leden van de CDA-fractie vroegen om een verduidelijking in hoeverre er sprake is van een inhoudelijke taakuitbreiding van de MIVD en wat het verschil is tussen de huidige en de nieuwe situatie. Voorts vroegen deze leden in hoeverre het herformuleren van taken met zich meebrengt dat personeelsuitbreiding nodig is. De kleine christelijke fracties stelden de vraag hoe de toevoeging van de zogenaamde e-taak zich verhoudt tot de voorgestelde wijzigingen in de a- en c-taak en wat de e-taak hieraan toevoegt. Hierover merken wij het volgende op.

De voorgestelde aanpassingen in de a-taak van de MIVD in artikel 7, tweede lid, onder a, onderdeel 2, en de c-taak van de MIVD in artikel 7, tweede lid, onder c, onderdeel 3, houden verband met de veranderde taakstelling van de krijgsmacht na de val van de Berlijnse muur en het einde van de Koude Oorlog. In het afgelopen decennium hebben structurele veranderingen in de internationale veiligheidssituatie plaatsgevonden. Het handhaven en bevorderen van de internationale rechtsorde door middel van het uitvoeren van crisisbeheersings- en vredesoperaties is naast de algemene verdedigingstaak een volwaardige taak van de krijgsmacht geworden. Met de formulering van artikel 7, tweede lid, onder a, onderdeel 2^o is aangesloten bij het nieuwe artikel 97 van het voorstel (in tweede lezing) van Rijkswet tot wijziging van de bepalingen van de Grondwet inzake de verdediging.¹ Deze veranderingen hebben voor de MID nieuwe taken gegenereerd, welke hun weerslag hebben gekregen in de hiervoor genoemde artikelen. De nieuwe d-taak van de MIVD, namelijk de beveiligingsbevorderende taak, ligt in de huidige Wiv besloten in de c-taak van de MID. Voor de duidelijkheid is in het wetsvoorstel gekozen voor een apart geformuleerde taak.

De hierboven beschreven taak, welke is ontstaan als gevolg van de veranderde internationale veiligheidssituatie, is evenwel een wezenlijk andere taak dan de voorgestelde inlichtingentaak buitenland. De taakuitbreiding door toevoeging van de inlichtingentaak buitenland betreft een gedeelte van de IDB-taken welke bij de opheffing van deze dienst in 1994 niet zijn (en niet konden worden) overgenomen door de MID of de BVD. Het gedeelte waarin alsnog in de voorgestelde inlichtingentaak buitenland van de MIVD wordt voorzien heeft betrekking op onderzoek betreffende andere landen ten aanzien van onderwerpen met een overwegend militaire relevantie die door de minister-president, minister van Algemene Zaken, in overeenstemming met de minister van Defensie en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zijn aangewezen. Eerder is in deze nota al ingegaan op de wijze waarop tot aanwijzing van deze onderwerpen wordt gekomen. In het kader van de nieuwe inlichtingentaak buitenland is in eerste instantie voorzien in een formatieve uitbreiding van 5 fte's. Daarnaast bestaat de mogelijkheid dat, afhankelijk van het aantal opdrachten in het kader van de inlichtingentaak buitenland, de formatie na evaluatie met nogmaals 5 fte's wordt uitgebreid.

2.4 Enkele aspecten van de taakuitvoering door diensten

2.4.1 Algemeen

De leden van de VVD-fractie vroegen zich af waarom het beter zou zijn om in de jaarverslagen duidelijkheid te verschaffen over de kwestie onder welke omstandigheden tegen welke (categorieën) personen en organisaties de diensten activiteiten zouden mogen ontplooiën, dan in een regeling krachtens de wet. Naar het oordeel van deze leden is dit laatste

¹ Kamerstukken II, 1998/99, 26 243.

geen gekunstelde constructie, terwijl toch in voldoende mate flexibel gereageerd kan worden op veranderde omstandigheden. Een vergelijkbare vraag betrof die van de leden van de D66-fractie, die vroegen welke waarborgen er nu gesteld zijn opdat het jaarverslag daadwerkelijk voor een ieder duidelijk aangeeft waarom en wanneer welke accenten worden gelegd. Meer algemeen gesteld: hoe kan de vereiste kenbaarheid voor de burgers worden gediend. Ook de vraag van de SP-fractie naar een nadere uiteenzetting over de interpretatie van de begrippen «de veiligheid of andere gewichtige belangen van de staat» en de «bescherming van de democratische rechtsorde» in de taakomschrijving van de AIVD, moet naar ons oordeel onder deze noemer worden begrepen.

Om met deze laatste vraag te beginnen. Een nadere uiteenzetting over de interpretatie van genoemde begrippen is, indien het om een min of meer bestendige interpretatie zou moeten gaan, niet goed te geven. Zou dat wel mogelijk zijn, dan zou de regering uit een oogpunt van kenbaarheid ervoor hebben gekozen de taken waarin deze begrippen voorkomen, in het wetsvoorstel nader te omschrijven. De reden waarom dit voorts niet goed mogelijk is, is dat een nadere omschrijving van taken in de vorm van concrete aandachtsgebieden en taakvelden onvermijdelijk al gauw een semi-statisch of, zo men wil, semi-dynamisch karakter zou moeten krijgen en om die reden zich minder goed voor opnemings in de Wiv zou lenen. Zou dat wel gebeuren, dan zou de Wiv naar verwachting zeer frequent moeten worden gewijzigd om adequaat te kunnen inspelen op wijzigingen in die aandachtsgebieden en taakvelden van de dienst, of zou, indien dat achterwege zou blijven, het risico bestaan dat niet of onvoldoende kan worden opgetreden tegen dreigingen die wel onder de huidige, meer abstracte taakomschrijving vallen, doch niet tot de aandachtsgebieden of taakvelden behoren die op enig moment in de Wiv zouden staan. Wel is het mogelijk en ook wenselijk om ieder jaar door middel van een jaarverslag kenbaar te maken op welke aandachtsgebieden en taakvelden de dienst zich het afgelopen jaar heeft gericht en op welke van die gebieden en taken de dienst zich in het lopende jaar in ieder geval zal richten. Wat dit inhoudt moge blijken uit het jaarverslag van de BVD over 1998. Blijkens dat jaarverslag heeft de BVD zich in dat jaar gericht op de volgende aandachtsgebieden: aantasting van grondrechten, bepaalde aspecten van (internationaal) georganiseerde criminaliteit, terrorisme en ander politiek geweld, proliferatie van massavernietigingswapens en conventionele wapenhandel, beveiligingsbevordering (waaronder integriteitsonderzoeken) en nog enkele andere gebieden. Het semi-statische karakter van deze aandachtsgebieden is terug te vinden in bijvoorbeeld in het aandachtsgebied dat betrekking heeft op integriteit van de openbare sector (sinds 1994 aandachtsgebied) en het aandachtsgebied «bepaalde aspecten van (internationaal) georganiseerde criminaliteit» (sinds 1996 aandachtsgebied). Tot slot wordt opgemerkt dat nu in artikel 8, tweede lid, van het wetsvoorstel wordt vastgelegd dat het jaarverslag inzicht dient te worden gegeven in de aandachtsgebieden waarop de dienst zijn activiteiten in het afgelopen jaar heeft gericht en in het lopende jaar zal richten, wettelijk verzekerd is dat de aandachtsgebieden voor een ieder kenbaar zijn. Het lijkt ons niet noodzakelijk om daarbij tevens de expliciete eis te stellen, dat aangegeven wordt «waarom wanneer welke accenten» worden gelegd. Zoals uit de tot op heden door de BVD uitgebrachte jaarverslagen blijkt, wordt niet alleen volstaan met een aanduiding van het aandachtsgebied maar ook met een (uitgebreide) toelichting daarop. Met voorgaande uiteenzetting hopen wij ook genoegzaam te hebben aangetoond dat met de combinatie van de omschrijving van de taken van de diensten in de wet en de beschrijving van de aandachtsgebieden en taakvelden in de jaarverslagen anders dan het NJCM in zijn commentaar op het wetsvoorstel meent de activiteiten van de diensten zo strikt en nauwkeurig worden beschreven als redelijkerwijs mogelijk is.

2.4.2 Verslaglegging omtrent de taakuitvoering door de diensten

De leden van de CDA-fractie vroegen waarom ervoor is gekozen om via een toelichting bij de begroting van het ministerie van Algemene Zaken verantwoording af te leggen over de wijze waarop de coördinator functioneert en niet door middel van verslaglegging via een jaarverslag. De beide diensten, AIVD en MIVD, worden immers wel verplicht om een jaarverslag uit te brengen.

De keuze voor het afleggen van verantwoording via de toelichting op de begroting van het ministerie van Algemene Zaken is gemaakt vanwege een tweetal redenen. Allereerst vanwege een heel praktische reden; de coördinator, in tegenstelling tot de AIVD of de MIVD, is immers geen dienst maar een functionaris, die slechts door één ambtenaar permanent wordt ondersteund. Verder is de coördinatorfunctie qua omvang beperkt van aard en geeft ook uit dien hoofde naar onze mening geen aanleiding tot het maken van een apart jaarverslag.

De leden van de SP-fractie constateerden dat in het wetsvoorstel slechts twee eisen worden gesteld aan het jaarverslag; er moet namelijk inzicht worden gegeven in (a) de aandachtsgebieden van de diensten van het afgelopen jaar en (b) de aandachtsgebieden van de diensten in het lopende jaar. Deze leden vroegen zich af of dit wel voldoende is.

Naar het oordeel van de regering kan met het stellen van deze twee eisen worden volstaan. Het betreft hier minimum-eisen, waarmee wordt beoogd te garanderen dat in ieder geval deze twee onderwerpen in het door de desbetreffende ministers uit te brengen jaarverslag aan de orde worden gesteld. Dat was – zoals in de memorie van toelichting is uiteengezet – (mede) van belang in verband met het feit dat de burger zoveel mogelijk inzicht moet worden gegeven in de omstandigheden waarin jegens hem inlichtingenmiddelen (lees: bijzondere bevoegdheden) kunnen worden ingezet. Dit in verband met de eis van kenbaarheid en voorzienbaarheid; de burger moet in de gelegenheid worden gesteld om – waar mogelijk – zijn gedrag aan te passen aan mogelijk optreden van de diensten. Voor het overige kan onzes inziens aan de desbetreffende ministers de vrijheid worden gelaten het jaarverslag naar eigen inzicht in te richten. En overigens kunnen natuurlijk in goed overleg tussen de desbetreffende minister en de kamer, bijvoorbeeld bij gelegenheid van de bespreking van het jaarverslag, nadere afspraken worden gemaakt over elementen die de kamer in het jaarverslag terug zou willen vinden. Bij het opstellen van toekomstige jaarverslagen zal daar dan vervolgens rekening mee kunnen worden gehouden.

De leden van de VVD-fractie vroegen zich af waarom in artikel 8 van het wetsvoorstel niet is bepaald dat de verstrekking van vertrouwelijke gegevens die vanwege het openbare karakter van het jaarverslag niet daarin kunnen worden vermeld in de vorm van een jaarlijks vertrouwelijk verslag aan de commissie IVD zullen worden verstrekt; dit in plaats van hetgeen thans in artikel 8, vierde lid, staat vermeld, namelijk dat deze gegevens door de desbetreffende minister kunnen worden verstrekt. Tot op heden is wat de BVD betreft jaarlijks naast het openbare jaarverslag ook altijd een geheim jaarverslag aan de commissie voor de inlichtingen- en veiligheidsdiensten (commissie IVD) uitgebracht. De MID heeft in 1998 voor het eerst zowel een openbaar jaarverslag als een geheim jaarverslag uitgebracht; dit laatste – zoals ook al jaren met betrekking tot de geheime jaarverslagen van de BVD gebruikelijk is – uitsluitend aan de commissie voor de inlichtingen- en veiligheidsdiensten. Zoals de leden van de VVD-fractie terecht opmerken is er ook sprake van incidentele gegevensverstrekking aan de commissie voor de inlichtingen- en veiligheidsdiensten. Het is denkbaar dat de incidentele gegevensverstrekking in enig verslagjaar naar aard en inhoud zodanig is geweest dat – al dan niet in

overleg met de commissie – wordt vastgesteld, dat het daarnaast uitbrengen van een geheim jaarverslag geen aanvullende betekenis meer heeft. In dit soort situaties zou een wettelijke verplichting daaraan in de weg kunnen staan. Het verdient dan ook naar onze mening de voorkeur om het uitbrengen van een geheim jaarverslag aan de commissie voor de inlichtingen- en veiligheidsdiensten niet imperatief voor te schrijven.

De leden van de fractie van de SP merkten op, dat het jaarverslag zowel aan de Eerste Kamer als de Tweede Kamer wordt uitgebracht en openbaar is. Voorts constateerden zij dat een aantal gegevens niet openbaar zullen zijn, maar wel aan de commissie IVD kunnen worden medegedeeld. Zij pleitten in dit verband om een betere parlementaire controle, namelijk door de gehele Tweede Kamer, en vroegen de regering ter zake om een reactie.

De wijze waarop het parlement controle uitoefent c.q. wenst uit te oefenen op de regering is – in onze staatsrechtelijke verhoudingen – een aangelegenheid waar het parlement over gaat en niet de regering. Waar het gaat om verstrekking van gegevens aan het parlement, geeft artikel 68 Grondwet daarvoor de regel. Verstrekking van gegevens blijft alleen dan achterwege, indien het belang van de staat zich tegen verstrekking verzet. Indien een minister of staatssecretaris zich op deze grond wil beroepen, is overigens besluitvorming in de ministerraad voorgeschreven. In algemene zin kan dus gesteld worden dat niet verstrekken van gegevens aan het parlement hoge uitzondering is. Artikel 68 Grondwet staat er niet aan in de weg dat aan de verstrekking van bepaalde gegevens de eis van vertrouwelijkheid wordt gesteld. Dat geldt bij uitstek indien gegevens worden verstrekt aan de door de Tweede Kamer ingestelde commissie IVD. Verstrekking van niet-openbare gegevens aan de commissie IVD vindt plaats vanwege het feit dat deze gegevens, die op onze nationale veiligheid betrekking hebben en daarom geheim dienen te blijven, aan deze commissie vertrouwelijk (kunnen) worden medegedeeld en de regering de overtuiging heeft dat – door de kleine kring van personen die van deze gegevens kennis kunnen nemen – de vertrouwelijkheid daarvan ook is gegarandeerd. Gelet op het voorgaande is de praktijk dan ook, dat deze commissie op al haar vragen ook waar het operationele aangelegenheden betreft antwoord krijgt. Zodra verstrekking van dergelijke gegevens aan de gehele Tweede Kamer zou moeten plaatsvinden, ontstaat er echter een nieuwe situatie. De mogelijkheid van het al of niet verstrekken van dergelijke gegevens – al dan niet vertrouwelijk – zal de regering dan opnieuw in het licht van artikel 68 Grondwet beoordelen.

2.4.3 Verduidelijking van de omstandigheden waaronder bijzondere bevoegdheden mogen worden uitgebreid

De leden van de PvdA-fractie vonden de uitleg die in de memorie van toelichting werd gegeven over de omstandigheden waaronder bijzondere bevoegdheden mogen worden uitgeoefend wel zeer globaal. Daarbij wordt gesproken over het maken van een risicoanalyse en een dreigingsanalyse, waarbij op basis van deze laatste analyse wordt bepaald welke bijzondere bevoegdheden moeten worden ingezet om de gewenste informatie te krijgen. Kan, aldus deze leden, de regering hierover meer duidelijkheid c.q. criteria verschaffen?

Bij de beantwoording van de vraag of en, zo ja, welke bijzondere bevoegdheden mogen worden uitgeoefend speelt een aantal toetsingscriteria een rol. Voorop staat dat de personen of organisaties, waartegen deze bevoegdheden worden ingezet, 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. De risico-analyse heeft tot doel het betreffende

gevaar te concretiseren. In de risico-analyse wordt het belang dat in het geding is nader omschreven en gespecificeerd. Tevens worden de aard van de bedreiging geconcretiseerd en worden de reguliere mogelijkheden die de maatschappij ten dienste staan om zich tegen dit dreigende gevaar te weer te stellen (het zogenoemde maatschappelijk weerstandsvermogen) aan een nadere beschouwing onderworpen en met elkaar in verband gebracht. Het maatschappelijk weerstandsvermogen wordt geacht geringer te zijn naar mate de bedreiging systematischer, heimelijker en oneigenlijker van karakter is. Indien uit de risico-analyse zou blijken dat de maatschappij voldoende middelen ten dienste staan om ook zonder bemoeienis van de AIVD aan deze specifieke bedreiging het hoofd te bieden, heeft deze dienst geen taak. De dreigingsanalyse heeft onder meer tot doel deze met het maatschappelijk weerstandsvermogen samenhangende aspecten van de bedreiging in kaart te brengen. Daarnaast moet uit de dreigingsanalyse blijken wat de aard van deze bedreiging is (worden er bijvoorbeeld aanslagen verwacht of blijft het bij intimidatie) en hoe groot de kans is dat zij zich ook daadwerkelijk zal concretiseren. Al deze uit de dreigingsanalyse voortvloeiende elementen vormen met elkaar de basis voor de toetsing aan proportionaliteit en subsidiariteit, die aan iedere inzet van bijzondere bevoegdheden vooraf gaat.

Overigens wordt opgemerkt dat in de praktijk risico- en dreigingsanalyse meer en meer met elkaar vervlochten zijn geraakt; indien bijzondere omstandigheden zich voordoen wordt echter nog wel een op deze omstandigheden toegespitste dreigingsanalyse gemaakt.

Het was de leden van de D66-fractie niet geheel duidelijk wie de risico-analyse maakt. Zoals uit het voorgaande blijkt is dat de desbetreffende dienst.

Voorts vroegen deze leden of de MICIV een rol speelt bij de bepaling of er een risicoanalyse dan wel een hierop volgende dreigingsanalyse wordt gemaakt.

De beslissing of er een risico-analyse – en eventueel aansluitend een dreigingsanalyse – dient te worden opgesteld wordt door de diensten zelf genomen¹. Wel kan het zo zijn, dat resultaten van de risicoanalyse in het CVIN en – aansluitend – MICIV aan de orde worden gesteld.

2.5 Overige onderwerpen

De leden van de VVD-fractie vroegen ons een toelichting te geven op de werkzaamheden die ambtenaren van andere diensten voor de AIVD verrichten. Naar wij aannemen bedoelen deze leden de ambtenaren die ingevolge artikel 55 van het wetsvoorstel (artikel 18 van de huidige Wiv) werkzaamheden ten behoeve van de AIVD verrichten. Het gaat hier om (a) de korpschef van een politiekorps, (b) de commandant van de Koninklijke Marechaussee en (c) het hoofd van de directie douane-aangelegenheden van het Ministerie van Financiën; daartoe aangewezen ondergeschikten van deze ambtenaren zijn belast met de feitelijke uitvoering van en het toezicht op de werkzaamheden ten behoeve van de AIVD.

De korpschef en de aangewezen ondergeschikte ambtenaren gezamenlijk zijn veelal in organisatorische zin ondergebracht bij de Regionale Inlichtingendienst (RID); de commandant van de Kmar en de desbetreffende aangewezen ondergeschikten zijn ondergebracht in de Bijzondere Dienst van de Kmar (BD-Kmar).

De leden van de VVD-fractie vroegen ons aan te geven welke werkzaamheden deze ambtenaren voor de AIVD verrichten en hoeveel ambtenaren voor welk deel van hun werktijd bij deze werkzaamheden zijn betrokken. De werkzaamheden die de RID'en en de BD-Kmar op grond van artikel 18

¹ Opgemerkt wordt dat het analyse-schema (risico-analyse – dreigingsanalyse) dat thans bij de BVD wordt gehanteerd, voor de nieuwe taak betreffende andere landen minder geschikt is. Ten behoeve van deze taak wordt thans gewerkt aan een aangepast analyse-schema («kansen-analyse»).

van de huidige Wiv (artikel 55 van het wetsvoorstel) voor de BVD verrichten worden beschreven in jaarlijks – onder verantwoordelijkheid van het hoofd van de BVD – vast te stellen RID onderscheidenlijk BD-Kmar activiteitenplannen. De inhoud van deze plannen is geheim; de werkzaamheden zijn uiteraard gerelateerd aan de taakstelling van de dienst en liggen zowel op het terrein van onderzoek als operationele ondersteuning. De werkzaamheden van het hoofd van de directie douane-aangelegenheden van het ministerie van Financiën en de desbetreffende aangewezen ondergeschikte ambtenaren, hebben – anders dan die van de RID en de BD-Kmar – een ad hoc-karakter. Wat het aantal ambtenaren betreft, dat ex artikel 18 van de Wiv werkzaamheden voor de BVD verricht, kan het volgende worden opgemerkt. Op grond van artikel 18, eerste lid, zijn van rechtswege aangewezen de 26 korpschefs (inclusief de korpschef van de KLPD), de commandant van de Kmar en het hoofd van de directie douane-aangelegenheden. Daarnaast zijn er nog ongeveer 120 medewerkers bij de RID en werkzaam. Wat de BD-Kmar betreft gaat het om ongeveer 30 medewerkers. Wat het aandeel in hun werktijd betreft geldt – bij benadering – het volgende. Wij beperken ons hier overigens tot de RID-medewerkers en de medewerkers van de BD-Kmar. De RID-medewerkers werken – op het totaal bezien – gemiddeld de helft van hun werktijd voor de BVD; per individuele RID-medewerker kan dit overigens nogal variëren (zo zijn er medewerkers die full-time BVD-werkzaamheden verrichten). Overigens wordt opgemerkt dat in de praktijk blijkt dat de werkdruk bij de aangewezen politiefunctionarissen op het vlak van de reguliere politiewerkzaamheden toeneemt, waardoor naar verwachting de beschikbaarheid ten behoeve van werkzaamheden voor de BVD onder druk zal komen te staan. Voor de medewerkers die zijn aangewezen bij de BD-Kmar geldt dat in het algemeen genomen van jaar tot jaar de helft van het totaal aan aangewezen ambtenaren full-time voor de BVD werkzaam is.

De leden van de VVD-fractie vroegen vervolgens wie met de dagelijkse leiding aan deze ambtenaren is belast voor wat betreft de werkzaamheden ten behoeve van de AIVD. Zoals eerder is gesteld worden jaarlijks voor de werkzaamheden van de RID en BD-Kmar zogeheten activiteitenplannen opgesteld. Ten aanzien van de werkzaamheden zoals deze daarin beschreven staan is het BVD-teamhoofd verantwoordelijk. Deze stuurt op afstand de processen. De chef RID bepaalt echter de aan de hand van het dagelijkse werkaanbod de concrete inzet van RID-medewerkers zowel wat tijd als prioriteit betreft. Deze heeft dan ook de dagelijkse leiding. De positie van het hoofd van de BD-Kmar is te vergelijken met die van een chef RID.

De leden van de VVD-fractie vroegen voorts of wij in zouden kunnen gaan op het belang van het onderscheid door de eerdergenoemde ambtenaren tussen gegevens die de AIVD betreffen en gegevens die hun eigen dienst(en) betreffen. Ook vroegen deze leden of dit onderscheid in de praktijk ook steeds daadwerkelijk gemaakt wordt.

Het is van het grootste belang dat tussen de gegevens die in het kader van werkzaamheden ten behoeve van de AIVD worden verwerkt en die welke de desbetreffende ambtenaren in hun andere hoedanigheid (dus anders dan als medewerker van de AIVD) verwerken een strikte scheiding wordt gehanteerd. In artikel 14, tweede lid, van het wetsvoorstel is deze regel – die overigens thans in artikel 2 van de Privacyregeling BVD is neergelegd – dan ook expliciet op formeel-wettelijk niveau – neergelegd. Gegevens die zijn verwerkt door of ten behoeve van de AIVD zijn immers onderworpen aan een ander, op de werkzaamheden van de AIVD toegesneden wettelijke regime, dat afwijkt van het wettelijk regime dat bijvoorbeeld in de Wet politieregisters is neergelegd voor de gegevens in persoonsregistraties die worden gehouden ten behoeve van de uitvoering van de

politietiatak. Dergelijke verschillen manifesteren zich bijvoorbeeld in het verstrekkingenregime, maar ook op het punt van de rechten van de geregistreerde. Voorts is het aanbrengen van een strikte scheiding en de handhaving daarvan van belang in verband met het kunnen dragen van de verantwoordelijkheid voor de desbetreffende gegevensverwerking c.q. registratie. Er is dan ook bij alle partijen een eigen belang aanwezig om te bewerkstelligen dat de strikte scheiding wordt gehandhaafd. Voor de RID heeft het hoofd van de BVD aanwijzingen gegeven, die zijn neergeslagen in het Handboek RID¹. Op de naleving van deze aanwijzingen, die onder meer betrekking hebben op het treffen van voorzieningen voor gescheiden informatiestromen, archieven – ook met betrekking tot geautomatiseerde bestanden – ziet in de dagelijkse praktijk de chef RID toe; overigens heeft ook de korpschef hier een taak (de chef RID staat immers onder diens leiding). Voorts is voorzien in controle achteraf via de jaarlijks onder verantwoordelijkheid van de BVD te houden schouwingsprocedures. Deze jaarlijkse schouw is echter gebaseerd op het Privacyreglement BVD en heeft als zodanig de functie om de scheiding op grond van dit reglement te garanderen. Tot slot wordt opgemerkt, dat in de opleidingen die worden verzorgd voor de RID-medewerkers nadrukkelijk aan de hiervoor geschetste problematiek aandacht geschonken.

De leden van de VVD-fractie stelden de vraag of er ook ambtenaren van andere diensten voor de MIVD werken. Ingevolge artikel 55 van het wetsvoorstel verrichten de aldaar genoemde ambtenaren slechts werkzaamheden voor de AIVD. Het wetsvoorstel bevat geen vergelijkbare bepaling voor de MIVD. Overigens behelst artikel 55 van het wetsvoorstel, behoudens de daarin vermelde uitbreiding met een categorie toezichtsambtenaren, geen wijzigingen ten opzichte van de huidige – op artikel 18 van de huidige Wiv gebaseerde – situatie. Ook onder het regime van de huidige Wiv verrichten de hiervoor genoemde functionarissen geen werkzaamheden voor de MID.

De ambtenaren van de AIVD en van de MIVD hebben nadrukkelijk geen opsporingsbevoegdheid. De leden van de VVD-fractie vroegen of zij wel bevoegd zijn personen aan te houden en voor te geleiden. De bevoegdheid om verdachten aan te houden en voor te geleiden komt alleen toe aan opsporingsambtenaren; dit ligt alleen anders in het geval de verdachte op heterdaad wordt betrapt, immers dan komt de bevoegdheid tot aanhouding een ieder toe (dus ook ambtenaren van de AIVD en de MIVD). Zie artikel 53 van het Wetboek van Strafvordering.

Naar het oordeel van de leden van de CDA-fractie bewerkstelligt de in artikel 9 van het wetsvoorstel neergelegde regeling een papieren scheiding tussen – wat zij noemen – AIVD-werk en politiewerk. Zij vroegen in dit verband om een nadere onderbouwing van de wijze waarop op deze scheiding wordt toegezien.

De in artikel 9 neergelegde regeling bewerkstelligt naar ons oordeel, anders dan de leden van de CDA-fractie menen, geen papieren scheiding. In ons rechtsbestel komt de bevoegdheid tot opsporen alleen toe aan hen die daartoe uitdrukkelijk zijn aangewezen. In artikel 9, eerste lid, dat gelet hierop strikt genomen een overbodige bepaling is, wordt niettemin expliciet gesteld dat de ambtenaren van de diensten geen bevoegdheid tot het opsporen van strafbare feiten bezitten. In artikel 9, tweede lid, wordt aansluitend bepaald dat de in artikel 55 bedoelde ambtenaren bij het verrichten van werkzaamheden ten behoeve van de AIVD geen bevoegdheden tot het opsporen van strafbare feiten uit mogen oefenen. Het toezicht daarop berust in de eerste plaats bij de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, die verantwoordelijk is voor de AIVD en voor de werkzaamheden die door de artikel 55 ambtenaren ten behoeve van de AIVD worden verricht. Daarnaast ligt een toezichthou-

¹ Dit handboek is als staatsgeheim gerubriceerd.

dende rol voor het openbaar ministerie en de rechter. Immers, indien een ambtenaar als bedoeld in artikel 55 in diens hoedanigheid van medewerker AIVD toch gebruik maakt van opsporingsbevoegdheden die hem in zijn andere hoedanigheid toekomen, is er sprake van een onbevoegde uitoefening van opsporingsbevoegdheid.

De leden van de CDA-fractie vroegen voorts een nadere toelichting op de wijze waarop tussen AIVD-gegevens en politiegegevens een strikt onderscheid wordt gemaakt. Allereerst willen wij deze leden verwijzen naar hetgeen wij hiervoor in antwoord op vragen van de leden van de VVD-fractie hebben gesteld. In aanvulling daarop willen wij nog het volgende stellen.

Voorop gesteld wordt dat de AIVD en de politie duidelijk verschillende taken uitvoeren. Dat brengt mee dat de gegevensverwerking bij de AIVD en die bij de politie in beginsel strikt gescheiden plaatsvinden. Dat impliceert niet dat van enige informatie-uitwisseling tussen AIVD enerzijds en politie/justitie anderzijds geen sprake zou mogen zijn. Op grond van artikel 15, tweede lid, van de Wet op de politieregisters kunnen reeds thans gegevens uit politieregisters aan de BVD en de MID worden verstrekt die deze dienst ten behoeve van de uitvoering van haar taak nodig heeft. Daarnaast worden op grond van de artikelen 11 en 12 van de Wiv door de BVD reeds jarenlang ambtsberichten aan het openbaar ministerie verstrekt waarin mededeling wordt gedaan van door de dienst verwerkte gegevens die van belang kunnen zijn voor de opsporing en vervolging van strafbare feiten. Beide vormen van informatie-uitwisseling hebben hun waarde bewezen. Wel heeft de Commissie Van Traa in haar eindrapport de vraag opgeworpen of de artikelen 11 en 12 van de Wiv voldoende basis voor de verstrekking van BVD-gegevens aan het openbaar ministerie vormen. De Commissie heeft om die reden aanbevolen het gebruik van BVD-informatie ten behoeve van de opsporing beter te regelen¹. Aan deze aanbeveling is gevolg gegeven in artikel 37 van het wetsvoorstel, waarin een expliciete wettelijke basis aan de gegevensverstrekking door een dienst ten behoeve van de opsporing wordt gegeven. Van belang in dit verband is dat deze gegevensverstrekking via een daartoe aangewezen officier van justitie dient te lopen, die op grond van het derde lid van artikel 37 van het wetsvoorstel controle kan uitoefenen op de juistheid van de door een dienst gegeven informatie. Tegen deze achtergrond valt slechts in zoverre een strikt onderscheid tussen AIVD-gegevens en politiegegevens te maken dat verstrekking van deze gegevens aan het openbaar ministerie, respectievelijk de AIVD aan een specifiek doel is gebonden: de opsporing en vervolging van strafbare feiten, respectievelijk de goede taakuitoefening door de AIVD. Overigens zijn wij het oneens met de suggestie van deze leden dat zich in het verleden op het punt van de informatie-uitwisseling misstanden hebben voorgedaan. Wij zien ons in deze opvatting gesterkt door de Commissie Van Traa, die zich weliswaar op het standpunt stelde dat het grensvlak tussen politie en BVD nadere normering behoeft, doch tevens aangaf dat dit niet wil zeggen dat in de relatie tussen de BVD en de politie veel zaken fout gaan². De door deze leden in dit kader tot slot gestelde vraag of het wetsvoorstel op dit punt een toetsing aan het EVRM kan doorstaan, kunnen wij bevestigend beantwoorden.

3. GEGEVENSVERWERKING DOOR DE DIENSTEN

3.1 Het begrip «gegevensverwerking»

De leden van de VVD-fractie vroegen of tot het verwerken van gegevens onder omstandigheden ook gerekend kan worden het creëren en verspreiden van al dan niet juiste gegevens om daarmee bepaalde

¹ Kamerstukken II, 1995/96, nrs. 10–11, blz. 352 en 441.

² Idem, blz. 354

effecten – bijvoorbeeld met het oog op het voortbestaan van de democratische rechtsorde – te bereiken.

Het creëren en verspreiden van al dan niet juiste gegevens is, gelet op de gehanteerde definitie van gegevensverwerking, daaronder te begrijpen. In het wetsvoorstel worden echter in paragraaf 3.1 aan de gegevensverwerking door de diensten in algemene zin bepaalde eisen gesteld. Zo dient bijvoorbeeld de verwerking van gegevens in overeenstemming met de wet te geschieden en op behoorlijke en zorgvuldige wijze (artikel 12, derde lid); verstrekking van gegevens die bij de diensten berusten dient dan ook in overeenstemming te zijn met de daarvoor in paragraaf 3.3 van het wetsvoorstel gestelde regels. De hoofden van de diensten dienen voorts zorg te dragen voor de nodige voorzieningen ter bevordering van de juistheid en volledigheid van de gegevens die worden verwerkt (artikel 16, onderdeel a). Hoewel onder omstandigheden het creëren en verspreiden van onjuiste gegevens met het oog op de effecten waarop de leden van de fractie van de VVD doelen wenselijk kan zijn, is dat mede gelet op hetgeen hiervoor is gesteld in het kader van de nieuwe Wiv vrijwel uitgesloten. De enige mogelijkheid die thans denkbaar is, ligt besloten in de bevoegdheid tot inzet van een agent, die immers kan worden belast met het bevorderen of treffen van maatregelen ter bescherming van door een dienst te behartigen belangen (artikel 21, eerste lid, onder a, onder 2°). Een algemene bevoegdheid ter zake is dus niet gegeven en zou indien wenselijk geacht afzonderlijk dienen te worden geregeld.

De leden van de D66-fractie vroegen waarom bij de definiëring van het begrip «gegevensverwerking» in artikel 1 van het wetsvoorstel geen aansluiting is gezocht bij het begrip «verwerking van persoonsgegevens», zoals gedefinieerd in de voorgestelde Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp). Ook vroegen zij wat de regering onder «bewerking» verstaat.

Het is wel degelijk de bedoeling dat de door deze leden bedoelde definitie aansluit bij de definitie van het begrip «verwerking van persoonsgegevens» in de voorgestelde Wet bescherming persoonsgegevens. De thans gebruikte definitie is ontleend aan een eerder concept van die wet. Abusievelijk is deze definitie niet aangepast, toen het desbetreffende begrip in het definitieve wetsvoorstel voor de Wbp anders kwam te luiden. Deze omissie wordt bij bijgevoegde nota van wijziging hersteld. Overigens wijzen wij erop dat het begrip «gegevensverwerking» in het onderhavige wetsvoorstel ruimer is dan het begrip «verwerking van persoonsgegevens» in de Wbp: het omvat ook de verwerking van andere dan persoonsgegevens. Omdat de term «bewerking» in de aangepaste definitie van het begrip «gegevensverwerking» niet meer voorkomt, menen wij de vraag naar de betekenis van die term verder buiten beschouwing te kunnen laten.

3.2 Algemene bepalingen met betrekking tot gegevensverwerking door de diensten

Enkele aanvullende eisen met betrekking tot de verwerking van gevoelige persoonsgegevens

De leden van de CDA-fractie vroegen welke beperkingen worden aangelegd bij het verwerken van andere dan persoonsgegevens en bij het bewerken en met elkaar in verband brengen van gegevens. Zij meenden dat, ondanks de beperkingen in artikel 13 van het wetsvoorstel, in feite alle gegevens kunnen worden verzameld. Geeft artikel 13, vierde lid, niet een ontsnappingsclausule die in feite altijd kan worden gehanteerd, zo vragen deze leden.

De beperkingen die in algemene zin aan het verwerken van gegevens – zowel persoonsgegevens als andere gegevens – zijn gesteld, zijn

opgenomen in artikel 12 van het wetsvoorstel. Deze beperkingen behelzen het vereiste dat verwerking slechts plaatsvindt voor een bepaald doel, het vereiste dat de verwerking noodzakelijk is voor een goede uitvoering van de Wiv of de Wet veiligheidsonderzoeken en het vereiste dat de verwerking geschiedt in overeenstemming met de wet en op behoorlijke en zorgvuldige wijze. Genoemde beperkingen zijn ontleend aan die welke in het voorstel voor de Wet bescherming persoonsgegevens zijn opgenomen en zijn derhalve indirect gebaseerd op de Europese privacy-richtlijn (Richtlijn 95/46/EG, PbEG L 281). Deze beperkingen gelden ook voor het bewerken en het met elkaar in verband brengen van gegevens, die beide immers vormen van gegevensverwerking zijn. Daarbij geldt dat het met elkaar in verband brengen van gegevens allerminst een vrijbrief voor het verzamelen van alle mogelijke gegevens inhoudt. Het verzamelen van de gegevens, die met elkaar in verband kunnen worden gebracht, dient op zichzelf beschouwd ook rechtmatig te hebben plaatsgevonden, dat wil zeggen binnen de beperkingen die in artikel 13 zijn neergelegd. In dit licht valt dan ook niet goed te begrijpen waarop deze leden hun mening baseren dat in feite alle gegevens kunnen worden verzameld. Als alleen al naar de beperkingen in het eerste en tweede lid van artikel 13 wordt gekeken, moet aanstonds duidelijk zijn dat slechts persoonsgegevens van een zeer klein deel van de bevolking van Nederland in aanmerking komt voor verwerking door de diensten. Als het bovendien om zgn. gevoelige gegevens gaat, worden voor de verwerking daarvan in het derde en vierde lid enkele aanvullende eisen gesteld. De beperkte mogelijkheid die het vierde lid biedt om dergelijke gegevens te verwerken, zouden wij bepaald niet willen aanmerken als een ontsnappingsclausule die in feite altijd kan worden gehanteerd. Het vierde lid sluit uit dat verwerking van gevoelige gegevens uitsluitend op grond van de in het derde lid genoemde kenmerken als godsdienst en ras plaatsvindt. Daarnaast is de eveneens in het vierde lid opgenomen eis van onvermijdelijkheid een zwaarder criterium dan de noodzakelijkheidseis die in artikel 12 is opgenomen. Overigens merken wij nog op dat de inhoud van het derde en vierde lid niet uniek is. Zij komt nagenoeg overeen met die van artikel 5, eerste en tweede lid, van de Wet politieregisters.

Gegevensverwerking ten behoeve van de AIVD door andere ambtenaren
De leden van de CDA-fractie vroegen waarom in artikel 14, tweede lid, van het wetsvoorstel, niet is gekozen voor een verplichtende bepaling – in plaats van de huidige «kan»-bepaling – waar het gaat om het geven van nadere aanwijzingen door het hoofd van de AIVD omtrent het gescheiden houden van de verwerking van gegevens door de ambtenaren, bedoeld in artikel 55, van het wetsvoorstel ten behoeve van de AIVD van de verwerking van gegevens door de desbetreffende ambtenaren ten behoeve andere doeleinden.

Naar ons oordeel is de hoofdnorm, die in artikel 14, tweede lid, eerste volzin is neergelegd voldoende duidelijk: tussen de gegevens verwerkt ten behoeve van de AIVD en die verwerkt ten behoeve van andere doeleinden dient een strikte scheiding te zijn. Een verplichting om daarnaast nog nadere aanwijzingen te geven achten we daarom ook niet nodig. Dat laat onverlet dat in de praktijk behoefte kan bestaan om waar nodig dergelijke aanwijzingen te geven; het kan hier gaan om meer algemene aanwijzingen maar ook om een aanwijzing in een concrete situatie (bijvoorbeeld om een bepaalde ongewenste situatie te redresseren). Naar onze mening moet dan ook worden volstaan met het scheppen van louter de bevoegdheid dergelijke aanwijzingen te geven.

Overige algemene bepalingen met betrekking tot gegevensverwerking
De leden van de D66-fractie vragen naar aanleiding van de in artikel 16 bedoeld zal zijn artikel 15 – van het wetsvoorstel neergelegde zorgplicht voor de hoofden van de diensten voor geheimhouding van daarvoor in

aanmerking komende gegevens en bronnen waaruit gegevens afkomstig zijn, wat het onderscheidend criterium is bij «daarvoor in aanmerking komend».

In algemene zin geldt dat, zolang de lange termijn doeleinden van een dienst zich daartegen verzetten, daaraan gerelateerde gegevens geheim dienen te zijn en te blijven. Op de hoofden van de diensten rust dan ook de zorgplicht zodanige maatregelen te treffen dat deze geheimhouding wordt verzekerd. Immers zodra dergelijke gegevens publiekelijk bekend raken, ontstaat zicht op het actuele kennisniveau van een dienst waardoor de lange termijn doeleinden van de dienst worden geschaad. Meer in specifieke zin geldt daarnaast het volgende. De diensten verzamelen gegevens uit verschillende bronnen. Voor zover deze gegevens zijn ontleend aan zgn. open bronnen, dat wil zeggen bronnen die voor een ieder toegankelijk zijn (zoals kranten, tijdschriften, televisie, radio e.d.), kan bescherming van deze bronnen achterwege blijven. Indien op enig moment namelijk indien de lange termijn doeleinden van de dienst geen gevaar meer lopen tot verstrekking van dergelijke gegevens in het kader van een verzoek om kennisneming overgegaan zou kunnen worden, kan de bescherming van deze bronnen achterwege blijven. Dat ligt natuurlijk anders, indien de gegevens uit zgn. gesloten bronnen afkomstig zijn. Daartoe behoren in het bijzonder gegevens afkomstig van informanten en agenten, en van (buitenlandse) zusterdiensten. Bij verstrekking van gegevens in het kader van een verzoek om kennisneming zullen deze bronnen geheim dienen te blijven; met betrekking tot menselijke bronnen, maar overigens ook met betrekking tot technische bronnen, is deze bronbescherming zelfs absoluut.

3.3 De verzameling van gegevens

3.3.1 De algemene bevoegdheid tot gegevensverzameling

De leden van de D66-fractie was het niet geheel duidelijk of het vervallen van het machtigingsvereiste in artikel 17 ertoe kan leiden dat diensten gemakkelijk een verzoek zullen indienen bij houders van persoonsregistraties. Zij vroegen of met het machtigingsvereiste ook niet een zekere verantwoording voor het verzoek wegvalt.

Het doen laten vervallen van het vereiste van een machtiging, zoals dat thans in artikel 17, eerste lid, onder b, van de (huidige) Wiv is opgenomen, zal naar ons oordeel niet met zich meebrengen dat de diensten gemakkelijk, bedoeld zal zijn gemakkelijker, een verzoek zullen indienen bij houders van persoonsregistraties; ook op het punt van verantwoording wijzigt niets. De huidige machtiging is, om redenen zoals uiteengezet in de memorie van toelichting, noodzakelijkerwijs al in algemene termen gesteld. Kort gezegd wordt daarin bepaald, (a) dat men zich tot houders van persoonsregistraties mag wenden, indien zulks noodzakelijk is ter uitvoering van de ingevolge de Wiv aan de diensten opgedragen taak, (b) het verzoek om persoonsgegevens beperkt blijft tot de gegevens die noodzakelijk zijn voor het doel van een bepaald onderzoek dan wel een bepaalde operationele activiteit, mede gelet op de aard en omvang daarvan, (c) dat het verzamelen van gegevens op een wijze dient plaats te vinden die zo min mogelijk inbreuk maakt op de persoonlijke levenssfeer van degene op wie het onderzoek zich richt en andere personen ten aanzien van wie gegevens zijn verkregen en – ten slotte – (d) verzoeken om gegevens slechts mogen worden gedaan door daartoe door het hoofd van de dienst aangewezen ambtenaren, die zich jegens de houder van een persoonsregistraties dienen te legitimeren. Het lijkt ons dat deze machtigingsvoorwaarden weinig tot geen toegevoegde waarde hebben ten opzichte van hetgeen in het wetsvoorstel in algemene zin als voorwaarden met betrekking tot de verwerking (waaronder begrepen: verzameling) van persoonsgegevens zijn gesteld. Het noodzakelijkheids-

vereiste zoals dat onder a en b tot uitdrukking is gebracht geldt immers ingevolge artikel 12, eerste en tweede lid, in algemene zin voor het gehele proces van gegevensverwerking door een dienst. Wat betreft het vereiste ad c, waarin het proportionaliteitsvereiste tot uitdrukking wordt gebracht, geldt dat dit hoewel wij het waar het de bijzondere bevoegdheden betreft expliciet in het wetsvoorstel hebben neergelegd tot de algemeen geldende beginselen dient te worden gerekend. Tot slot wordt opgemerkt dat het onder d gestelde vereiste in artikel 17, tweede lid, is neergelegd.

Tot slot de vraag van de leden van de D66-fractie, of nu niet een te grote verantwoordelijkheid bij de houders van persoonsregistraties wordt gelegd om te beslissen of zij overgaan tot het verstrekken.

Wij zien niet in op welke wijze het doen laten vervallen van de machtigingsconstructie op dit punt enige wijziging in de eigen verantwoordelijkheid van de houders betekent. Zij zullen – evenals nu – zelfstandig een beslissing dienen te nemen of zij tot verstrekking overgaan; een verplichting tot verstrekking is immers niet in artikel 17 voorzien. Met dit laatste beantwoorden wij tegelijkertijd de vraag van de leden van de CDA-fractie, die ons vroegen waar en op welke wijze expliciet is vastgelegd dat een dergelijke verplichting niet bestaat. Het voorgaande laat onverlet dat het verzamelen van gegevens als bedoeld in artikel 17 van het wetsvoorstel uiteraard wel onder de algemene politieke verantwoordelijkheid van de betrokken minister blijft vallen. Het gaat hier echter om verschillende verantwoordelijkheden: die van de minister waar het gaat om het vragen van informatie, en die van de houder voor het eventueel verstrekken daarvan.

De leden van de CDA-fractie vroegen ons tevens een nadere onderbouwing van het gevolg van het buiten toepassing verklaren van een eventueel bestaande verplichting om bepaalde gegevens omtrent gedane verstrekkingen vast te leggen (protocolplicht).

Het gevolg van het buiten toepassing verklaren van de protocolplicht is dat door de houder van een persoonsregistratie aan een verzoek van een geregistreerde om hem te informeren aan welke persoon of instantie hem betreffende gegevens zijn verstrekt, voor zover het gaat om gegevensverstrekking aan de AIVD of de MIVD, niet voldaan hoeft te worden. Dit is in het bijzonder van belang om te garanderen, dat de desbetreffende persoon niet op de hoogte raakt van een eventueel onderzoek van een dienst waarin hij – blijkens de gegevensverstrekking aan de dienst – is betrokken. Het wel verstrekken van zogeheten protocolgegevens kan immers leiden tot frustratie van een (actueel) onderzoek van een dienst c.q. zicht geven op het actueel kennisniveau van een dienst. Voor een goede taakuitvoering door de diensten is dit funest.

3.3.2 De regeling van de bijzondere bevoegdheden van de diensten

Alvorens in te gaan op de diverse vragen en opmerkingen met betrekking tot de regeling van de bijzondere bevoegdheden in paragraaf 3.2.2 van het wetsvoorstel, willen wij erop wijzen dat bij nota van wijziging de in deze paragraaf opgenomen regeling op diverse onderdelen wordt gewijzigd en aangevuld. In het bijzonder met betrekking tot de voorgestelde regeling ter zake van de interceptie van telecommunicatie (de artikelen 25 en 26) is gebleken dat deze – gelet op de praktische uitvoering daarvan – een nadere verfijning behoeft. Dat heeft er onder meer toe geleid dat een bepaalde vorm van interceptie (het zogeheten «searchen»; verkenning van de telecommunicatie) in een afzonderlijk artikel (artikel 25a) dient te worden ondergebracht. Daarnaast zijn enkele wijzigingen aangebracht in verband met de totstandkoming van de Telecommunicatiewet. Deze en andere wijzigingen van de regeling betreffende de bijzondere bevoegdheden van de diensten, worden in de toelichting op de nota van wijziging

uitvoerig toegelicht. In het onderstaande zal – waar dat functioneel is – eveneens op eventuele wijzigingen worden ingegaan. Dat brengt onvermijdelijk enige overlap met zich mee tussen hetgeen in deze nota als in de toelichting op de nota van wijziging is gesteld.

De leden van de PvdA-fractie vragen of de bijzondere bevoegdheden tevens kunnen worden uitgeoefend voor andere doeleinden dan het verzamelen van gegevens, bijvoorbeeld ten behoeve van het daadwerkelijk verhinderen van een terroristische aanslag.

De bijzondere bevoegdheden in par. 3.2.2 van het wetsvoorstel zijn, op een enkele uitzondering na, alle bedoeld voor het verzamelen van gegevens. Dat moge in de eerste plaats blijken uit het feit dat deze paragraaf deel uitmaakt van par. 3.2, die als titel «De verzameling van gegevens» heeft. Doch ook uit de regeling van de bijzondere bevoegdheden zelf kan worden afgeleid dat zij in bijna alle gevallen ertoe dienen om gegevens te verzamelen. Soms blijkt dit uit de aard van de bevoegdheid zelf, zoals bij de bevoegdheid tot het gericht aftappen van telecommunicatie (vgl. artikel 25). In andere gevallen blijkt dit uit de expliciete vermelding dat de uitoefening van de bevoegdheid gericht is op het verzamelen van gegevens. Een voorbeeld daarvan is de regeling van het observeren (vgl. artikel 20).

De uitzonderingen op het uitgangspunt dat de bijzondere bevoegdheden gericht zijn op het verzamelen van gegevens zijn de volgende. De enige echte uitzondering is gelegen in artikel 21, eerste lid, onder a, onder 2°, waarin is vastgelegd dat agenten kunnen worden belast met het bevorderen of het treffen van maatregelen ter bescherming van een door een dienst te behartigen belang. Hoewel deze bevoegdheid niet gericht is op het verzamelen van gegevens, is uit een oogpunt van toegankelijkheid ervoor gekozen haar te integreren in het artikel waarin de inzet van agenten in bredere zin is geregeld. De andere «uitzonderingen» betreffen de bevoegdheden die weliswaar niet direct, maar wel indirect op het verzamelen van gegevens zijn gericht. Het gaat om zgn. accessoire bevoegdheden, die ertoe dienen om andere bevoegdheden die wel direct op het verzamelen van gegevens gericht zijn, goed te kunnen uitoefenen. Genoemd worden de bevoegdheid tot het oprichten en inzetten van rechtspersonen ter ondersteuning van operationele activiteiten (artikel 21, eerste lid, onder b) en de bevoegdheid tot het betreden van elke plaats, voor zover dat redelijkerwijs nodig is om bepaalde andere bevoegdheden te kunnen uitoefenen (artikel 29).

Uitsluitend de eerdergenoemde bevoegdheid om agenten in te zetten voor het bevorderen of het treffen van maatregelen ter bescherming van een door een dienst te behartigen belang, kan, zo nodig, direct worden benut om bijvoorbeeld een terroristische aanslag tegen te gaan. In de overige gevallen kan een dergelijke aanslag worden verhinderd door de informatie te verstrekken die een dienst met betrekking tot de voorgenomen aanslag heeft verzameld. De bevoegdheid om daartoe gegevens aan derden te verstrekken die de nodige maatregelen kunnen nemen om de aanslag te verhinderen, is geregeld in de artikelen 35 tot en met 40 van het wetsvoorstel.

De leden van de VVD-fractie vroegen of een indruk kan worden gegeven in welke mate van de diverse bijzondere bevoegdheden gebruik gemaakt wordt.

Tot onze spijt kunnen wij op de vraag van deze leden geen antwoord geven. Informatie over de mate waarin bijzondere bevoegdheden worden ingezet – hoe algemeen ook gesteld – betreft informatie over operationele aangelegenheden, die uitsluitend ter vertrouwelijke kennisneming aan de commissie IVD van de Tweede Kamer kan worden verstrekt. Dergelijke informatie, in het bijzonder waar het gaat om de aantallen zogeheten m- en t-lasten (lasten aan het hoofd van de BVD tot aftappen van telecommu-

nicatie of de inzet van microfoons), wordt verstrekt in het geheime jaarverslag van de BVD dat aan deze commissie wordt gezonden. Op verzoek van de commissie zal met ingang van het geheime jaarverslag over 1998 ook informatie worden verstrekt inzake de inzet van enkele andere bijzondere bevoegdheden. Het betreft hier – naast de eerder genoemde m- en t-lasten – in het bijzonder het aantal binnentredingsacties. Indien de commissie meer informatie wenst – ook over de inzet van andere bijzondere bevoegdheden – wordt deze uiteraard, zij het ter vertrouwelijke kennisneming, verstrekt.

De leden van de VVD-fractie vroegen voorts op welke wijze het parlement de minister kan controleren als het gaat om het gebruik maken van de bijzondere bevoegdheden en het handelen van de minister in dat verband. Zoals uit het antwoord op de vorige vraag van de leden van deze fractie kan worden opgemaakt, ligt de parlementaire controle waar het gaat om de inzet van bijzondere bevoegdheden in concrete gevallen en de daarbij door de betrokken minister gemaakte afwegingen in handen van de commissie IVD van de Tweede Kamer. De desbetreffende informatie is immers – om evidente redenen – geheim. Onder het regime van de nieuwe Wiv treedt hier geen verandering in op, zij het dat de nieuwe commissie van toezicht uit eigen beweging dan wel op verzoek van de kamer gericht onderzoek kan doen naar de wijze waarop van bijzondere bevoegdheden gebruik gemaakt wordt. Dit toezicht mondt uit in toezichtsrapportages, die – zoals bij nota van wijziging wordt voorgesteld – een openbaar en geheim deel bevatten. Voor zover het gaat om rapportage over de operationele inzet van bijzondere bevoegdheden zoals hiervoor aangegeven, zal deze slechts in de vorm van een geheime rapportage – via de betrokken minister, vergezeld van diens reactie daarop – aan de commissie IVD van de Tweede Kamer kunnen uitmonden. Het openbare deel van de toezichtsrapportage, waarin geen gegevens als bedoeld in artikel 8, derde lid, van het wetsvoorstel, mogen zijn opgenomen, zal – via de betrokken minister en met diens reactie daarop – aan de beide kamers der Staten-Generaal dienen te worden gezonden. Dit alles leidt ertoe dat de parlementaire controle via de activiteiten van de commissie van toezicht, ook waar het de toepassing van bijzondere bevoegdheden betreft, een extra dimensie kan krijgen.

De leden van de fractie van het CDA wensten een nadere toelichting op de reikwijdte van submandatering¹, alsmede wensten deze leden geïnformeerd te worden op welke wijze controle wordt uitgeoefend op de omvang en het aantal submandateringen.

Alvorens meer concreet in te gaan op de vragen van deze leden, merken we het volgende op. In algemene zin geldt dat de toestemming voor de inzet van bijzondere bevoegdheden dient te worden genomen op het voor de desbetreffende bijzondere bevoegdheid meest in aanmerking komende niveau dat in de hiërarchie van de organisatie voldoende hoog is, en waarbij tevens rekening wordt gehouden met de eis dat de flexibiliteit van de inzet van dergelijke bevoegdheden op adequate wijze wordt gegarandeerd waardoor een effectieve en tijdige taakuitvoering door de dienst mogelijk is. Hoewel naar ons oordeel het moeilijk is om in theoretische zin een rangorde aan te brengen tussen de verschillende bijzondere bevoegdheden waar het gaat om de mate van ingrijpendheid in de persoonlijke levenssfeer van burgers, hetgeen dan min of meer automatisch gevolgen zou dienen te hebben voor de vaststelling van het niveau waarop toestemming dient te worden verleend (hoe ingrijpender de bevoegdheid, hoe hoger in de organisatie de functionaris dient te worden aangewezen die voor de toepassing daarvan toestemming dient te verlenen), bestaat er naar ons oordeel wel een zekere consensus dat de uitoefening van bepaalde bevoegdheden – in het bijzonder die bevoegdheden die raken aan meer specifiek in de Grondwet uitgewerkte grondrechten, zoals die

¹ In de terminologie van de Algemene wet bestuursrecht dient hier gesproken te worden van onder-mandaat.

welke in artikel 12 en 13 zijn neergelegd – toestemming op een hoger niveau vereisen dan de uitoefening van andere bevoegdheden. In het wetsvoorstel is dan ook bepaald dat als het gaat om bijvoorbeeld het gericht aftappen en opnemen van telecommunicatie altijd toestemming van de minister is vereist; zelfs het hoofd van de dienst kan deze toestemming niet verlenen.

Nu echter wat meer concreet de vragen van de leden van de CDA-fractie.

De hoofdregel voor wat betreft het verlenen van toestemming is neergelegd in artikel 19, eerste lid, van het wetsvoorstel: de uitoefening van een bijzondere bevoegdheid is slechts toegestaan, indien, voor zover niet anders is bepaald, de betrokken minister of namens deze het hoofd van de dienst daartoe toestemming heeft gegeven.

De hoofdregel geldt voor zover niet anders is bepaald.

Zo is in een aantal gevallen bepaald dat uitsluitend de minister toestemming kan verlenen; dus ook niet in mandaat door het hoofd van de dienst. Het betreft hier:

- de toepassing van observatie- en registratiemiddelen in woningen (artikel 20, tweede en derde lid);
- de opdracht aan bestuursorganen om medewerking te verlenen bij het creëren van pseudo-identiteiten (artikel 21, tweede lid);
- het doorzoeken van woningen (artikel 22, vierde lid);
- het met een technisch hulpmiddel gericht aftappen, ontvangen en opnemen en af luisteren van elke vorm van gesprek, telecommunicatie of gegevensoverdracht door middel van een geautomatiseerd werk, ongeacht waar een en ander plaatsvindt (artikel 25, tweede en derde lid);
- de selectie op ongericht ontvangen niet-kabelgebonden telecommunicatie (artikel 26, vierde en vijfde lid);
- de uitvoering van een handeling die niet is te herleiden tot een bijzondere bevoegdheid die reeds is geregeld en die bij uitvoering daarvan leidt of kan leiden tot beperking van het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer, bedoeld in artikel 10, eerste lid, van de Grondwet.

In een enkel geval is bepaald dat een andere autoriteit dan de betrokken minister of namens deze het hoofd van de dienst toestemming dient te verlenen, namelijk de rechtbank te Den Haag voor zover het gaat om het openen van brieven en andere geadresseerde zendingen, zonder goedvinden van de afzender of de geadresseerde (artikel 23, eerste lid). Nu ingevolge artikel 13, eerste lid, van de Grondwet het briefgeheim uitsluitend kan worden geschonden in de gevallen bij de wet bepaald op last van de rechter, is geen toestemming vereist als bedoeld in artikel 19 (zie artikel 23, tweede lid).

Tot slot is – naast het hiervoor vermelde geval – met betrekking tot de uitoefening van een aantal andere bijzondere bevoegdheden bepaald dat geen toestemming is vereist. Het betreft hier:

- het gericht ontvangen en opnemen van niet-kabelgebonden telecommunicatie dat zijn oorsprong of bestemming heeft in andere landen aan de hand van een technisch kenmerk, voor zover deze telecommunicatie betrekking heeft op militair berichtenverkeer (artikel 25, achtste lid; nieuw);
- het met een technisch hulpmiddel gericht ontvangen en opnemen van niet-kabelgebonden telecommunicatie dat zijn oorsprong of bestemming heeft in andere landen aan de hand van een technisch kenmerk ter verkenning van de communicatie (artikel 25a, eerste lid);
- het met een technisch hulpmiddel ontvangen en opnemen van niet-kabelgebonden telecommunicatie, met inbegrip van de

- bevoegdheid om versleuteling van de telecommunicatie ingedaan te maken (artikel 26, eerste lid);
- het richten van een verzoek aan de aanbieders van openbare telecommunicatienetwerken en openbare telecommunicatiediensten in de zin van de Telecommunicatiewet, om gegevens te verstrekken ter zake van alle verkeer dat over een openbaar telecommunicatienetwerk, dan wel met gebruikmaking van openbare telecommunicatiediensten heeft plaatsgevonden dan wel zal plaatsvinden ten aanzien van een in dat verzoek aangegeven nummer, dan wel ten aanzien van aan een in dat verzoek aangegeven persoon of organisatie toebehorend nummer (artikel 27, eerste lid);
 - het richten van een verzoek aan de aanbieders van openbare telecommunicatiediensten en openbare telecommunicatienetwerken in de zin van de Telecommunicatiewet, om gegevens te verstrekken betreffende (a) de naam en de geregistreerde woon- of verblijfplaats van de persoon dan wel de vestigingsplaats van de organisatie aan wie onderscheidenlijk waaraan het in het verzoek aangegeven nummer als bedoeld in die wet toebehoort, of (b) het nummer als bedoeld in die wet, alsmede de geregistreerde woon- of verblijfplaats dan wel vestigingsplaats van de in het verzoek aangegeven persoon onderscheidenlijk organisatie (artikel 28, eerste lid);
 - de toegang tot elke plaats, voor zover dat redelijkerwijs nodig is om bepaalde middelen aan te kunnen brengen of bepaalde bijzondere bevoegdheden uit te kunnen oefenen (artikel 29, eerste lid).

Het betreft hier allemaal gevallen waarvan wij gemeend hebben dat het stellen van het vereiste van toestemming geen of nauwelijks toegevoegde waarde heeft. Bijvoorbeeld doordat de uitoefening van de desbetreffende bevoegdheid zo ongericht is, dat nog niet van een beperking van enig grondrecht kan worden gesproken (temeer nu buiten het exceptionele geval van artikel 25a in die gevallen nog niet gericht van de inhoud van de gegevens kennis mag worden genomen, waarvoor in een latere fase wel toestemming is vereist) òf doordat het om bevoegdheden gaat die accessoir zijn aan de uitoefening van andere bijzondere bevoegdheden waarvoor wel het toestemmingsvereiste is gesteld.

In andere dan de hiervoor geschetste gevallen geldt dus de hoofdregel van artikel 19 van het wetsvoorstel met inbegrip van de mogelijkheid van onder-mandaat door het hoofd van de dienst.

Wat de mogelijkheid tot het verlenen van toestemming door het hoofd van de dienst namens de minister, zoals in artikel 19, eerste lid, is neergelegd, betreft, merken wij nog het volgende op. De bevoegdheid om namens de minister toestemming te verlenen, is een vorm van mandaat. De bepalingen van afdeling 10.1.1 van de Algemene wet bestuursrecht zijn daarop van toepassing. De verantwoordelijke minister kan dus op grond van artikel 10:6 van de Algemene wet bestuursrecht algemene of bijzondere instructies geven ter zake van de uitoefening van de gemandateerde bevoegdheid; op het hoofd van de desbetreffende dienst rust een informatieplicht jegens de minister. De minister kan langs deze weg bijvoorbeeld bepalen dat al dan niet in bepaalde, nader aan te duiden soorten van gevallen toestemming voor de uitoefening van de desbetreffende bijzondere bevoegdheid uitsluitend door de minister zelf kan worden verleend.

Wat de mogelijkheid tot onder-mandaat door het hoofd van de dienst betreft, wordt het volgende opgemerkt. Ingevolge artikel 19, tweede lid, kan het hoofd van de dienst aan hem ondergeschikte ambtenaren bij schriftelijk besluit aanwijzen die de toestemming, bedoeld in het eerste lid, namens hem kan verlenen. Een dergelijk schriftelijk besluit dient aan de betrokken minister te worden gezonden, zodat deze controle kan uitoefenen op de wijze waarop door de hoofden van de diensten aan de

mogelijkheid van onder-mandaat invulling wordt gegeven. Indien de minister dat wenselijk acht, kan hij uiteraard ingrijpen en de mandaatsregeling doen aanpassen; de bevoegdheid tot het geven van algemene of bijzondere instructies door de minister blijft immers onverlet. Een regeling, zoals neergelegd in artikel 19, tweede lid, van het wetsvoorstel is wat dit betreft in de praktijk van grote ambtelijke organisaties alles behalve ongebruikelijk.

Bij de bijzondere bevoegdheden waarvoor ingevolge het wetsvoorstel de mogelijkheid van onder-mandaat geldt, gaat het overwegend om bijzondere bevoegdheden die de diensten autonoom, dat wil zeggen zonder verplichte medewerking van derden¹, kunnen toepassen en die in de operationele sfeer op flexibele doch verantwoorde wijze ingezet moeten kunnen worden. Afhankelijk van de wijze waarop de uitvoering van in het bijzonder operationele activiteiten bij een dienst is georganiseerd, moet onder-mandaat met betrekking tot daarvoor in aanmerking komende bijzondere bevoegdheden mogelijk zijn. Bij de uitwerking van de (onder-)mandaatsregeling kan en zal echter rekening dienen te worden gehouden met gevallen, waarin het wel wenselijk en noodzakelijk wordt geacht dat de bevoegdheden tot het verlenen van toestemming op een hoger niveau binnen de organisatie wordt verleend. Dat geldt in het bijzonder voor de situaties waarbij de inzet van een bijzondere bevoegdheid in een concreet onderzoek een relatief groot afbreukrisico kent of waarbij overwegingen van principiële aard een rol spelen. In de mandaatsregeling die door het hoofd van de AIVD onderscheidenlijk het hoofd van de MIVD te zijner tijd zal worden getroffen, zullen dergelijke randvoorwaarden aan de uitoefening van de bevoegdheid tot toestemmingsverlening in mandaat worden gesteld. Dergelijke randvoorwaarden komen overigens reeds nu veelvuldig in mandaatsregelingen van verschillende aard voor.

Wij hopen met het voorgaande betoog de vragen van de leden van de CDA-fractie voldoende te hebben beantwoord.

De leden van de D66-fractie gaven aan dat de praktische consequenties van de in artikel 19 opgenomen regeling met betrekking tot de beslissingsbevoegdheid ten aanzien van het uitoefenen van bijzondere bevoegdheden hen niet geheel duidelijk is. In dat verband hebben zij enkele vragen. Zo vroegen deze leden of de minister in kennis wordt gesteld van een namens hem genomen besluit tot toestemming. Voorts vroegen zij of er enige indicatie is te geven van de frequentie waarmee toestemming voor bijzondere bevoegdheden gevraagd wordt. Ook vroegen zij of op welke gronden de regering het wenselijk acht om de mogelijkheid van submandaat te introduceren alsmede hoeveel ambtenaren als gesubmanteerden bevoegd zijn om toestemming te verlenen. Allereerst zouden wij deze leden willen verwijzen naar hetgeen hiervoor in antwoord op vragen van de leden van de CDA-fractie is gesteld. In aanvulling daarop merken wij op, dat een minister niet op de hoogte zal worden gesteld van elk namens hem genomen besluit tot toestemming. Dat zou in de praktijk niet alleen tot een grote bureaucratische rompslomp aanleiding geven, alleen al vanwege het grote aantal gevallen waarin toestemming dient te worden verleend, maar bovendien kan men zich afvragen wat een minister met dergelijke hoeveelheid informatie zou moeten doen. Het lijkt ons van een groter belang dat in de organisatie van de AIVD en de MIVD, bij de invulling van de te hanteren werkwijze e.d., mechanismen zijn ingebouwd die – onder meer via de eerdergenoemde mandaatsregeling – garanderen dat indien dat noodzakelijk is, de verantwoordelijke minister tijdig en adequaat wordt geïnformeerd over aangelegenheden die diens aandacht behoeven of waarvan overeenkomstig de wettelijke regeling en anderszins gemaakte afspraken is voorgeschreven dat de minister zelf een beslissing dient te nemen. Voor

¹ Daargelaten de gevallen dat de toestemming voor bevoegdheidsuitoefening door de MIVD in overeenstemming met de AIVD dient te worden verleend alsmede de uitoefening van de bevoegdheid ex artikel 28.

het overige geldt hetgeen gebruikelijk is in het verkeer tussen de minister en de aan hem ondergeschikte ambtenaren.

Wat de gevraagde indicatie ten aanzien van de frequentie van toestemmingverlening betreft, merken wij op dat wat de BVD betreft het hierbij afgaande op de huidige praktijkervaringen – eerder in termen van enkele duizenden gevallen dan enkele honderden gevallen op jaarbasis dient te worden gerekend. Voor de MID zal dit aantal overigens naar stellige verwachting beduidend lager liggen. Tot slot wordt opgemerkt dat thans nog niet exact valt aan te geven hoeveel ambtenaren als onder-gemandateerden bevoegd zullen worden verklaard om toestemming te verlenen. Bij de implementatie van de nieuwe Wiv in de organisatie van zowel de BVD/AIVD als de MID/MIVD zullen ook de bestaande mandaatsregelingen en procedures tegen het licht moeten worden gehouden. Voor wat de AIVD betreft ligt het – nog even afgezien van de soort bijzondere bevoegdheid – in de rede dat naast het plaatsvervangend hoofd AIVD, in ieder geval de directeuren en teamhoofden – binnen de grenzen van de nieuwe Wiv – de bevoegdheid tot toestemmingverlening in daarbij aangegeven gevallen onder-gemandateerd (kunnen) krijgen. Het gaat dan uiteindelijk om enkele tientallen functionarissen.

Ten aanzien van de MID kan het volgende worden opgemerkt. Naar het zich thans laat aanzien zal geen gebruik worden gemaakt van de in artikel 19, eerste lid, geboden mogelijkheid onder-mandaat aan afdelingshoofden te verlenen ten aanzien van de beslissingsbevoegdheid met betrekking tot de inzet van bijzondere bevoegdheden. Een uitzondering hierop zal wellicht worden gemaakt ten aanzien van de bevoegdheid tot het vaststellen van de aan onderwerpen gerelateerde trefwoorden (bij nota van wijziging opgenomen in artikel 26, zesde lid). Voorts zij opgemerkt dat het feit dat artikel 19, eerste lid, van het wetsvoorstel mandaat aan het hoofd MIVD (of bij diens afwezigheid het plaatsvervangend hoofd MIVD) toestaat, niet betekent dat van deze mandateringsmogelijkheid gebruik moet worden gemaakt. Bij de uitwerking in de mandaatbesluiten van Defensie zal terughoudend worden omgegaan met betrekking tot de mandaatverlening aan het hoofd van de MIVD voor wat betreft de beslissingsbevoegdheid tot inzet van bijzondere bevoegdheden.

De leden van de kleine christelijke fracties onderschreven het belang van een goede regeling van de beslissingsbevoegdheid met betrekking tot de uitoefening van bijzondere bevoegdheden, in welk kader huns inziens terecht strenge eisen worden gesteld aan de mogelijkheden van mandaat en submandaat. Deze leden vroegen zich echter af of het niet te zwak uitgedrukt is als gesteld wordt dat het denkbaar is dat de betrokken minister voor de onder hen ressorterende dienst in algemene zin instructies kan geven in welke gevallen of soorten van gevallen deze zelf een beslissing dient te nemen. Behoort zo'n algemene instructie niet altijd te bestaan of is het de bedoeling dat zonder algemene instructie mandaat alleen in uitdrukkelijk aangewezen situaties onder dan te stellen voorwaarden kan.

Wij zouden deze leden willen wijzen op hetgeen hiervoor reeds in antwoord op vragen van de leden van onder meer de CDA-fractie is gesteld. Aldaar is ook ingegaan op de uitwerking van mandaatsregelingen met betrekking tot het verlenen van toestemming voor de uitoefening van daarbij aangegeven bijzondere bevoegdheden. Voor zover een minister algemene instructies geeft in welke gevallen of soorten van gevallen hij zelf een beslissing zal dienen te nemen, zullen deze in die mandaatsregelingen hun uitwerking krijgen. In de memorie van toelichting en in het voorgaande hebben wij aangegeven waaraan dan moet worden gedacht (al dan niet bestaan van een relatief groot afbreukrisico, gevallen waarbij overwegingen van principiële aard een rol spelen). Het bestaan van een

dergelijke mandaatsregeling laat overigens onverlet de bevoegdheid van de minister om daarbuiten zowel algemene als bijzondere instructies te geven.

De leden van de PvdA-fractie achtten het niet zo evident dat, indien zich bijzondere omstandigheden voordoen, bijvoorbeeld dat de uitoefening van een bepaalde bijzondere bevoegdheid potentieel een groot politiek risico oplevert, dit aan de betrokken minister wordt voorgelegd, die dan vervolgens zelf een beslissing ter zake neemt. Deze konden dit in ieder geval niet uit artikel 19 afleiden.

De hier geschetste evidentie valt inderdaad niet uit artikel 19 zelf af te leiden. Zoals hiervoor in antwoord op vragen van de leden van de CDA-fractie is gesteld kan de minister algemene en bijzondere instructies geven ter uitvoering van de gemandateerde bevoegdheid. Dergelijke instructies, in het bijzonder die waarbij wordt vastgelegd in welke gevallen de minister zelf toestemming tot het uitoefenen van een bijzondere bevoegdheid dient te geven, zullen in het kader van de invoering van de nieuwe Wiv worden geformuleerd.

De leden van de PvdA-fractie vroegen of gedurende de periode waarvoor toestemming voor het uitoefenen van een bijzondere bevoegdheid is gegeven, meer keren van deze bevoegdheid gebruik mag worden gemaakt.

Allereerst wordt opgemerkt dat de uitoefening van een bijzondere bevoegdheid waarvoor toestemming wordt gevraagd, geschiedt in het kader van een bepaald onderzoek van de dienst. Zoals uit de regeling van de diverse bijzondere bevoegdheden blijkt, moet bij het verzoek om toestemming in de meeste gevallen aangegeven worden jegens welk persoon of instantie de desbetreffende bijzondere bevoegdheid dient te worden uitgeoefend en voorts de reden waarom; het verzoek is daarmee altijd gerelateerd aan een bepaald onderzoek en – waar mogelijk – gerelateerd aan een persoon of instantie. Een op basis van deze gegevens verleende toestemming tot uitoefening van een bijzondere bevoegdheid, mag dan ook niet voor een ander doel of onderzoek worden aangewend.¹ Zou dat wel geschieden, dan is er sprake van détournement de pouvoir. Een besluit tot verlening van toestemming zal derhalve nimmer het karakter kunnen hebben van een algemene machtiging tot uitoefening van een bepaalde bevoegdheid voor een periode van maximaal drie maanden, ongeacht de onderzoeken waarvoor deze bevoegdheid wordt aangewend. Is eenmaal toestemming verleend voor de uitoefening van een bepaalde bijzondere bevoegdheid, dan kan deze bevoegdheid gedurende de gehele periode waarvoor toestemming is verleend worden uitgeoefend. Dat kan aaneengesloten voor de duur van de gehele periode plaatsvinden; daarnaast is het echter denkbaar dat de uitoefening van bepaalde bevoegdheden in die periode niet aaneengesloten, maar met tussenpozen plaatsvindt. Ter illustratie van dit laatste moge wellicht het volgende voorbeeld dienen. Indien toestemming is verleend om een bepaalde persoon gedurende drie maanden te volgen en te observeren, betekent dit niet dat dus de betrokkene continu dient te worden gevolgd en geobserveerd. Operationele overwegingen, maar ook andere redenen, kunnen met zich mee brengen dat gedurende een bepaalde periode de betrokkene niet (meer) wordt gevolgd of geobserveerd; bijvoorbeeld omdat op dat moment anderszins de gewenste inlichtingen kunnen worden verkregen (toepassing afwegingskader zoals neergelegd in artikel 31 en 32). Concluderend: gedurende de periode waarvoor toestemming is verleend om een bepaalde bevoegdheid uit te oefenen, kan deze meerdere keren – binnen die periode – worden uitgeoefend.

¹ Dit laat overigens onverlet dat aldus verkregen gegevens ook voor andere onderzoeken, die door een dienst worden verricht, kunnen worden gebruikt indien een goede taakuitvoering daartoe noopt.

3.3.2.1 Bijzondere bevoegdheden

De leden van de GroenLinks-fractie stelden verbaasd te zijn over de presentatie van wat deze leden noemen de nieuwe bevoegdheden-catalogus; zij achtten deze presentatie niet op zijn plaats. Deze leden waren van mening dat met dit wetsvoorstel de bevoegdheden van inlichtingen- en veiligheidsdiensten fors werden uitgebreid, maar dat een gedegen motivering daarvoor ontbreekt. Zij waren voorts van oordeel dat de omschrijving van de bevoegdheden in het wetsvoorstel oogt als een tamelijk complete vertaling van wensenlijstjes die, aldus deze leden, de diensten ongetwijfeld zullen hebben. Ook bij het totstandbrengen van nieuwe wetgeving zouden dergelijke wensenlijstjes dienen te worden afgewogen tegen het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer van betrokkenen. Telkens opnieuw dient de vraag beantwoord te worden, of de kerntaken van de diensten niet uitgeoefend kunnen worden zonder een bepaalde bevoegdheid. De leden van de fractie van GroenLinks achtten het dan ook aangewezen dat de regering aangeeft in hoeverre deze bevoegdheid onder de huidige wet reeds bestaat en, in het geval het een nieuwe bevoegdheid betreft, wordt aangegeven wat daarvan de noodzaak is.

Wij zouden deze leden als volgt willen antwoorden. Voor de goede uitoefening van de aan de AIVD en MIVD opgedragen wettelijke taken is het naar ons oordeel van wezenlijk belang dat deze diensten in beginsel kunnen beschikken over alle daarvoor noodzakelijke bevoegdheden. Daarbij moeten we overigens al meteen opmerken dat niet voor elke deeltaak de bijzondere bevoegdheden, zoals opgenomen in paragraaf 3.2.2. van het wetsvoorstel, ingezet moeten kunnen worden. Zoals uit artikel 18 van het wetsvoorstel blijkt, kunnen de bijzondere bevoegdheden alleen worden uitgeoefend, voor zover dat noodzakelijk is voor de goede uitvoering van de taken, bedoeld in artikel 6, tweede lid, onder a, en derde lid waar het de AIVD betreft en artikel 7, tweede lid, onder a, c en e waar het de MIVD betreft. Dat betekent dus dat de bijzondere bevoegdheden uit paragraaf 3.2.2 niet ingezet kunnen worden bij de uitvoering van veiligheidsonderzoeken en bij de uitvoering van de zogeheten beveiligingsbevorderende taak van de diensten. Zoals wij in de memorie van toelichting¹ ook hebben uiteengezet achten wij de mogelijkheid tot uitoefening van bijzondere bevoegdheden bij een veiligheidsonderzoek niet noodzakelijk en wenselijk, en moet kunnen worden volstaan met de algemene bevoegdheid tot het verzamelen van gegevens als bedoeld in artikel 17 van het wetsvoorstel. De inzet van bijzondere bevoegdheden bij dergelijke onderzoeken sluit naar zijn karakter al niet daarbij aan, aangezien het hier gaat om bevoegdheden die om effectief te kunnen zijn heimelijk dienen te worden ingezet, en een veiligheidsonderzoek slechts met instemming en medeweten van de betrokkenen wordt verricht; voorts zal de inzet van een bijzondere bevoegdheid gepaard gaande inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van de betrokken persoon veelal in geen verhouding staan tot het met het veiligheidsonderzoek te bereiken doel. Een en ander heeft ertoe geleid dat besloten is de bestaande praktijk te codificeren; ook nu worden namelijk bij veiligheidsonderzoeken geen bijzondere bevoegdheden ingezet. Het voorgaande geldt mutatis mutandis ook voor de uitvoering van de beveiligingsbevorderende taak van de diensten; de uitvoering van deze taken geschiedt in overleg met en met medewerking van de desbetreffende overheidsinstanties of bedrijven. Resumerend kan dan ook worden gesteld dat bij de voorbereiding van het wetsvoorstel – zoals uit het voorgaande blijkt wat deze twee taken betreft, derhalve nadrukkelijk is bezien welke bevoegdheden voor de uitvoering daarvan noodzakelijk zijn geacht.

¹ Kamerstukken II, 1997/98, 25 877, nr. 3, blz. 26.

Voor de andere – in artikel 18 limitatief aangeduide – taken van de diensten kunnen de bijzondere bevoegdheden wel ingezet worden. Het gaat daarbij om bijzondere bevoegdheden die grotendeels reeds nu aan de diensten toekomen, zij het dat daarbij wel onderscheid moet worden gemaakt tussen de BVD/AIVD en MID/MIVD. Daarnaast wordt voorzien in een enkele nieuwe bijzondere bevoegdheid; in het bijzonder wordt hierbij bedoeld op de bevoegdheid tot het openen van brieven. Voor een deel van de aan de diensten toekomende bijzondere bevoegdheden ontbreekt thans een expliciete wettelijke grondslag; de uitoefening daarvan wordt gebaseerd op de wettelijke taakstelling van de diensten al dan niet in samenhang met de bevoegdheid tot gegevensverzameling ex artikel 15 en 17 van de huidige Wiv. Te denken valt aan het volgen en observeren, de inzet van agenten, het doorzoeken van gesloten voorwerpen (niet zijnde brieven of andere gesloten geadresseerde zendingen), het opvragen van abonnee- en verkeersgegevens. Enkele bevoegdheden worden echter thans wel nadrukkelijk genormeerd, zij het in de vorm van een strafuitsluitingsgrond; gewezen wordt op de artikelen 139a tot en met 139c van het Wetboek van Strafrecht. In deze gevallen gaat het echter om bevoegdheden die uitsluitend de BVD toekomen. Een enkele bevoegdheid, namelijk het binnentreden, ligt besloten in een andere bevoegdheid; indien aan het hoofd van de BVD de last wordt gegeven om in het kader van uitoefening van de aan de BVD opgedragen taak gesprekken van een persoon door middel van een microfoon af te luisteren, dan brengt dat tevens zij het impliciet de bevoegdheid met zich mee om indien nodig in besloten plaatsen, waaronder begrepen woningen, binnen te treden¹. Wat de bevoegdheden betreft die thans nog niet aan diensten toekomen, wordt gewezen op de mogelijkheid tot het openen van brieven en andere geadresseerde gesloten zendingen.

Anders dan de leden van de fractie van GroenLinks menen, is dus met de voorgestelde regeling ter zake van de bijzondere bevoegdheden niet sprake van een forse uitbreiding van de aan de diensten toekomende bijzondere bevoegdheden; met het wetsvoorstel worden de meeste bestaande bevoegdheden, en een enkele nieuwe, van een uitdrukkelijke wettelijke basis voorzien. Een dergelijke operatie is overigens niet uniek. Het beeld met betrekking tot de regulering van de bevoegdheden van inlichtingen- en veiligheidsdiensten is het voorgaande overziend immers vergelijkbaar met die voor de instanties belast met de opsporing van strafbare feiten. In beide gevallen is geconstateerd, dat een expliciete wettelijke basis ten aanzien van een aantal door deze instanties toegepaste methoden ontbrak. Wat de inlichtingen- en veiligheidsdiensten betreft is dit indertijd verwoord in het kabinetsstandpunt naar aanleiding van de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 16 juni 1994; het onderhavige wetsvoorstel geeft daaraan en ook overigens aan de ter zake geformuleerde aanbeveling in het rapport van de Parlementaire Enquêtecommissie Opsporingsbevoegdheden² – uitvoering. Wat de bijzondere bevoegdheden ten behoeve van de opsporing van strafbare feiten betreft, vloeit een en ander voort uit de resultaten van de Parlementaire Enquêtecommissie Opsporingsmethoden. Deze aanbevelingen hebben onder andere geleid de inmiddels tot stand gekomen wet tot wijziging van het Wetboek van Strafvordering in verband met de regeling van enige bijzondere bevoegdheden tot opsporing en wijziging van enige andere bepalingen (bijzondere opsporingsbevoegdheden)³, welke op 1 februari 2000 in werking zal treden.

Wat de aard en omvang van de te regelen bevoegdheden voor inlichtingen- en veiligheidsdiensten betreft de leden van de GroenLinks-fractie duiden dit aan met de term wensenlijstje van de diensten hebben wij ons bij de voorbereiding van het wetsvoorstel op het standpunt gesteld, dat de diensten in beginsel alle bijzondere bevoegdheden dienen

¹ Zie ook: Kamerstukken II, 1992/93, 23 047, nr. 6, blz. 18.

² Kamerstukken II 1995/96, 24 072, nrs. 10–11, paragraaf 10.12.7, onderdeel C.

³ Wet van 27 mei 1999, Stb. 245.

toe te komen, die noodzakelijk kunnen zijn voor een goede taakuitvoering. De door de diensten te behartigen belangen thans bij nota van wijziging ondergebracht onder het overkoepelende begrip «nationale veiligheid» verdragen zich naar ons oordeel slecht met een beperkte, laat staan een ten opzichte van de huidige situatie ingeperkte, bevoegdhedencatalogus. Dat betekent niet dat automatisch elk denkbare bijzondere bevoegdheid aan de diensten moet worden toegekend. De bijzondere bevoegdheden dienen wel naar hun aard gericht te zijn op dan wel ten dienste te staan van het verzamelen van gegevens¹. Hoewel alle bijzondere bevoegdheden zoals wij die in het wetsvoorstel hebben geregeld en waarvan enkele bij nota van wijziging nog nader worden verfijnd kunnen leiden tot een beperking van iemands recht op bescherming van diens persoonlijke levenssfeer, menen wij dat in het kader van dit wetsvoorstel de bescherming van dit grondrecht niet zozeer moet worden gezocht in beperking van het aantal bijzondere bevoegdheden dat aan de diensten toekomt, maar veeleer in waarborgen die worden gesteld aan de uitoefening van die bijzondere bevoegdheden en het toezicht daarop. Zo is de uitoefening van de bijzondere bevoegdheden in paragraaf 3.2.2 aan verschillende procedurele vereisten gebonden; deze vereisten zijn grotendeels – toegesneden op de desbetreffende bijzondere bevoegdheid – in het daarop betrekking hebbende wetsartikel neergelegd. Voorts is het in acht te nemen afwegingskader voor de uitoefening van bijzondere bevoegdheden in het wetsvoorstel neergelegd. Van elke bevoegdheids-uitoefening dient voorts een schriftelijk verslag te worden gemaakt. En tenslotte wordt in het wetsvoorstel voorzien in de instelling van een onafhankelijke commissie van toezicht, die ook op de uitoefening van bijzondere bevoegdheden in concrete gevallen of in algemene zin toezicht zal kunnen houden. Daarmee worden bestaande toezichts- en controle-mechanismen verder versterkt.

De leden van de GroenLinks-fractie maakten verder de opmerking dat ook het toestemmingsvereiste zonder duidelijke motivering voor veel zaken wordt teruggebracht van drie ministers naar één minister, of een door hem of haar gemandateerde. Zij achtten het, gegeven het belang van bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de burgers, onwenselijk om tot een verlichting te komen van de toestemmingsprocedure. Zij vroegen ons nogmaals de gemaakte keuze te onderbouwen. Wij willen allereerst opmerken dat anders dan de genoemde leden in hun vraagstelling suggereren, het toestemmingsvereiste van drie of vier – ministers thans niet voor veel zaken geldt, doch slechts voor de uitoefening van enkele bevoegdheden. Het gaat hier om de afgifte van een last als bedoeld in artikel 139a, derde lid, onder 3°, 139b, derde lid en 139c, tweede lid, onder 3°, van het Wetboek van Strafrecht. In de aldaar bedoelde gevallen kunnen de minister-president, de minister van Justitie en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties gezamenlijk aan het hoofd van de BVD een bijzondere last verstrekken, bijvoorbeeld tot het met een technisch hulpmiddel afluisteren van een gesprek, indien zulks nodig is in het belang van de staat. Indien het gaat om een last tot het aftappen en opnemen van telecommunicatie dan is tevens toestemming van de minister van Verkeer en Waterstaat vereist; in dit geval wordt de last dus door vier ministers afgegeven. In het wetsvoorstel wordt voor de hier bedoelde gevallen te weten de uitoefening van de bijzondere bevoegdheden als bedoeld in de artikelen 24 en 25 – het toestemmingsvereiste inderdaad teruggebracht tot één minister, namelijk tot de voor de dienst verantwoordelijke minister. Voor de uitoefening van de hier bedoelde bevoegdheden door de MIVD geldt overigens in een aantal gevallen, zie artikel 24, tweede lid, en artikel 25, derde lid, dat de uitoefening van de desbetreffende bevoegdheid slechts plaats kan vinden indien de toestemming is verleend door de minister van Defensie in overeenstemming met de minister van Binnenlandse Zaken en

¹ Een enkele uitzondering daarop kan gevonden worden in de bevoegdheid een agent te instrueren bepaalde maatregelen te bevorderen of te treffen (artikel 21, eerste lid, onder a, onder 2).

Koninkrijksrelaties. Overigens anders dan de leden van de fractie van GroenLinks menen, is hierbij geen mandaat mogelijk.

Op bladzijde 41 van de memorie van toelichting is naar ons oordeel helder uiteengezet waarom wij van mening zijn dat voortaan dient te worden volstaan met toestemming door slechts één (en waar het de MIVD betreft soms twee) minister(s). De belangrijkste reden is dat in het in het wetsvoorstel neergelegde systeem van toestemmingverlening voor de uitoefening van bijzondere bevoegdheden in alle gevallen als hoofdregel is neergelegd, dat daarvoor toestemming van de voor de dienst verantwoordelijke minister of namens deze het hoofd van de dienst is vereist. Wij zien niet in waarom voor de hier in het geding zijnde bevoegdheden een afwijking op deze hoofdregel zou moeten worden gehandhaafd; temeer nu voor een dergelijk afwijkend toestemmingsvereiste geen objectieve rechtvaardigingsgrond te geven valt. Tussen de diverse bijzondere bevoegdheden valt immers (in theoretische zin) geen absoluut onderscheid te maken, in die zin dat de ene bijzondere bevoegdheid per definitie een meer of minder ingrijpende inbreuk op iemands persoonlijke levenssfeer zou inhouden. Verder doch dat is meer gebaseerd op de ervaring in de praktijk tot op heden is de toegevoegde waarde van een last die wordt afgegeven door meerdere ministers gering. De voor de desbetreffende dienst verantwoordelijke minister is en blijft immers verantwoordelijk voor de uiteindelijke bevoegdheidsuitoefening en kan daarop worden aangesproken. Het stellen van de voorwaarde dat ook bepaalde andere ministers mede toestemming zouden moeten verlenen, zou hooguit aan de orde zijn indien (telkens) een bijzonder door deze minister te behartigen belang bij de bevoegdheidsuitoefening in het geding zou zijn. Een dergelijk belang behoudens in de gevallen dat in het wetsvoorstel voor de uitoefening van bijzondere bevoegdheden door de MIVD in bepaalde gevallen de toestemming in overeenstemming met de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties dient te worden verleend achten we niet aanwezig. Dat vormt ook mede de reden dat de mede-ondertekening door de minister van Verkeer en Waterstaat komt te vervallen. Zoals op bladzijde 41 en 42 van de memorie van toelichting is aangegeven, is sinds de privatisering van de PTT de directe verantwoordelijkheid van deze minister voor de (verplichte) medewerking van de PTT aan de uitvoering van een bijzondere last tot het aftappen en opnemen van telecommunicatie immers komen te vervallen.

De leden van de fractie van GroenLinks vroegen ons alsnog in te gaan op de voorwaarden die in het rapport van de Europese Commissie van 3 december 1991 (14 084/88 E.V.) zijn gesteld, en aan te geven in hoeverre het voorliggende wetsvoorstel daaraan voldoet. Met name vroegen deze leden of niet duidelijker moet worden omschreven welke typen van bedreigingen onder welke omstandigheden de toepassing van bepaalde typen bevoegdheden rechtvaardigen.

Genoemd rapport van de Europese Commissie voor de Rechten van de Mens (ECRM) bevestigt de lijn in eerdere uitspraken van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) dat de wet in voldoende duidelijke termen dient aan te geven de omstandigheden waarin en de voorwaarden waaronder de autoriteiten bevoegd zijn tot het nemen van geheime maatregelen.¹ De zaken waarop het rapport van de ECRM betrekking had, vielen nog onder de werking van het koninklijk besluit van 5 augustus 1972, houdende regeling van de taak, de organisatie, de werkwijze en de samenwerking van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten (Stb. 437), de voorloper van de huidige Wiv. De ECRM oordeelde dat de in dit besluit opgenomen beschrijving van de omstandigheden waaronder de diensten geheime maatregelen kunnen toepassen, onvoldoende duidelijk was. De beschrijving van deze omstandigheden in het wetsvoorstel heeft min of meer hetzelfde niveau van abstractie. Om redenen die wij in par. 2.4.1 van deze nota hebben uiteengezet, menen wij echter dat het niet goed

¹ Vgl. de uitspraken van het EHRM in de zaken Sunday Times (26 april 1979, A.30), Malone (2 augustus 1984, A.82) en Kruslin (24 april 1990, A.176).

mogelijk is om in de Wiv zelf een nadere aanduiding van deze omstandigheden op te nemen. Mede in het licht van de jurisprudentie met betrekking tot het EVRM hebben wij naar andere wegen gezocht om aan de in artikel 8 EVRM vastgelegde eis te voldoen dat de beperking van het recht op privacy die in de geheime maatregelen ligt opgesloten, «in accordance with the law» is. Wij menen een geschikte weg te hebben gevonden in de in artikel 13 van dit wetsvoorstel opgenomen verplichting voor de diensten jaarlijks door middel van een jaarverslag kenbaar te maken op welke aandachtsgebieden en taakvelden de dienst zich het afgelopen jaar heeft gericht en op welke gebieden en taken de dienst zich in het lopende jaar in ieder geval zal richten. Van belang hierbij is dat uit de jurisprudentie met betrekking tot het EVRM valt af te leiden dat het begrip «law» ruim mag worden uitgelegd. Zo vallen ook koninklijke besluiten, noodverordeningen en zelfs interne reglementen onder dit begrip.¹ In het licht hiervan menen wij dat ook een op een wettelijke verplichting gebaseerd openbaar jaarverslag waarin een nadere aanduiding van in de wet beschreven omstandigheden wordt gegeven, onder het begrip «law» kan worden begrepen. De bijzondere bevoegdheden van de diensten die een beperking van het recht op privacy inhouden, en de (procedurele) voorwaarden waaronder deze bevoegdheden kunnen worden uitgeoefend, worden uitgebreid in hoofdstuk 3 van het wetsvoorstel beschreven.

De ECRM bracht in eerder genoemd rapport verder naar voren dat de rechtsmiddelen tegen het optreden van de diensten niet in het koninklijk besluit van 5 augustus 1972 waren opgenomen. Zij vervolgt met: «As the Court as well as the Commission have held in several cases, for systems of secret surveillance to be compatible with Article 8 of the Convention, they must contain safeguards laid down by law and effective for the control of the activities of the respective services». In het algemeen deel van deze nota hebben wij in ons antwoord op vragen van de leden van de fracties van de VVD en D66 reeds aangegeven dat het geheel van mogelijkheden voor betrokkenen om (vermeend) optreden van de diensten te kunnen laten toetsen, naar ons oordeel aan het in artikel 13 EVRM vastgelegde vereiste van een «effective remedy» voldoet. Bij de beoordeling of sprake is van voldoende «safeguards» c.q. een «effective remedy» mag uit het rapport van de ECRM niet worden afgeleid dat de verschillende mogelijkheden voor de burger in de Wiv zelf moeten zijn geregeld. Van belang is het geheel van deze mogelijkheden, ongeacht in welke wettelijke regeling zij zijn neergelegd.² Overigens merken wij nog op dat de mogelijkheid om met betrekking tot het (vermeend) optreden van een dienst een klacht bij de Nationale ombudsman in te dienen, ingevolge dit wetsvoorstel in de Wiv zelf zal worden opgenomen (zie artikel 79).

De leden van de fractie van GroenLinks vroegen voorts naar de verhouding van de werkzaamheden van de diensten tot het opsporingswerk van politie en justitie. Zij achtten het niet ondenkbeeldig dat – ondanks de omstandigheid dat opsporingsbevoegdheid aan de ambtenaren van de diensten onthouden blijft – de uitoefening van de bijzondere bevoegdheden van de diensten zich meer en meer op het vlak van de opsporing van strafbare feiten zullen gaan begeven. Graag vernamen deze leden of de regering deze zorg deelt en welke maatregelen de regering ter bestrijding hiervan denkt te kunnen nemen. Wij delen de door deze leden geuite zorg niet, waarbij we ons gesterkt voelen door de bevindingen in het rapport van de Tijdelijke evaluatiecommissie opsporingsmethoden.³ De uitoefening van bevoegdheden door de diensten kan, gelet op artikel 9 van het wetsvoorstel, nimmer gericht zijn op het opsporen van strafbare feiten. Het verstrekken van voor de strafvordering relevante informatie door een dienst aan justitie valt

¹ Vgl. Van Dijk en Van Hoof, a.w., blz. 637; en de uitspraken van het EHRM in de zaken De Wilde, Ooms en Versyp (18 juni 1971, A.12) en Kruslin (24 april 1990, A. 176).

² Zie ook de door het toenmalige kabinet gemaakte analyse van de reikwijdte en consequenties van de uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State d.d. 16 juni 1994 over inzage van BVD-dossiers in de zaken Van Baggum en Valkenier (kamerstukken II 1994/95, 22 036, nr. 6, blz. 8).

³ Kamerstukken II 1998/99, 26 269, nrs. 4–5. par. 3.8.

onder een geheel andere noemer. Het gaat daarbij om informatie die verzameld is in onderzoeken in het kader van de eigen taakuitoefening. De BVD onderzoekt in dat kader onder meer in hoeverre activiteiten van criminele organisaties afbreuk doen aan de integriteit van staat en samenleving (zie nader blz. 21 van het jaarverslag van de dienst over 1997). Het behoeft, naar wij hopen, geen betoog dat een dergelijk type onderzoek onder het taakartikel van de BVD valt. Het zal echter evenzeer duidelijk zijn dat onderzoek dat tot dit type behoort, informatie kan genereren die van belang voor de opsporing en vervolging van strafbare feiten is. Dat is overigens ook bij onderzoek op andere aandachtsgebieden mogelijk. Wij menen dat het van groot belang is dat dergelijke informatie ook ter beschikking van het openbaar ministerie kan komen: dat vergroot immers de kans dat criminelen daadwerkelijk opgespoord, vervolgd en veroordeeld worden. Gelet op het voorgaande zien wij geen aanleiding om met nadere maatregelen te komen.

De leden van de fractie van GroenLinks vroegen voorts of wij konden aangeven of wij het niet wenselijk achten de figuur van de RID-functionaris te laten voortbestaan onder de nieuwe wet. Vermenging van politie- en inlichtingenwerk, aldus deze leden, is daarbij (immers) een gegeven.

Allereerst zouden wij willen opmerken, dat een politiefunctionaris op grond van artikel 55, tweede lid, kan worden aangewezen en aldus worden belast met de feitelijke uitvoering van en het toezicht op werkzaamheden ten behoeve van de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst. Op het moment dat deze functionaris deze werkzaamheden verricht, doet hij dat onder verantwoordelijkheid van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en overeenkomstig de aanwijzingen van het hoofd van de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (artikel 55, derde lid). In dit geval is er geen sprake van «politiewerk», maar van werkzaamheden in het kader van de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten («AIVD-werkzaamheden»). Van vermenging van politiewerk en inlichtingenwerk (dit laatste in de zin van «AIVD-werkzaamheden») is naar ons oordeel dan ook geen sprake. Zowel de huidige als de nieuwe Wiv treffen voorts een aantal extra garanties om – nadrukkelijk – te voorkomen dat een dergelijke «vermenging» van politie- en inlichtingenwerk, waar deze leden van spreken, plaatsvindt. Gewezen wordt op onder meer artikel 9 en artikel 14 van het wetsvoorstel. In de praktijk zijn medewerkers van de RID vaak ook belast met het verzamelen van inlichtingen in het kader van de handhaving van de openbare orde. Dat geschiedt echter niet ter uitvoering van de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten, en dus ook niet onder verantwoordelijkheid van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, maar in het kader van de uitvoering van de politietaak, en derhalve onder verantwoordelijkheid van de desbetreffende burgemeester. In dit geval is niet zozeer sprake van vermenging van politie- en inlichtingenwerk, maar is het verzamelen van inlichtingen ook politiewerk. Wij erkennen dat het onderscheid tussen de werkzaamheden die de politiefunctionaris verricht in diens hoedanigheid als medewerker van de BVD/AIVD enerzijds en als ambtenaar bij het regionale politiekorps anderzijds, niet altijd goed zichtbaar is voor een buitenstaander. Temeer nu beide soorten werkzaamheden plaatsvinden onder een en dezelfde vlag, te weten die van de RID. Wij zijn ons bewust van deze problematiek, die dan ook onze voortdurende aandacht heeft.

Het voorgaande leidt ons evenwel niet tot de conclusie, dat de figuur van de RID-functionaris onder de nieuwe wet niet langer zou moeten voortbestaan. Het alternatief dat dan om de hoek komt kijken, namelijk dat de BVD/AIVD eigen medewerkers in de diverse regio's gaat stationeren, is immers om verschillende redenen niet aantrekkelijk. Allereerst niet vanwege het feit dat dit een aanmerkelijke uitbreiding van de dienst zou

meebrengen. Voorts zal naar ons oordeel de doelmatigheid van het werk van de dienst in ernstige mate te lijden hebben van een dergelijke opzet. Essentieel voor het doelmatig werken van de BVD/AIVD als veiligheidsdienst is kennis van de lokale omstandigheden. De politie heeft die kennis; de ambtenaar van de BVD/AIVD heeft die kennis over het algemeen niet.¹ Eventuele problemen als hiervoor aangestipt, moeten dan ook naar ons oordeel op een andere wijze worden tegemoet getreden. Met het afschaffen van de figuur van de RID-functionaris en daarmee het verlies van diens kennis en ervaring met in het bijzonder van de lokale c.q. regionale situatie («oog en oor»-functie), is een goede taakuitvoering door de BVD/AIVD niet gebaat.

3.3.2.2. Observeren en volgen

De leden van de PvdA-fractie vroegen of de diensten niet bevoegd zijn tot het observeren en/of volgen van organisaties.

De diensten zijn bevoegd tot het observeren en volgen van natuurlijke personen en het volgen van zaken. De desbetreffende natuurlijke personen kunnen al dan niet tot een organisatie behoren. Behoren zij tot een organisatie, dan zou kunnen worden gesteld dat door het observeren en volgen van deze personen indirect ook de organisatie wordt «geobserveerd» en «gevolgd». Dat, anders dan ingeval van andere bevoegdheden in het wetsvoorstel, niet expliciet is vermeld dat de bevoegdheid ook ten aanzien van organisaties kan worden uitgeoefend, is gelegen in het feit dat het in taalkundig opzicht minder fraai is om over het «observeren» en «volgen» van organisaties te spreken.

3.3.2.2.1. De inzet van «agenten» en het oprichten en de inzet van rechtspersonen

Voor een antwoord op de vraag van de leden van de VVD-fractie naar de reden waarom de in artikel 21, eerste lid, onder a, onder 2°, geregelde bevoegdheid tot het bevorderen en treffen van maatregelen niet in een apart artikel of zelfs een apart hoofdstuk is ondergebracht, verwijzen wij naar ons antwoord op de vraag die de leden van de PvdA-fractie hierover in par. 3.3.2 hebben gesteld.

Deze leden vroegen voorts welke andere artikelen dan artikel 21 (ook) het actief optreden van de AIVD en de MIVD los van gegevensverwerking betreffen.

Buiten artikel 21 voorziet geen enkele ander artikel in paragraaf 3.2.2 van het wetsvoorstel in de bevoegdheid tot het treffen van maatregelen.

Artikel 22, waarop deze leden wijzen, is volledig gericht op de verwerking van gegevens, in het bijzonder de verzameling van gegevens.

De leden van de VVD-fractie vroegen voorts waarom met betrekking tot het bevorderen of treffen van maatregelen geen onderscheid wordt gemaakt tussen ambtenaren van de AIVD en MIVD en derden die als «externe agenten» worden aangeduid. Deze leden vroegen voorts welke eisen aan dergelijke agenten worden gesteld.

Allereerst willen wij opmerken dat het begrip «externe agent» niet door ons wordt gehanteerd. Zoals wij in de memorie van toelichting hebben uiteengezet kan het bij agenten gaan om eigen medewerkers van de dienst die als agent worden ingezet; daarnaast kunnen ook externen, die specifiek voor deze taakuitvoering worden aangezocht, als agent worden ingezet. In beide gevallen geschiedt de inzet van een dergelijke persoon onder verantwoordelijkheid en instructie van een dienst. Wij zien dan ook niet in waarom het onderscheid wel of niet ambtenaar van een dienst gevolgen zou dienen te hebben voor de soort werkzaamheden die deze personen verrichten.

¹ Deze discussie is niet nieuw. Ook bij gelegenheid van de parlementaire behandeling van de huidige Wiv is deze aan de orde geweest. Zie kamerstukken II 1983/84, 17 363, nrs. 6-7, blz. 14.

Wat betreft de eisen die gesteld worden aan agenten, kan het volgende worden opgemerkt. Allereerst moet worden opgemerkt dat er agenten in diverse soorten en maten zijn, niet alleen waar het betreft de aard van de relatie met de dienst (zie hiervoor), maar ook bijvoorbeeld wat betreft de mate van intensiteit waarin zij voor de dienst actief zijn. De eisen die aan agenten worden gesteld worden mede door dit soort factoren bepaald. Een algemene eis die voor alle agenten geldt is die betreffende de betrouwbaarheid. Hoewel deze eis uiteraard ook voor eigen medewerkers van de dienst geldt, maar ten aanzien van hen – vanwege het feit dat alle dienstmedewerkers een veiligheidsonderzoek hebben ondergaan de betrouwbaarheid op voorhand reeds voldoende is vastgesteld, wordt wat externen betreft extra aandacht aan deze eis besteed. Al naar gelang meer zekerheid omtrent de betrouwbaarheid van een dergelijke agent wordt verkregen, kan diens inzetbaarheid verder worden vergroot en ook worden belast met activiteiten met een toenemend risico. De hoogste eisen worden gesteld aan eigen medewerkers van de dienst die als agent worden ingezet. Deze zullen namelijk altijd onder de dekmantel van een aangenomen identiteit met bijbehorende legende dienen te opereren. Dit kan een grote psychische belasting voor de betrokkene opleveren. Voorts moet worden gerealiseerd dat het zijn van agent ook gevolgen heeft voor diens sociale omgeving, zoals familie en vriendenkring. Bovendien – afhankelijk van de situatie waarin de agent wordt ingezet – kan eventuele «ontmaskering» van de agent leiden tot levensbedreigende situaties. Tot slot moeten ook de risico's voor de dienst bij de inzet van een dergelijke agent zoveel mogelijk worden geminimaliseerd. In de werving en selectie van dergelijke agenten wordt dan ook veel aandacht besteed aan de diverse aspecten, zoals de psychologische geschiktheid, die aan het zijn van agent zijn verbonden. Is men eenmaal geselecteerd dan dienen diverse opleidingen en trainingen te worden gevolgd, teneinde de noodzakelijke kennis en vaardigheden eigen te maken die voor een effectieve inzet nodig zijn.

De leden van de CDA-fractie wezen erop dat de rechtspersonen die worden opgericht een tijdelijk karakter hebben. Moet deze tijdelijkheid dan ook niet in de wet geregeld worden, zo vroegen deze leden.

De oprichting van rechtspersonen, evenals de inzet van andere bijzondere bevoegdheden, is gerelateerd aan een bepaald onderzoek van de dienst. Hoe lang een dergelijk onderzoek en de inzet van dergelijke bevoegdheden nodig is, laat zich niet op voorhand vaststellen. Zeker is in ieder geval wel dat alles – dus ook de inzet van een rechtspersoon – een tijdelijk karakter heeft. Vanuit deze optiek bezien achten we het dan ook niet wenselijk en nodig om deze tijdelijkheid in de wet zelf neer te leggen, temeer nu dit voor alle bevoegdheden geldt.

Overigens willen wij hier wijzen op een in de nota van wijziging opgenomen aanvulling van artikel 21, waar het gaat om het oprichten van rechtspersonen ter ondersteuning van operationele activiteiten. Het betreft hier de aanvulling met een achtste lid, waarin met betrekking tot het oprichten van dergelijke rechtspersonen, artikel 29, eerste en tweede lid, van de Comptabiliteitswet buiten toepassing wordt verklaard. Ingevolge artikel 29, eerste en tweede lid, van deze wet is het oprichten, doen oprichten of mede-oprichten van een rechtspersoon door de Staat onderworpen aan een voorhangprocedure bij de beide kamers der Staten-Generaal.¹ Het is evident, dat indien de diensten ten behoeve van operationele activiteiten overgaan tot één van de genoemde handelingen, een dergelijke (openbare) procedure achterwege dient te blijven. De voorgestelde wijziging van artikel 21 voorziet daarin.

¹ In het kader van de Wiv moeten alle genoemde handelingen geacht te worden zijn begrepen in het in artikel 21 gehanteerde begrip «oprichten».

De leden van de VVD-fractie vroegen of het verschil tussen een informant en een externe agent is, dat de eerste over gegevens beschikt en de tweede de beschikking daarover probeert te krijgen.

Wat het onderscheid tussen informanten en agenten betreft wordt naar ons oordeel in de memorie van toelichting dit onderscheid helder uiteengezet. Een informant is in het kader van het onderhavige wetsvoorstel de natuurlijke persoon die door de positie waarin hij verkeert dan wel de hoedanigheid die hij heeft over gegevens beschikt of kan beschikken die voor een goede taakuitvoering van de dienst van belang kunnen zijn. Een agent is een natuurlijke persoon die doelbewust door een dienst wordt ingezet om gericht gegevens te verzamelen die voor de taakuitvoering van de dienst van belang kan zijn. In uitzonderingsgevallen kan deze persoon tevens worden belast met het bevorderen of treffen van maatregelen. Het door de leden van de VVD-fractie aangegeven verschil stemt in grote lijnen dan ook hiermee overeen.

Overigens is het wezenlijke verschil tussen beide figuren, dat een agent wordt «gestuurd». Deze werkt in opdracht en onder supervisie van een dienst. De medewerking van agenten en informanten geschiedt overigens altijd op vrijwillige basis.

De leden van de fractie van D66 is het niet duidelijk wie onder «natuurlijke personen» in artikel 21 van het wetsvoorstel dienen te worden verstaan. Moet het begrip «natuurlijke personen» worden geïnterpreteerd als synoniem voor het begrip «agent» in de betekenis van «diender» of is dit ruimer. Kunnen, aldus deze leden, ook gewone burgers als zogenaamde externen, die specifiek voor deze taakuitvoering worden aangezocht, worden aangemerkt.

Het begrip «natuurlijke personen» in artikel 21 dient, evenals elders in de Nederlandse wetgeving gebruikelijk is, ter onderscheiding van het begrip «rechtspersoon». Het begrip «natuurlijke personen» dient voorts ook niet als synoniem voor het begrip «agent» in de betekenis van «diender». Het begrip «agent» in de wereld van inlichtingen- en veiligheidsdiensten heeft namelijk een geheel andere betekenis dan het begrip «agent» in de sfeer van politie. Tot slot wordt opgemerkt dat ook gewone burgers – in de betekenis van personen die geen ambtenaar bij een dienst zijn – door een dienst kunnen worden aangezocht voor de functie van agent. Overigens verwijzen wij deze leden graag naar hetgeen hiervoor reeds is opgemerkt in antwoord op vragen van de leden van de VVD-fractie.

De leden van de D66-fractie wezen op problemen die in het verleden geweest zijn met politie-informanten die ten behoeve van inlichtingen- en veiligheidsdiensten werkzaamheden verrichtten. Met name de aansturing, aldus deze leden, liet wel eens te wensen over. Deze leden vroegen of in het voorliggende voorstel daarin nu in voldoende mate is voorzien. In de periode voor de totstandkoming van de huidige Wiv ontbrak het aan een wettelijk instrumentarium om aan politiefunctionarissen die werkzaamheden verrichtten voor de BVD wij nemen aan dat de leden van de D66-fractie met het begrip «politie-informanten» op deze functionarissen doelen – aanwijzingen te geven. Met de totstandkoming van de huidige Wiv in 1987 voorziet artikel 18, derde lid, daarin. Aldaar wordt onder meer bepaald dat de werkzaamheden door de hier bedoelde functionarissen ten behoeve van de BVD worden verricht overeenkomstig de aanwijzingen van het hoofd van de Binnenlandse Veiligheidsdienst. Deze bepaling is in artikel 55, derde lid, van het wetsvoorstel neergelegd. Deze aanwijzingen kunnen zowel van algemene als bijzondere aard zijn. Naar ons oordeel wordt daarmee in voldoende mate voorzien in de mogelijkheid tot aansturing.

De leden van de fractie van de PvdA vroegen om nader uitleg met betrekking tot hetgeen op bladzijde 33 van de memorie van toelichting is gesteld omtrent de instructie, of beter gezegd omtrent datgene waarover naar hun oordeel niets wordt gezegd, namelijk dat kennelijk niet in alle gevallen de verplichting bestaat tot het maken van een instructie. Zo

wensten deze leden te vernemen wanneer een instructie niet nodig is. Immers in verband met de controle is het van essentieel belang dat er wel een instructie bestaat.

Wij willen er allereerst op wijzen dat wij het uiteraard met deze leden eens zijn, dat de aanwezigheid van een instructie voor controle (achteraf) of de betrokken agent zich wel daaraan heeft gehouden, van essentieel belang is. Uit de vraagstelling van de leden van de PvdA-fractie, in combinatie met het overigens onvolledige – citaat uit de memorie van toelichting, krijgen wij de indruk dat enig misverstand bestaat over de soort instructie die hier in het geding is. De instructie waarover op bladzijde 33 van de memorie van toelichting wordt gesproken, betreft namelijk een specifieke instructie, die ingevolge artikel 21, derde lid, aan een agent – inderdaad – kan worden gegeven. Immers het gaat hier om de situatie waarbij een agent bij instructie van de dienst tevens kan worden belast met het verrichten van handelingen die tot gevolg kunnen hebben dat medewerking wordt verleend aan het plegen van een strafbaar feit, dan wel een strafbaar feit wordt gepleegd. Hoofregel is echter dat een agent geen medewerking verleend aan strafbare feiten dan wel zelf strafbare feiten pleegt. Wij hebben er van afgezien dit expliciet in artikel 21 neer te leggen, aangezien dit naar ons oordeel evident is. Aan het medewerking verlenen aan dan wel zelf plegen van een strafbaar feit door een agent, dient derhalve altijd een instructie ten grondslag te liggen. Of een dergelijke instructie wordt gegeven is echter de resultante van een belangenafweging, die eveneens in artikel 21, derde lid, is weergegeven: een dergelijke instructie wordt slechts gegeven, indien een goede taakuitvoering van de dienst dan wel de veiligheid van de betrokken agent daartoe noodzaakt. Het betreft hier een bevoegdheid en niet een verplichting om een dergelijke instructie te geven, waarvan het antwoord op de vraag of deze wordt gegeven afhankelijk is van deze belangenafweging. Leidt de belangenafweging tot de conclusie dat de agent tevens medewerking mag verlenen aan het plegen van strafbare feiten dan wel strafbare feiten mag plegen, dan dient een dergelijke instructie ook te worden gegeven. Zoals in de memorie van toelichting is uiteengezet is de aanwezigheid van een instructie niet alleen van belang in verband met het eerdergenoemde controle-aspect, maar ook om te bewerkstelligen dat een agent – mits hij zich aan de gegeven instructie heeft gehouden – in deze gevallen straffeloos is. Dit laatste is – zeker voor de persoon van de agent – essentieel en schept alleen al uit dien hoofde een verplichting.

De leden van de PvdA-fractie vroegen ons hen nader te informeren over de reikwijdte van de bevoegdheid van een agent om onder bepaalde voorwaarden medewerking te verlenen aan het plegen van strafbare feiten dan wel zelf strafbare feiten te plegen.

In de memorie van toelichting is uiteengezet waarom ervan is afgezien om deze bevoegdheid op enigerlei wijze in de wet zelf te begrenzen. Deze redenering komt er – kort gezegd op neer – dat naarmate een gegeven begrenzing in de wet meer duidelijkheid verschaft over de reikwijdte van de bevoegdheid, voor een organisatie waarbinnen de agent opereert, eenvoudiger is na te gaan of de agent betrouwbaar is, en dat naarmate deze begrenzing abstracter is, zij onvoldoende rechtszekerheid biedt. In het verslag geven de hier aan het woord zijnde leden aan dat zij deze redenering volgen. Tegen de achtergrond daarvan hopen wij dat deze leden er begrip voor kunnen opbrengen dat wij niet verder willen en kunnen gaan dan op te merken dat de bevoegdheid nimmer gebruikt zal worden om misdrijven te plegen die tegen het leven zijn gericht, zoals moord en doodslag. Naar ons oordeel zal geen enkel belang bij een goed taakuitvoering door een dienst het plegen van een dergelijk misdrijf ooit kunnen rechtvaardigen. Wij verwijzen deze leden overigens ook graag naar onze reactie op vragen met betrekking tot artikel 21 in het artikels-gewijs onderdeel van deze nota naar aanleiding van het verslag.

De leden van de PvdA-fractie vroegen wat wordt bedoeld met «het bevorderen of treffen van maatregelen».

Alle bijzondere bevoegdheden van de diensten zijn gericht op de verzameling van gegevens ten behoeve van de aan deze diensten opgedragen taken. Op een enkel punt wordt daarvan afgeweken, en dat betreft de mogelijkheid om een natuurlijke persoon, al dan niet onder dekmantel van een aangenomen identiteit, onder verantwoordelijkheid en instructie van een dienst – tevens – te belasten met het bevorderen of treffen van maatregelen ter bescherming van door de dienst te behartigen belangen (artikel 21, eerste lid, onder a, onder 2°). Op bladzijde 34 en 35 van de memorie van toelichting hebben wij uiteengezet wat wij daaronder verstaan. In aanvulling daarop en op wat eerder in deze nota naar aanleiding van het verslag is gesteld merken wij nog het volgende op. Anders dan bij de andere bijzondere bevoegdheden, biedt de inzet van een agent in een bepaald onderzoek, niet alleen de mogelijkheid om een bepaalde informatiepositie te verwerven en op deze wijze gegevens te verzamelen, maar ook om de agent zelf bepaalde handelingen te laten verrichten met het doel een bepaalde situatie of ontwikkeling gericht te beïnvloeden. Deze handelingen – in het artikel samengebracht onder de noemer «het treffen of bevorderen van maatregelen» – kunnen verschillende vormen aannemen. Daarbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan het verspreiden van «desinformatie» of het frustreren van voorgenomen gewelddadige acties. Het moge duidelijk zijn dat dit soort activiteiten van een agent met de nodige omzichtigheid dienen te worden omgeven, teneinde te voorkomen dat hij door de mand valt met alle gevolgen – mogelijk ook van levensbedreigende aard – vandien. Het bevorderen of treffen van maatregelen door een agent komt dan naar ons oordeel ook pas dan aan de orde, indien niet langs andere weg – zoals in de memorie van toelichting reeds is geschetst – (bestuurlijke of andere) maatregelen kunnen worden genomen ter bescherming van de door de dienst te behartigen belangen.

De leden van de VVD-fractie vroegen of de in artikel 22 geregelde bevoegdheden al niet onder artikel 21, eerste lid, onder a, onder 2°, vallen. Zij vroegen of in afwijking van artikel 22 kan worden gehandeld op grond van artikel 21, eerste lid, onder a, onder 2°.

Artikel 22 geeft een bevoegdheid – het doorzoeken van besloten plaatsen en van gesloten voorwerpen en het verrichten van onderzoek aan voorwerpen – die naar haar aard gericht is op het verzamelen van gegevens. Artikel 21, eerste lid, onder a, onder 2°, is de enige bevoegdheid die juist een ander doel dient, te weten het bevorderen en treffen van maatregelen door een agent ter bescherming van door een dienst te behartigen belangen. Daarbij kan onder meer worden gedacht aan het verijdelen door de agent van een terroristische aanslag. Het gaat hier derhalve niet om verzameling van gegevens. De bevoegdheid ex artikel 22 kan naar zijn aard dan ook niet onder artikel 21, eerste lid, onder a, onder 2°, worden begrepen; om eenzelfde reden kan dan ook niet in afwijking van artikel 22 op grond van artikel 21, eerste lid, onder a, onder 2°, worden gehandeld.

De leden van de PvdA-fractie vroegen of het begrip «doorzoeken» (in artikel 22, eerste lid) niet net zo goed «onderzoeken» kan worden genoemd, nu het doorzoeken tevens het openmaken van bepaalde zaken behelst.

In artikel 22, eerste lid, is gekozen voor het begrip «doorzoeken», omdat dit naar onze mening de aard van de activiteit beter zou weergeven. Niettemin zou ook voor het begrip «onderzoeken» gekozen kunnen worden. Buiten kijf dient echter te staan, dat de in de memorie van toelichting genoemde handelingen onder de in artikel 21, eerste lid, neergelegde bevoegdheid dienen te worden begrepen.

Op de vraag van de leden van de VVD-fractie in welke situatie het zinvol kan zijn dat aparte machtigingen nodig zijn voor het binnentreden en het doorzoeken van een woning, antwoorden wij dat wij ons een dergelijke situatie bij nader inzien niet kunnen voorstellen. Hetzelfde geldt met betrekking tot de toepassing van observatie- en registratiemiddelen binnen woningen. Om die reden hebben wij artikel 29, vierde lid, zo aangepast dat in het geval dat de bevoegdheid tot het binnentreden van een woning wordt uitgeoefend om daar observatie- en registratiemiddelen aan te brengen dan wel de woning te doorzoeken, geen aparte machtiging tot het binnentreden van de woning van de betrokken minister of namens deze het hoofd van een dienst nodig is. Deze machtiging kan geacht worden te zijn inbegrepen in de toestemming die de minister op grond van artikel 20, derde lid, en 22, vierde lid, dient te geven om de observatie- en registratiemiddelen in een woning aan te brengen, onderscheidenlijk een woning te doorzoeken. Voor acties als het plaatsen van een microfoon in een woning om gesprekken te kunnen afluisteren dient het machtigingsvereiste voor het daartoe binnentreden van de woning wel in stand te blijven, omdat – om bij ons voorbeeld te blijven – het toestemmingsvereiste voor het afluisteren in artikel 25, tweede lid, niet uitsluitend op het afluisteren in een woning betrekking heeft, doch ook voor het afluisteren op andere plaatsen bedoeld is. Anders gezegd: de op grond van die bepaling gegeven toestemming omvat niet automatisch ook het binnentreden van een woning.

3.3.2.2 Openen van brieven en andere geadresseerde zendingen

De leden van de CDA-fractie was het onduidelijk waarom de diensten niet aan een concrete termijn worden gebonden waar het gaat om teruggave van brieven en ander geadresseerd drukwerk. Zij vroegen op dit punt een nadere toelichting.

In artikel 23, negende lid, van het wetsvoorstel is bepaald dat de hier bedoelde stukken onverwijld dienen te worden teruggegeven aan de betreffende instelling van post of vervoer. Zoals in de memorie van toelichting is aangegeven, is afgezien van het opnemen van een concrete termijn, waarbinnen de stukken aan de instelling van post of vervoer dienen te worden geretourneerd, omdat de diensten er zelf alle belang bij hebben om deze termijn zo kort mogelijk te houden. Elke vertraging in de aflevering door de instelling van post of vervoer, kan er immers toe leiden dat degene waarvoor de desbetreffende stukken bestemd zijn, daarover vragen gaat stellen en afhankelijk van de mate waarin betrokken zich bewust is van de eventuele mogelijkheid dat hij door een dienst in de gaten wordt gehouden wordt gealtereerd en vervolgens tot aanpassing van zijn gedrag komt. Dit laatste kan ertoe leiden dat een onderzoek van een dienst wordt bemoeilijkt. Voorts vragen wij ons af wat voor termijn gesteld zou dienen te worden. Wij zouden dan ook willen vasthouden aan de voorgestelde regeling en willen afzien van het opnemen van een concrete termijn. Overigens bepaalt ook het Wetboek van Strafvordering in het kader van de opsporing dat poststukken waarvan de inbeslagname niet wordt gehandhaafd «onverwijld» aan de betrokken vervoerder moet worden teruggegeven.¹

De leden van de kleine christelijke fracties hadden zich wat verbaasd over het gestelde ten aanzien van de bevoegdheid tot het openen van brieven. Is het ontbreken van deze bevoegdheid in de praktijk dan nooit als een gemis ervaren en heeft het openen van brieven dan ook nooit plaatsgevonden, zo vragen deze leden. Tot slot vroegen deze leden of het niet vreemd is de mogelijkheid tot het maken van een inbreuk op een grondrecht alleen te motiveren vanuit de logica en niet vanuit de gebleken noodzaak.

¹ Zie artikel 101, eerste lid, zoals dat komt te luiden na inwerkingtreding van de Wet herziening gerechtelijk vooronderzoek (wet van 27 mei 1999, Stb. 243).

In de praktijk is het ontbreken van de hier bedoelde bevoegdheid wel degelijk als een gemis ervaren. Indien het vermoeden bestaat dat bepaalde informatie die noodzakelijk is voor de goede taakuitvoering van de dienst naar verwachting kan worden verzameld door kennis te nemen van de inhoud van een brief, dan is het vrij frustrerend indien de bevoegdheid tot het openen van dergelijke brieven ontbreekt. Hoewel deze leden kritiek hebben op een motivering vanuit de logica, willen we er op wijzen dat we in de nieuwe Wiv beogen de bevoegdheden van de diensten zo volledig mogelijk te regelen; óók vanuit de notie dat het hebben van al deze bevoegdheden als een noodzaak wordt ervaren om de aan de diensten opgedragen taak naar behoren te kunnen uitoefenen. Het niet opnemen van een bevoegdheid als de onderhavige, waarvan het vrij evident is dat de uitoefening daarvan in voorkomende gevallen voor een goede taakuitvoering relevante gegevens kan opleveren, biedt dan in feite een uitweg voor allerlei personen en organisaties die de aandacht van een dienst behoeven om via die weg hun communicatie te laten verlopen en aldus voor de taakuitvoering relevante gegevens buiten het bereik van een dienst te houden.

Wat de vraag van de leden van de kleine christelijke fracties betreft of het openen van brieven bij gebreke van een daartoe strekkende bevoegdheid – dan ook nooit heeft plaatsgevonden, merken wij het volgende op. Wat de BVD betreft moet worden vastgesteld dat in het verleden, met name in de periode ten tijde van de Koude Oorlog, incidenteel brieven zijn geopend. Het ging hierbij veelal om (nog) niet aan de PTT toevertrouwde brieven, zodat in casu geen sprake was van het plegen van enig strafbaar feit (vgl. o.m. de artikelen 201, 371 e.v. Wetboek van Strafrecht). Er is daarvan overigens geen overzicht bijgehouden. In dit kader is relevant te realiseren, dat in die periode over het algemeen de taakopdracht van de dienst als een voldoende grondslag werd beschouwd voor het uitoefenen van allerlei bevoegdheden, tenzij er sprake was van expliciete strafbaarstelling van bepaalde handelingen. Onder invloed van allerlei ontwikkelingen, waaronder die in de rechtsspraak van het EHRM, is in de afgelopen jaren echter het besef gegroeid dat de bevoegdheden van de dienst evenals die van de politie, die met een vergelijkbare problematiek te maken heeft een expliciete wettelijke basis vereisen. Het voorliggende wetsvoorstel heeft (mede) tot doel deze expliciete wettelijke basis voor de verschillende (bijzondere) bevoegdheden, waaronder het openen van brieven, te scheppen. Het voorgaande geldt mutatis mutandis voor de MID.

De leden van de CDA-fractie vroegen of het binnendringen in netwerken ook onder artikel 24, eerste lid, van het wetsvoorstel valt. Zij wezen in dit verband erop, dat in de memorie van toelichting alleen over (stand alone) pc's wordt gesproken.

In de memorie van toelichting wordt eveneens aangegeven dat de gehanteerde begrippen, zoals geautomatiseerd werk, dienen te worden uitgelegd overeenkomstig hetgeen daaronder in het Wetboek van Strafrecht wordt verstaan. Dat betekent dat ten aanzien van geautomatiseerd werk wordt uitgegaan van de in artikel 80 sexies gehanteerde definitie. Deze luidt als volgt: «onder geautomatiseerd werk wordt verstaan een inrichting die bestemd is om langs elektronische weg gegevens op te slaan en te verwerken». Blijkens de memorie van toelichting duidt het begrip op het functioneren van het werk, voor een deel onafhankelijk van menselijk ingrijpen. Hieronder vallen bijvoorbeeld computers, maar ook netwerken van aan elkaar verbonden computers. Het binnendringen van computernetwerken valt derhalve ook onder artikel 24, eerste lid, van het wetsvoorstel.

De leden van de fractie van het CDA wezen op artikel 24, derde lid, en artikel 25, achtste lid, van het wetsvoorstel waarin de medewerkingsplicht

is geregeld ten aanzien van het ongedaan maken van versleuteling van geautomatiseerde gegevens. Zij vroegen hoe deze verplichting in de internetpraktijk ging werken. Voorts vroegen de leden van de CDA-fractie hoe wij de rol van trusted third parties (TTP's) in het kader van het elektronisch briefgeheim zien.

De in de genoemde artikelen opgenomen verplichting, betreft de verplichting voor een ieder die kennis draagt ter zake van het ongedaan maken van de versleuteling van gegevens onderscheidenlijk gesprekken, telecommunicatie of gegevensoverdracht, om op een daartoe strekkend schriftelijk verzoek van het hoofd van een dienst alle noodzakelijke medewerking te verlenen om deze versleuteling ongedaan te maken. Hoe deze verplichting in de internetpraktijk zal uitpakken laat zich wellicht het beste aan de hand van een voorbeeld toelichten. Indien iemand kennis draagt van de versleuteling van een e-mail bericht dat op grond van de uitoefening van de bevoegdheid, bedoeld in artikel 24 of 25, in het bezit van de dienst is gekomen, dan is deze persoon uiteraard voor zover diens kennis reikt verplicht om – op een daartoe strekkend schriftelijk verzoek van het hoofd van de dienst deze kennis ter beschikking te stellen. Deze kennis kan berusten bij een Internet Service Provider (ISP), maar bijvoorbeeld ook bij een trusted third party (TTP). De kwaliteit van de persoon of instantie is irrelevant; relevant is slechts of betrokkene kennisdrager is of niet. Wat betreft de rol van TTP's in het kader van het elektronisch briefgeheim, merken wij het volgende op. Zoals bekend kan thans nog niet worden gesproken van een «elektronisch briefgeheim» (lees: een grondwettelijke bescherming van e-mail) in de zin zoals we spreken van het briefgeheim ex artikel 13 Grondwet. Het «elektronisch briefgeheim» zal immers in het kader van de herziening van artikel 13 Grondwet zijn beslag dienen te krijgen; de commissie grondrechten in het digitale tijdperk zal, overeenkomstig haar taakopdracht, met een voorstel ter zake moeten komen. Dit betekent overigens niet dat het e-mail verkeer thans geen enkele bescherming zou genieten. Zo deelt e-mail dat via een openbaar telecommunicatienetwerk wordt verzonden (gedurende de zogeheten transportfase) in het grondwettelijk beschermde recht van het telefoongeheim. Voorts wordt dit strafrechtelijk beschermd; zie daartoe artikel 139c van het Wetboek van Strafrecht. E-mail dat wordt verzonden via een eigen, intern netwerk wordt eveneens strafrechtelijk beschermd (artikel 139a, tweede lid en 139b, tweede lid, van het Wetboek van Strafrecht). E-mail opgeslagen in een geautomatiseerd werk wordt op dit moment slechts strafrechtelijk beschermd; dit geautomatiseerde werk kan de computer van de ISP zijn, maar ook de computer waarmee het e-mail bericht is gemaakt dan wel waarmee deze is ontvangen en waar het op de harde schijf is opgeslagen. Artikel 138a van het Wetboek van Strafrecht biedt hier bescherming. In het wetsvoorstel computercriminaliteit II wordt voorgesteld de bescherming die e-mail krachtens het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafvordering geniet, op enkele punten nog aan te vullen¹. Het feit dat e-mail dus op verschillende wijzen bescherming geniet, betekent echter niet dat daarvan onder geen enkele omstandigheid kennis van kan worden genomen. Evenals bij het reguliere briefgeheim zal, uiteraard voor zover de wetgever daarin heeft voorzien, ook bij e-mail al dan niet ondergebracht onder een «elektronisch briefgeheim» van de inhoud daarvan kennis moeten kunnen worden genomen, indien dat noodzakelijk is in het kader van bijvoorbeeld de nationale veiligheid. De artikelen 24 en 25 van het wetsvoorstel geven daarvoor aan de diensten de nodige bevoegdheden. Overigens impliceert wettelijke regulering van bevoegdheden uiteraard ook bescherming, namelijk bescherming tegen onwettig en/of onredelijk overheidsoptreden. TTP's die in het kader van het «elektronisch briefgeheim» een rol hebben als bewaarder van sleutels met betrekking tot de versleutelingsmethodiek waarmee e-mail is versleuteld, zullen dan ook mits wordt voldaan aan de in artikel 24 en 25 neergelegde eisen medewerking dienen te verlenen in

¹ Zie kamerstukken II 1998/99, 26 671, nrs. 1–3.

de zin van het verstrekken van de kennis die men draagt en noodzakelijk is om de versleutelde gegevens te ontcijferen.

De leden van de VVD-fractie vroegen naar aanleiding van de woorden «ongeacht waar een en ander plaatsvindt» in artikel 25, eerste lid, in te gaan op de bevoegdheden van de diensten om al dan niet vanuit Nederland gesprekken, telecommunicatie en gegevensoverdracht in andere landen af te tappen.

Allereerst wordt opgemerkt dat de bevoegdheid van de diensten om gesprekken, telecommunicatie en gegevensoverdracht af te tappen, zoals onder andere geregeld in artikel 25, niet verder reikt dan tot waar de rechtsmacht van de Nederlandse Staat reikt. De Nederlandse wetgever kan immers niet eenzijdig rechtsmacht scheppen in andere landen. Dat neemt niet weg dat de uitoefening van de in artikel 25 geregelde bevoegdheid, in het bijzonder voor zover deze betrekking heeft op de interceptie van telecommunicatie, alsmede de uitoefening van de bevoegdheden, zoals neergelegd in – het bij nota van wijziging ingevoegde artikel 25a en artikel 26, tevens uit kunnen strekken tot de interceptie van telecommunicatie met een oorsprong of bestemming in het buitenland.

De leden van de VVD-fractie stelden vast dat ervoor gekozen is de bevoegdheden van artikel 25 ook aan de MIVD toe te kennen. Deze leden vroegen in hoeverre het ontbreken van deze bevoegdheden door deze dienst tot nu toe als een gemis is ervaren.

In een aantal gevallen is het ontbreken van deze bevoegdheden voor de MID waar het gaat om de interceptie van andere telecommunicatie als bedoeld in het bij de nota van wijziging toegevoegde achtste lid van artikel 25 – als een gemis ervaren. Dit is bijvoorbeeld het geval bij vermeende spionage door defensie-medewerkers. In zo'n situatie is het lastig op andere wijze voldoende inzicht te krijgen in deze activiteiten. Overigens zal naar verwachting bij de MIVD buiten de gevallen van gerichte interceptie als bedoeld in het bij de nota van wijziging toegevoegde achtste lid van artikel 25 – slechts in een gering aantal gevallen van de bevoegdheid als omschreven in artikel 25 van het wetsvoorstel gebruik dienen te maken.

De leden van de CDA-fractie vroegen wie de kosten moet betalen die verbonden zijn aan de medewerkingverplichtingen voor de houders van telecommunicatievoorzieningen en degenen die telecommunicatiediensten voor derden verzorgen. Zij vroegen in dit verband of het niet in de rede ligt dat degene die om de gegevens en de medewerking verzoekt, ook de daarmee gemoeide kosten voor zijn rekening neemt.

De investerings-, exploitatie- en onderhoudskosten voor de technische voorzieningen die door aanbieders van openbare telecommunicatienetwerken en openbare telecommunicatiediensten zijn of worden gemaakt teneinde aan de verschillende medewerkingverplichtingen inzake het aftappen van telecommunicatie te voldoen, komen ingevolge artikel 13.6, eerste lid, van de Telecommunicatiewet te hunner laste. Op grond van het tweede lid van dat artikel worden de kosten die rechtstreeks uit een individuele tap of informatieverstrekking voortvloeien in de vorm van administratiekosten en personeelskosten, door de Staat vergoed. Voor de redenen achter deze kostenverdeling, die buiten de reikwijdte van dit wetsvoorstel valt, wordt verwezen naar de passages over dit onderwerp in de memorie van toelichting bij het voorstel voor de Telecommunicatiewet¹.

De leden van de fractie van het CDA konden zich indenken dat wordt voorgesteld het aantal ministers dat betrokken is bij het verlenen van toestemming tot aftappen, terug te brengen tot één. Zij vroegen hoe de

¹ Kamerstukken II 1996/97, 25 533, nr. 3, blz. 125–127.

betrokkenheid van drie of vier ministers tot nu toe in de praktijk heeft gewerkt.

Wij zouden deze vraag als volgt willen beantwoorden. In de praktijk zijn er tot op heden geen problemen geweest met het feit dat al naar gelang de soort bevoegdheid – drie of vier ministers toestemming dienen te verlenen; noch waar het de inhoudelijke als de procedurele kant van de zaak betreft. Waar het de inhoudelijke kant van de zaak betreft, bijvoorbeeld waarom dient een bepaalde persoon te worden afgetapt, leert de ervaring dat hierbij het oordeel van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (immers verantwoordelijk voor de BVD) altijd wordt gevolgd; in procedurele zin zijn er ook geen problemen opgetreden, aangezien los van urgente gevallen de aanvraag van de lasten (inclusief verlengingen daarvan) zoveel mogelijk wordt geconcentreerd in één verzamel-aanvraag per kwartaal. Dat de ervaringen tot nu toe op dit punt bevredigend zijn, betekent echter niet dat er geen reden zou zijn om tot een ander toestemmingsstelsel te komen. Daaraan liggen immers andere inhoudelijke – overwegingen ten grondslag. Daaromtrent is eerder door de leden van de fractie van GroenLinks-fractie een vraag gesteld; wij verwijzen de leden van de fractie van het CDA graag naar ons antwoord daarop (paragraaf 3.3.2.1 van deze nota naar aanleiding van het verslag).

De leden van de fractie van de VVD vroegen of uit de tekst van bladzijde 42 en 43 van de memorie van toelichting moet worden opgemaakt dat het mogelijk is dat ambtenaren van de diensten zonder medeweten van het betrokken telefoonbedrijf trachten mobiele telefoongesprekken af te luisteren van personen waarvan men noch de identiteit noch het telefoonnummer kent. Zij merkten in dit verband overigens nog op dat naar de mening van deze leden het gestelde waar hiervoor op werd gewezen in strijd is met het gestelde in de laatste twee zinnen onderaan bladzijde 42 van de memorie van toelichting.

Wij beantwoorden de vraag van deze leden als volgt. Het (gericht) afluisteren van mobiele telefoongesprekken van personen waarvan noch de identiteit noch het telefoonnummer (of een ander daarmee vergelijkbaar nummer, zoals bedoeld in de Telecommunicatiewet) bekend is, is gelet op de in artikel 25 neergelegde regeling niet mogelijk. In het verzoek om toestemming tot het aftappen van telecommunicatie dient ingevolge artikel 25, vierde lid, een aantal gegevens te worden opgenomen; het betreft hier onder meer gegevens betreffende de identiteit van de persoon of organisatie alsmede het nummer als bedoeld in de Telecommunicatiewet. Het kan voorkomen dat noch het ene noch het andere gegeven op het moment van het verzoek om toestemming bekend is. Dat staat op zich aan de toestemmingverlening niet in de weg. De effectuering van de verleende toestemming is echter gelet op het bepaalde in artikel 25, vijfde lid – niet mogelijk. In artikel 25, vijfde lid, wordt immers bepaald dat indien bij het verzoek om toestemming het nummer nog niet bekend is, de toestemming slechts wordt verleend onder de voorwaarde dat de bevoegdheid slechts mag worden uitgeoefend zodra het nummer bekend is. Dit nummer kan op verschillende wijzen worden verkregen; of via de aanbieders van openbare telecommunicatienetwerken en openbare telecommunicatiediensten overeenkomstig de ter zake in de Telecommunicatiewet neergelegde regeling of doch slechts indien het nummer niet langs andere wijze of niet tijdig kan worden verkregen via de inzet van een technisch hulpmiddel waarmee het nummer kan worden verkregen. De bevoegdheid tot de inzet van een dergelijk technisch hulpmiddel wordt overigens in de bij deze nota naar aanleiding van het verslag gevoegde nota van wijziging aan artikel 25, vijfde lid, toegevoegd. Zodra het nummer bekend is, kan de bevoegdheid tot het afluisteren van telefoongesprekken worden geëffectueerd; hoofdstuk 13 van de Telecommunicatiewet regelt de medewerkingsplicht voor de aanbieders van openbare telecommunicatie-

netwerken en openbare telecommunicatiediensten aan de uitvoering van een bevoegd gegeven toestemming tot het aftappen of opnemen van door hen verzorgde telecommunicatie. Medeweten en medewerking van de genoemde aanbieders is regel. Op bladzijde 43, onderaan, van de memorie van toelichting is echter aangegeven ter toelichting op de in artikel 29, eerste lid, onder e, geregelde (binnentredings)bevoegdheid dat in zeer uitzonderlijke gevallen, namelijk indien een beroep op de medewerkingsplicht gelet op het belang van een goede taakuitvoering van de dienst is uitgesloten, door de dienst zelf in telecommunicatiecentrales voor openbare netwerken en diensten een telefoontap wordt geplaatst. In dat geval is er dus ook geen sprake van medeweten van de desbetreffende aanbieder. Terugkerend naar de door de leden van de VVD-fractie geformuleerde vraag, moet worden vastgesteld dat het afluisteren door ambtenaren van de diensten zonder medeweten van het telefoonbedrijf van mobiele telefoongesprekken waarbij noch de identiteit noch het nummer bekend is, niet mogelijk is. Het nummer dient immers altijd bekend te zijn.

Tot slot willen wij opmerken dat wij mede onder verwijzing naar hetgeen wij hiervoor hebben gesteld, maar ook overigens – de door deze leden vermeende tegenstrijdigheid in de memorie van toelichting, te weten het gestelde op bladzijde 42 en 43 in relatie tot de laatste twee zinnen van bladzijde 42, niet kunnen ontdekken.

De leden van de fractie van D66 wezen op het bepaalde in artikel 25, zesde lid, waarin wordt bepaald dat indien bij het verzoek om toestemming tot het met een technische hulpmiddel gericht afluisteren e.d. de gegevens betreffende de identiteit van een persoon of organisatie nog niet bekend zijn, de toestemming slechts wordt verleend onder de voorwaarde de desbetreffende gegevens zo spoedig mogelijk aan te vullen. Deze leden vreesden dat hiermee de bevoegdheid voor aftappen behoorlijk zou kunnen worden opgerekt. Zij vroegen ons deze uitzonderingsgrond nader toe te lichten. Voorts vroegen deze leden wat redelijkerwijs onder «zo spoedig mogelijk» wordt verstaan.

Anders dan de leden van de fractie van D66 menen is hier niet sprake van het oprekken van een bevoegdheid of van een uitzonderingsgrond. In de praktijk komt het namelijk wel eens voor dat de dienst aandacht heeft voor een bepaalde persoon, bijvoorbeeld doordat is gebleken dat deze «verdachte» contacten heeft met andere «targets», maar dat diens identiteit nog niet is vastgesteld. In dit soort gevallen moet het naar ons oordeel mogelijk zijn om toch een taplast te krijgen, zij het wel onder de voorwaarde waarvan artikel 25, zesde lid, spreekt. Aangezien het hier gaat om het uitoefenen van een bevoegdheid tot het gericht aftappen e.d. betekent dat dat de desbetreffende persoon ook al is zijn identiteit nog niet bekend niettemin in voldoende mate in de aanvraag om een taplast dient te zijn aangeduid; dat kan geschieden door bijvoorbeeld diens relatie tot andere «targets» te schetsen. Voorts moet bij de keuze voor deze bijzondere bevoegdheid en de aanvraag om toestemming uiteraard het afwegingskader, zoals dat geldt voor de inzet van bijzondere bevoegdheden, worden gehanteerd; daarvan zal in de redengeving voor de aanvraag van toestemming moeten blijken. Is eenmaal toestemming verleend door de desbetreffende minister mandaat is bij de uitoefening van de in artikel 25, eerste lid, geregelde bijzondere bevoegdheid niet mogelijk dan kan de bijzondere bevoegdheid jegens betrokkene worden uitgeoefend. Zodra echter diens identiteit is vastgesteld, dient de door de minister afgegeven taplast zo spoedig mogelijk met diens identiteitsgegevens te worden aangevuld. Indien een taplast voor drie maanden is afgegeven, hetgeen veelal het geval is, zal gedurende de periode dat de taplast geldt in de interne administratie bij de dienst met betrekking tot de afgegeven taplasten, daarvan aantekening dienen te worden gemaakt; het is dus niet zo dat zodra de identiteitsgegevens bekend zijn een nieuwe

taplast dient te worden aangevraagd. Het spreekt echter voor zich, dat indien na afloop van de periode waarvoor de taplast is afgegeven wordt geoordeeld dat deze dient te worden verlengd, de desbetreffende gegevens in de nieuwe aanvraag om toestemming overeenkomstig het bepaalde in artikel 25, vierde lid in de aanvraag dienen te worden vermeld.

De leden van de VVD-fractie vroegen of de tekst van bladzijde 44 en 45 betekent dat het mogelijk is dat al het telefoonverkeer – bijvoorbeeld per satelliet – geautomatiseerd kan worden afgeluisterd op het gebruik van bepaalde trefwoorden.

Op bladzijde 44 en 45 van de memorie van toelichting is artikel 26 van het wetsvoorstel toegelicht. In het eerste lid van artikel 26 wordt de bevoegdheid voor de diensten geregeld om ongericht niet-kabelgebonden telecommunicatie te ontvangen en op te nemen. Zoals in de memorie van toelichting is aangegeven gaat het bij de in artikel 26 geregelde bevoegdheid om de ongerichte interceptie van etherverkeer, waarbij al het etherverkeer dat via een bepaald satellietkanaal of een bepaalde frequentie wordt verzonden als het ware uit de lucht wordt gezogen en vervolgens in computers wordt opgeslagen. Artikel 26 ziet dus niet op kabelgebonden telecommunicatie; het telefoonverkeer dat langs deze weg plaatsvindt kan slechts op de voet van de regeling van artikel 25 (gerichte interceptie) plaatsvinden. In artikel 26, derde lid, is vervolgens aangegeven op welke wijze de aldus geïntercepteerde telecommunicatie kan worden geselecteerd. Ingevolge het derde lid, onder c, is selectie aan de hand van aan een nader omschreven onderwerp gerelateerde trefwoorden mogelijk. De bevoegdheid om het telefoonverkeer op het gebruik van trefwoorden «af te luisteren», is dan ook begrensd in die zin dat het dient te gaan om niet-kabelgebonden telecommunicatie welke op de wijze als omschreven in artikel 26, eerste lid, is opgenomen.

3.3.3 De uitoefening van nieuwe «bevoegdheden»

De leden van de PvdA-fractie vroegen zich af of het wel wenselijk is dat de verantwoording door de regering aan de kamer over een nieuwe bijzondere bevoegdheid achteraf wordt afgelegd. Het zou dus, aldus deze leden, kunnen dat de dienst een methode toepast waarvoor in de kamer geen draagvlak bestaat; zij achtten dat niet erg democratisch, zeker nu het inbreuken op grondrechten betreft. Deze leden wezen op de passage in de memorie van toelichting, waarin staat dat aangezien de minister de commissie IVD zo spoedig mogelijk over de uitvoering van een nieuwe bevoegdheid moet inlichten, deze op korte termijn kan worden gestaakt. De leden van de PvdA-fractie vonden deze uitleg niet geheel bevredigend en vonden dat onvoldoende was gemotiveerd waarom is afgezien van het afleggen van verantwoording vóór uitvoering van de nieuwe bevoegdheid. Voorts was voor hen onduidelijk waarom de term «zo spoedig mogelijk» en niet het woord «terstond» wordt gebruikt als aanduiding van de snelheid waarmee deze commissie daarover moet worden ingelicht. Tot slot vroegen zij of de commissie hierover schriftelijk wordt geïnformeerd.

Allereerst willen wij opmerken dat bij nota van wijziging in artikel 30, tweede lid, «zo spoedig mogelijk» door «terstond» is vervangen. Wij zijn het met de leden van de PvdA-fractie eens dat er geen enkel beletsel bestaat om de commissie IVD onmiddellijk na de verleende toestemming voor de inzet van een nieuwe «bevoegdheid» te informeren. Dit informeren kan zowel schriftelijk als mondeling geschieden. In het wetsvoorstel wordt ter zake geen vorm voorgeschreven. Ook in artikel 8, vierde lid, van het wetsvoorstel, wordt met betrekking tot de wijze van informatieverstrekking aan de commissie IVD niet voorgeschreven in welke vorm dit dient te geschieden. In beide gevallen berust het

achterwege laten van een dergelijk voorschrift op de gedachte dat in situaties waarin van zeer geheime informatie sprake is, het de voorkeur kan verdienen de informatie uitsluitend mondeling te verstrekken. Het lijkt ons voorts evident dat bij het informeren van de commissie IVD niet alleen wordt volstaan met de enkele mededeling dat een nieuwe «bevoegdheid» wordt toegepast, maar dat ook nader wordt ingegaan op de daaraan ten grondslag liggende beweegredenen. Daarbij kan ook operationele informatie zoals immers wel vaker geschiedt in het overleg met de commissie IVD vertrouwelijk worden medegedeeld.

Wat de vraag betreft waarom in wetsvoorstel is gekozen voor verantwoording achteraf en niet vooraf waar het gaat om de toepassing van een nieuwe «bevoegdheid» willen wij het volgende opmerken. Zoals we in de memorie van toelichting al hebben uiteengezet en dat vormt ook de kern van ons betoog achten wij het staatsrechtelijk onjuist om de kamer, in casu de commissie IVD, een zeker «bestuurlijke» taak toe te kennen in de sfeer van het operationele werk van de diensten. Of een nieuwe «bevoegdheid» in het kader van het operationele werk van de dienst moet worden ingezet, is een aangelegenheid waarover de voor de betreffende dienst verantwoordelijke minister gelet op alle relevante factoren en het vigerende afwegingskader een beslissing dient te nemen en de verantwoordelijkheid dient te dragen. Hij is immers verantwoordelijk voor de dienst in kwestie en voor de goede uitvoering van de aan de dienst opgedragen wettelijke taak; ter zake kan hij door het parlement ter verantwoording worden geroepen. Gelet op het doorgaans geheime karakter van de activiteiten van inlichtingen- en veiligheidsdiensten kan geen volledig openbare controle plaatsvinden, immers dat zou een goede taakuitoefening door de diensten schaden. Vandaar dat als het gaat om de geheime activiteiten de commissie IVD de controle daarop verricht; deze commissie krijgt alle relevante ook operationele informatie en legt jaarlijks, zoals bekend, van haar activiteiten via een verslag verantwoording af aan de gehele kamer. Op het moment dat de commissie naast deze controlerende taak ook een zekere «bestuurlijke» taak zou worden toebedeeld gaan naar ons oordeel de verantwoordelijkheden, waar het het operationele werk van de diensten betreft, door elkaar lopen. Dit achten wij wij geven toe dat we op dit punt afwijken van het eerder in het kabinetsstandpunt ingenomen standpunt onwenselijk. Wat het democratisch karakter van de voorgestelde regeling in artikel 30 betreft, de leden van de PvdA-fractie refereren in hun vraagstelling hier in zekere zin aan, merken wij op dat voor de uitoefening van de nieuwe «bevoegdheid» een wettelijk grondslag voorhanden is in de vorm van artikel 30; of artikel 30, zoals voorgesteld, waarin inderdaad sprake is van handelingen die tot een beperking van het in artikel 10, eerste lid, Grondwet neergelegde grondrecht kunnen leiden, uiteindelijk ook tot stand komt, is onderworpen aan de gebruikelijke democratische besluitvorming. Of voor dergelijke, concrete handelingen achteraf wel of geen draagvlak in de kamer bestaat, zal moeten blijken bij gelegenheid van de behandeling van het wetsvoorstel dat immers ter normering van deze handeling (de nieuwe bevoegdheid) binnen een jaar bij de Staten-Generaal dient te worden ingediend.

De leden van de VVD-fractie merkten op, dat de regering is teruggekomen van het standpunt dat het inzetten van nieuwe middelen vooraf met de commissie IVD besproken zal worden. Zij vroegen welke nieuwe, destijds niet in de afweging betrokken inzichten tot deze wijziging hebben geleid. Ook de leden van de CDA-fractie vroegen waarom de in het oorspronkelijk kabinetsstandpunt geldende argumentatie thans niet meer valide is. De staatsrechtelijke argumenten die nu worden gehanteerd, aldus deze leden, waren toen toch ook al bekend.

Wij geven toe dat de staatsrechtelijke argumenten indertijd weliswaar bekend waren, maar zijn bij de voorbereiding van het wetsvoorstel en in

het bijzonder bij het ontwerpen van de regeling met betrekking tot de bijzondere bevoegdheden, ook in relatie tot de voorstellen ter verbetering van het toezicht op de diensten, scherper in beeld gekomen. Het lijkt ons dat juist waar het gaat om het optreden van inlichtingen- en veiligheidsdiensten een heldere verantwoordelijkheidsverdeling in stand gehouden dient te worden. Voor het overige wijzen wij de genoemde leden naar onze reactie op de vragen en opmerkingen van de leden van de PvdA-fractie.

De leden van de VVD-fractie vroegen voorts welke beperkingen er gelden voor handelingen die eveneens niet tot een bijzondere bevoegdheid zijn te herleiden, maar waarvan de uitvoering niet leidt of kan leiden tot beperking van het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer. De diensten zijn op grond van zowel de huidige als de nieuwe Wiv bevoegd tot het verrichten van verschillende handelingen die niet als handelingen ter uitvoering van bijzondere bevoegdheden zijn aan te merken. Het is niet mogelijk om in algemene zin aan te geven welke beperkingen voor het verrichten van dergelijke handelingen gelden: elke niet bijzondere bevoegdheid kent haar specifieke beperkingen. Zo bepaalt artikel 17, tweede lid, van het wetsvoorstel dat een ambtenaar van een dienst, indien hij zich voor het verzamelen van gegevens tot een houder van een verzameling van persoonsgegevens wendt, verplicht is zich ten opzichte van de houder te legitimeren. Een ander voorbeeld is artikel 36, tweede lid, van het wetsvoorstel. Op grond van die bepaling mogen diensten gegevens aan zusterdiensten verstrekken, als daarbij de voorwaarde wordt gesteld dat de desbetreffende zusterdienst de gegevens niet aan anderen verstrekt. Omdat eventuele specifieke beperkingen aan een niet bijzondere bevoegdheid steeds in de regeling van de desbetreffende bevoegdheid zijn terug te vinden, menen wij met het geven van deze voorbeelden te kunnen volstaan.

De leden van de CDA-fractie wilden vernemen of aan de inrichting van het schriftelijk verslag dat wordt bijgehouden van de uitoefening van de bijzondere bevoegdheden door de diensten nog nadere eisen worden gesteld.

In artikel 33 van het wetsvoorstel hebben wij slechts de verplichting tot het maken van een verslag neergelegd. Daarbij is afgezien van het stellen van nadere eisen. De wijze waarop namelijk verslaglegging plaatsvindt zo wijst de huidige praktijk uit is sterk afhankelijk van de soort bijzondere bevoegdheid (inlichtingenmiddel) die wordt uitgeoefend. Al naar gelang de soort bijzondere bevoegdheid zal in het verslag meer of minder hoeven te worden opgenomen. Zo zal het verslag van het opvragen van abonneegegevens bij een aanbieder van een openbaar telecommunicatienetwerk of dienst er anders en waarschijnlijk ook korter uitzien dan een verslag van het binnentreden van een woning. Voorts moet worden gerealiseerd dat bij veel bijzondere bevoegdheden aan het verlenen van toestemming voor de uitoefening daarvan een schriftelijk verzoek ten grondslag moet liggen waarin onder meer aangegeven moet worden ten aanzien van «wie – waarom – gedurende welke periode – welke bevoegdheid» zou moeten worden uitgeoefend. In die gevallen bijvoorbeeld waar het gaat om een verzoek om het aftappen van telecommunicatie zal het verslag dan veelal beperkt kunnen blijven tot een feitelijke weergave van (relevante gedeelten van) de gevoerde telecommunicatie met weergave van de deelnemers aan het gesprek, gesprekstijden e.d. Al met al moet een flexibele invulling naar ons oordeel dan ook mogelijk blijven. Overigens moet de verslaglegging – waar het de uitoefening van bijzondere bevoegdheden betreft die onder de notificatieregeling ex artikel 33a vallen wel zodanig zijn, dat te zijner tijd kan worden voldaan aan de eisen die worden gesteld aan de inhoud van het notificatieverslag dat aan een burger moet worden uitgebracht. Deels zullen daarvoor de gegevens

opgenomen in het verzoek om toestemming kunnen worden gebruikt, deels de verslagen ex artikel 33.

De leden van de D66-fractie vonden de inzet van een nieuw middel dat niet is te herleiden tot één van de in de Wiv vermelde bevoegdheden eigenlijk niet in de doelstelling van dit wetsvoorstel passen, dat immers beoogt bevoegdheden van de diensten nader te normeren. Niettemin achtten deze leden het begrijpelijk dat de diensten enige ruimte moeten hebben om in een concreet geval bepaalde handelingen te verrichten. Zij vroegen ons aan te geven aan welke mogelijke situaties en middelen wij denken.

Wij zouden deze vraag als volgt willen beantwoorden. Met het wetsvoorstel zoals dat is ingediend bij de kamer, aangevuld met hetgeen in de nota van wijziging wordt voorgesteld, worden naar ons oordeel de bijzondere bevoegdheden die de diensten nodig hebben voor een goede uitvoering van hun taak naar de huidige stand van zaken uitputtend geregeld. Een en ander conform de door de leden van de D66-fractie gememoreerde doelstelling. Zouden er namelijk andere bijzondere bevoegdheden noodzakelijk zijn geacht voor de diensten, dan zouden die conform diezelfde doelstelling – reeds nu in het wetsvoorstel moeten worden genormeerd. Het is echter niet uitgesloten dat nadat het wetsvoorstel tot wet is verheven en in werking getreden – er zich ontwikkelingen voordoen die ertoe leiden dat met de thans genormeerde bijzondere bevoegdheden niet kan worden volstaan. Om deze nieuwe «bevoegdheden», beter gezegd handelingen, al wel vooruitlopend op een expliciete wettelijke normering in de Wiv conform de overige bijzondere bevoegdheden te kunnen verrichten indien een goede taakuitvoering van de dienst dat noodzakelijk maakt, is artikel 30 opgenomen. Deze legitimeert onder voorwaarden dergelijke handelingen. Wat de concrete vraag van de leden van de D66-fractie betreft, kunnen we daarop thans geen concreet antwoord geven. Immers in welke situaties of met betrekking tot welke middelen artikel 30 moet worden gehanteerd, laat zich moeilijk op voorhand voorspellen.

De leden van de D66-fractie wezen erop dat de regering aan de commissie IVD geen «bestuurlijke» taak wil toekennen waar het gaat om de uitvoering van een handeling als bedoeld in artikel 30. De regering, aldus deze leden, houdt wel rekening met de mogelijkheid dat de commissie IVD dan wel de commissie van toezicht nadat melding is gedaan van de uitvoering van een zodanige handeling deze oordeelt dat de handeling moet worden gestaakt. Is, aldus deze leden, dan echter niet evenzeer sprake van bestuurlijk optreden. En zou dan toetsing vooraf door de commissie IVD dan wel de commissie van toezicht zeker als het ingrijpende handelingen betreft – niet de voorkeur verdienen.

Anders dan de leden van de D66-fractie menen wij dat er geen sprake is van bestuurlijk optreden indien één van de commissies van oordeel is dat een uitvoering van een – niet tot een van de wettelijke bevoegdheden te herleiden – handeling zou moeten worden gestaakt. Het is immers de regering, althans de desbetreffende minister, die beslist of er gevolg wordt gegeven aan het oordeel van de betreffende commissie en de betrokken handeling inderdaad wordt gestaakt. Voor deze beslissing kan hij door het parlement ter verantwoording worden geroepen; of via het openbare verslag van werkzaamheden dat de commissie IVD aan de kamer uitbrengt of via de door de commissie van toezicht uit te brengen openbare toezichtsrapportages. In verband hiermee zijn wij tevens van mening dat toetsing vooraf door één van de bedoelde commissies niet de voorkeur verdient.

Met betrekking tot de nieuwe onvoorziene bevoegdheden vroegen de leden van de kleine christelijke fracties of het sluitstuk van een dergelijke

procedure altijd moet zijn een voorstel tot regeling aan de Staten-Generaal. Het komt hen namelijk niet ondenkbaar voor dat de conclusie bij de gebruikmaking van de bevoegdheid, kan zijn «eens maar nooit meer». In het licht daarvan vroegen zij of het niet meer voor de hand ligt te bepalen dat een dergelijke nieuwe bevoegdheid niet opnieuw mag worden gebruikt als niet binnen een jaar een voorstel van wet is ingediend.

Wij zijn van oordeel dat het sluitstuk bij de uitvoering van een handeling die niet tot een van de bestaande wettelijke bevoegdheden te herleiden is, altijd moet worden gevormd door een wetsvoorstel, hoezeer wij de leden van de kleine christelijke fracties ook kunnen volgen in hun aarzelingen. Het indienen van een wetsvoorstel houdt niet alleen verband met het vereiste dat voor elke handeling die inbreuk kan maken op de persoonlijke levenssfeer, een wettelijke grondslag moet bestaan, maar het bewerkstelligt ook een brede parlementaire controle op de uitgevoerde handeling. Het parlement krijgt immers de gelegenheid zich uit te spreken over (het al dan niet wettelijk verankeren van) de uitgevoerde handeling. Mocht het wetsvoorstel door het parlement worden verworpen, dan staat ondubbelzinnig vast dat er sprake is van een «eens maar nooit meer»-handeling. De plicht om altijd een wetsvoorstel in te dienen, biedt tezamen met de (verplichte) mededeling aan de commissie van toezicht en de commissie IVD een effectief controlemiddel op de uitvoering van handelingen die niet te herleiden zijn tot de bestaande wettelijk genormeerde bijzondere bevoegdheden.

Ten aanzien van het vastleggen dat een nieuwe bevoegdheid niet opnieuw mag worden gebruikt als niet binnen één jaar een wetsvoorstel is ingediend, wijzen wij op het nadeel dat termijnen in dit soort gevallen altijd arbitrair zijn. Bovendien bestaat er bij de handelwijze zoals neergelegd in het wetsvoorstel, meer transparantie.

De leden van de fractie van de PvdA wezen op artikel 31, waarin aan de toepassing van bijzondere bevoegdheden de eis van subsidiariteit en proportionaliteit wordt gesteld. Zij vroegen hoe deze toetsing nu concreet gaat plaatsvinden.

In de memorie van toelichting is ingegaan op de zogeheten risico- en dreigingsanalyse (paragraaf 2.5.3). Een dreigingsanalyse wordt gemaakt indien aan de hand van de risico-analyse wordt vastgesteld dat er een taak voor de dienst ligt. Overigens wordt opgemerkt, dat in de praktijk risico- en dreigingsanalyses meer en meer in elkaar geschoven worden; niettemin worden er onder bijzondere omstandigheden nog wel steeds op die omstandigheden toegespitste dreigingsanalyses gemaakt. Het doel van een dreigingsanalyse is vast te stellen naar welk aspect van de dreiging de belangstelling van de dienst uitgaat, welke tijdsdruk er bestaat alsmede welke gegevens er al voorhanden zijn en welke (nog) ontbreken. Op basis van deze analyse kan worden bepaald welke (bijzondere) bevoegdheden moeten worden ingezet om de gewenste (en ontbrekende) informatie te krijgen.

Daarbij komt het afwegingskader, zoals dat in de artikelen 31 en 32 is neergelegd, en in het bijzonder de eis van subsidiariteit en proportionaliteit in beeld. Hoofddregel is, dat de uitoefening van een bijzondere bevoegdheid als bedoeld in paragraaf 3.2.2 slechts geoorloofd is, indien de daarmee beoogde verzameling van gegevens niet of niet tijdig kan geschieden door raadpleging van voor een ieder toegankelijke informatiebronnen (zogeheten open bronnen) of van informatiebronnen waarvoor aan de dienst een recht op kennisneming van de aldaar berustende gegevens is verleend (artikel 31, eerste lid). Gelet op de inhoud van de dreigingsanalyse zal vastgesteld kunnen worden of de gewenste gegevens wel of niet dan wel deels langs de in artikel 31, eerste lid, gefomuleerde weg kunnen worden verkregen. Indien de gewenste gegevens niet of niet tijdig via deze weg kunnen worden verkregen, dan

zal overgegaan moeten worden tot de uitoefening van bijzondere bevoegdheden. Daarbij komt de vraag aan de orde welke bijzondere bevoegdheden wel of niet in aanmerking komen om te worden uitgeoefend. De uiteindelijke keuze voor een of meer bepaalde bijzondere bevoegdheden wordt door diverse factoren beïnvloed. Deze factoren hangen onder meer samen met (bepaalde kenmerken, eigenschappen, gedrag van) de persoon of organisatie waarop de dienst zich dient te richten, zoals bijvoorbeeld de door de betrokkene gehanteerde communicatiemiddelen, vervoersmiddelen e.d. Ter illustratie: als iemand geen telefoon heeft, valt de mogelijkheid tot het aftappen en opnemen van diens telecommunicatie weg, en wordt daarmee in zekere zin de inzet van (richt)microfoons geïndiceerd. Indien iemand een kantoorpand heeft van waaruit hij diverse activiteiten verricht, dan zal bij de keuze van de in te zetten bijzondere bevoegdheden met dat gegeven rekening worden gehouden; indien gegevens verzameld dienen te worden over de bezoekers van de betrokkene, dan is bijvoorbeeld (statische) video-observatie van de ingang van het pand een mogelijkheid, maar zijn ook andere observatiemethoden denkbaar. Verder is relevant de tijd die de dienst heeft om de ontbrekende gegevens te verzamelen; is er sprake van een acute dreiging dan zullen die bijzondere bevoegdheden dienen te worden uitgeoefend, waarmee naar verwachting de noodzakelijke gegevens zo spoedig mogelijk kunnen worden verkregen en zal ook de intensiteit van de inzet ervan groter kunnen zijn. Stel dat in een normale situatie de keuze dient te worden gemaakt uit het aftappen en opnemen van door de betrokken persoon gevoerde telefoongesprekken of het afluisteren van diens gesprekken door middel van een microfoon in diens woning, dan zal in gevallen van een acute dreiging de inzet van beide middelen tegelijk aanwezig kunnen zijn om tijdig de benodigde gegevens te verkrijgen.

Uit het voorgaande blijkt dat de keuze welke bijzondere bevoegdheid moet worden uitgeoefend, door diverse factoren wordt beïnvloed; toepassing van de subsidiariteitseis en de proportionaliteitseis kan niet in abstracto plaatsvinden doch is sterk context-gebonden. Deze afweging wordt bij gelegenheid van de dreigingsanalyse gemaakt en komt vervolgens telkens dan aan de orde als bijvoorbeeld de verlenging van de uitoefening van een bepaalde bijzondere bevoegdheid wordt overwogen of de beëindiging daarvan en de keuze voor een andere bevoegdheid dient te worden gemaakt. Belangrijke factoren zijn daarbij in hoeverre de verlangde informatie reeds is bemachtigd, de effectiviteit van de daarbij uitgeoefende bevoegdheid (ter illustratie: indien het aftappen van telecommunicatie geen relevante informatie oplevert, dient de vraag beantwoord te worden of voortzetting van de telefoontap nog wel wenselijk is mede in het licht van de proportionaliteitseis). Wij hopen met deze uiteenzetting de vraag van de leden van de PvdA-fractie voldoende te hebben beantwoord.

De leden van de PvdA-fractie vroegen voorts of de verplichting kan worden ingevoerd dat bij het vragen van toestemming tevens gemotiveerd wordt aangegeven waarom de bevoegdheid subsidiair en proportioneel is. Of is het – zo vroegen deze leden – de bedoeling van de regering een en ander te regelen in de algemene maatregel van bestuur, bedoeld in artikel 21, zevende lid? Ook vroegen zij hoe de regering over een dergelijke verplichting denkt.

Zoals uit de hiervoor gegeven uiteenzetting met betrekking tot de toepassing van de eis van subsidiariteit en proportionaliteit blijkt, is deze toepassing sterk context-gebonden. Uit het wettelijk vast te leggen systeem volgt dat de subsidiariteits- en proportionaliteitstoets bij de inzet van bijzondere bevoegdheden telkens een punt van aandacht is. Voor zover het gaat om verzoeken om toestemming die dienen te worden voorgelegd aan de voor de dienst verantwoordelijke minister, is bij de

regeling van de desbetreffende bijzondere bevoegdheden telkens aangegeven dat de reden waarom de desbetreffende bijzondere bevoegdheid moet worden uitgeoefend in het doorgaans schriftelijke – verzoek moet worden vermeld. Daartoe kan ook de verantwoording over de subsidiariteits- en proportionaliteitstoets worden gerekend. Buiten deze gevallen, die niet altijd de vorm van een expliciet schriftelijk verzoek om toestemming zullen hebben, zou het stellen van de eis dat telkens gemotiveerd wordt aangegeven waarom de bevoegdheid voldoet aan de subsidiariteits- en proportionaliteitseis, te ver strekken; hier moet onzes inziens de ruimte gelaten worden dat ook anderszins verantwoording over de gemaakte afweging ter zake wordt gegeven. De invoering van een verplichting, zoals door de leden van de PvdA-fractie wordt voorgesteld, achten we gelet op het voorgaande niet nodig, maar zou indien daartoe toch de wens zou bestaan beperkt dienen te blijven tot de gevallen waarbij de toestemming is voorbehouden aan de voor de dienst verantwoordelijke minister.

Wat de vraag van de leden van de PvdA-fractie betreffende de algemene maatregel van bestuur ex artikel 21, zevende lid, betreft, merken wij op dat deze algemene maatregel van bestuur niet strekt tot het invoeren van een motiveringsplicht met betrekking tot het subsidiariteits- en proportionaliteitsvereiste. Deze eventueel vast te stellen algemene maatregel van bestuur zal blijkens genoemd artikel betrekking hebben op (a) de voorwaarden waaronder en de gevallen waarin ter uitvoering van een instructie aan een agent handelingen mogen worden verricht die tot gevolg kunnen hebben dat medewerking wordt verleend aan het plegen van een strafbaar feit, dan wel een strafbaar feit wordt gepleegd en (b) de wijze waarop de uitoefening van de desbetreffende bevoegdheid wordt gecontroleerd.

De leden van de PvdA-fractie vroegen ons enkele voorbeelden, waarbij de uitoefening van een bijzondere bevoegdheid achterwege dient te blijven, indien de uitoefening ervan voor de betrokkene een onevenredig nadeel in vergelijking met het daarbij na te streven doel oplevert (artikel 31, derde lid).

Een voorbeeld hiervan is het volgende. Indien het wenselijk is om vast te stellen of een bepaalde persoon (A) een woning van een andere persoon (B) bezoekt, bestaan verschillende mogelijkheden dit vast te stellen. Bijvoorbeeld door video-observatie in de woning van persoon B, maar ook door bijvoorbeeld vanaf de openbare weg de woning te observeren. Het is evident dat als het enkel gaat om het vaststellen of de woning door persoon A wordt bezocht, video-observatie in de woning van persoon B gelet op het na te streven doel voor deze persoon een onevenredig nadeel oplevert. Een ander voorbeeld betreft het volgende. Indien het noodzakelijk is om vast te stellen met wie een bepaalde persoon telefoongesprekken voert, kan dit op diverse manieren geschieden. Zo kan dit geschieden door het plaatsen van een telefoontap, maar ook door bijvoorbeeld een zogeheten numerator-actie. Het is evident dat gelet op de verlangde gegevens het plaatsen van een telefoontap in dit geval een onevenredig nadeel voor de betrokken persoon oplevert en dus gekozen dient te worden voor een numerator-actie.

3.4 De verstrekking van gegevens door de diensten

De leden van de CDA-fractie vroegen waarom er – anders dan bij externe gegevensverstrekking – geen protocolplicht is opgenomen ten aanzien van de interne gegevensverstrekking. Zij wezen er in dit verband terecht op dat ook de verstrekking aan een ingevolge artikel 55 ten behoeve van de dienst werkzame ambtenaar als interne gegevensverstrekking dient te worden aangemerkt. Deze leden achtten het bijvoorbeeld in het kader van

een goede controle door de commissie van toezicht gewenst dat ten aanzien van beide vormen van verstrekking een protocolplicht geldt. Wij willen voorop stellen dat – zoals min of meer in de vraag van de leden van de CDA-fractie ligt besloten – de nodige voorzieningen binnen de organisatie van elk der diensten zijn – en waar nodig nog zullen worden – getroffen, opdat de commissie van toezicht te zijner tijd op een effectieve manier controle kan uitoefenen op de rechtmatige uitvoering van de Wiv. Dat geldt ook wat de verstrekking van gegevens betreft; zowel extern als intern. Anders dan deze leden zijn wij echter van oordeel dat volstaan kan worden met uitsluitend een protocolplicht voor externe gegevensverstrekking. In dat geval raken de gegevens immers buiten het bereik van de dienst. Gelet op de aard van de gegevens, die alleen al door het feit dat zij afkomstig zijn van een inlichtingen- en veiligheidsdienst een extra dimensie krijgen, alsmede op de bijzondere wettelijke eisen die aan (bepaalde vormen van) gegevensverstrekking worden gesteld, is het noodzakelijk om zicht te hebben op – niet alleen – de personen en instanties waaraan gegevens verstrekt worden, maar ook welke gegevens zijn verstrekt. De invoering van een protocolplicht óók voor de interne gegevensverstrekking heeft naar ons oordeel echter weinig tot geen toegevoegde waarde in het licht van andere voorzieningen die binnen de diensten bestaan. Zo is de verstrekking van gegevens binnen de diensten onderworpen aan het zogeheten «need to know»-principe; dit principe is functie-gebonden. Dit laatste betekent dat kennisneming van door de diensten verwerkte gegevens is voorbehouden aan die personen die vanuit hun functie daarvan kennis mogen krijgen. Hiernaast leidt de invoering van een dergelijke protocolplicht naar ons oordeel tot zodanige (administratieve) lasten, waarvan moeilijk gesteld kan worden dat die in een juiste verhouding staan tot het daarmee beoogde doel. Een dergelijke regeling – bij wijze van voorbeeld – zou tot gevolg hebben dat elk gesprek (telefonisch of vis-à-vis) tussen medewerkers van de dienst in het kader van de taakuitvoering, waarbij gegevens worden uitgewisseld, dient te worden geprotocolleerd.

De leden van de PvdA-fractie verzochten de regering de brief van de ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken van 28 februari 1992 ter zake van de bruikbaarheid van gegevens afkomstig van de diensten ten behoeve van de opsporing¹ in het licht van een aantal ontwikkelingen in de afgelopen jaren, nog eens nader te bezien en in een uitvoerige reactie uiteen te zetten of, en zo ja, de daarin vermelde conclusies ook in 1998 nog stand houden. Sinds 1992 vonden op het terrein van de informatievergaring ten behoeve van het strafproces immers veel ontwikkelingen plaats, vergelijk onder meer het rapport en de aanbevelingen van de commissie Van Traa alsmede de wetgeving die als reactie daarop is geëntameerd.

Wij zouden deze leden als volgt willen antwoorden. Sinds het verschijnen van de genoemde brief hebben zich inderdaad de nodige ontwikkelingen voorgedaan. Ontwikkelingen die onzes inziens ertoe nopen de brief van 1992 nog eens goed tegen het licht te houden waar nodig te actualiseren. In interdepartementaal verband wordt daaraan thans gewerkt; deze werkzaamheden zijn nog niet afgerond. Zodra dit het geval is zullen wij de kamer van de resultaten separaat op de hoogte stellen.

De leden van de VVD-fractie vroegen hoe het parlement kan controleren of organen die bevoegd zijn tot het nemen van maatregelen adequaat reageren op gegevens die hen door de diensten zijn verstrekt. Deze controlemogelijkheid is in verschillende opzichten beperkt. Allereerst doordat de parlementaire controle zich slechts uitstrekt tot datgene waarvoor de ministers verantwoordelijk zijn. Voor zover door de diensten gegevens zijn verstrekt aan andere ministers met het oog op door hen te behartigen belangen, strekt de controle van het parlement zich uit tot

¹ Notitie betreffende de bewijskracht van door de Binnenlandse Veiligheidsdienst verkregen bewijsmateriaal, kamerstukken II 1991/92, 22 463, nr. 4.

datgene wat zij met deze gegevens hebben gedaan. Het zijn dan ook deze ministers die ter verantwoording dienen te worden geroepen. Voor zover gegevens zijn verstrekt aan andere bestuursorganen, instanties e.d. zal controle op hetgeen deze instanties met de door de dienst verstrekte gegevens hebben gedaan, door andere instanties dienen plaats te vinden; het kan daarbij gaan om gemeenteraad, provinciale staten, maar uiteraard ook door rechterlijke en andere daarvoor aangewezen instanties. Controle door de rechter is bijvoorbeeld aan de orde indien een werkgever naar aanleiding van door de dienst verstrekte gegevens jegens een werknemer bepaalde rechtspositionele maatregelen heeft genomen. De controle-mogelijkheid is echter ook in een ander opzicht beperkt. Om controle uit te kunnen oefenen, is het nodig dat kenbaar is waarom, welke informatie aan welke persoon of instantie is verstrekt en wat deze er vervolgens mee heeft gedaan. Het moge duidelijk zijn dat voor zover al door personen en instanties waaraan door de dienst gegevens zijn verstrekt, aan de dienst teruggemeld wordt wat er met de verstrekte gegevens is gedaan – veelal dergelijke gegevens niet door een dienst openbaar gemaakt kunnen worden; dit kan ten koste gaan van de effectiviteit van het werk van de diensten, maar ook van de behartiging van de belangen waarvoor de gegevensverstrekking plaatsvindt. Bovendien: voor zover gegevens zijn verstrekt aan het openbaar ministerie of op de voet van artikel 38 aan personen of instanties die naar aanleiding daarvan bevoegd zijn jegens personen maatregelen te treffen, is het niet aan de dienst om eventueel tot openbaarmaking daarvan over te gaan maar aan het openbaar ministerie onderscheidenlijk de persoon of instantie als bedoeld in artikel 38. Het is immers in deze gevallen, maar overigens ook in alle andere gevallen, de verantwoordelijkheid van de personen en instanties waaraan is verstrekt om te bepalen of zij aan de hand van de verstrekte gegevens tot het nemen van maatregelen overgaan. De diensten verschaffen slechts informatie. Het voorgaande betekent dan ook dat controle door het parlement eigenlijk alleen goed mogelijk is door tussenkomst van de commissie IVD; daaraan kunnen immers de desbetreffende gegevens uiteraard voor zover deze voorhanden zijn – ter vertrouwelijke kennisneming worden voorgelegd. De parlementaire controle kan overigens versterkt worden via het rechtmatigheidstoezicht dat de commissie van toezicht zal gaan uitvoeren. Het is denkbaar dat de commissie van toezicht een toezichtsrapport over deze materie uitbrengt. In het kader van het toezicht zijn aan de commissie vergaande bevoegdheden toegekend; op basis van artikel 69 van het wetsvoorstel bestaat bovendien voor een ieder die bij de uitvoering van de wet betrokken is dus ook de personen en instanties waaraan gegevens zijn verstrekt de verplichting om aan de commissie desgevraagd alle inlichtingen te verschaffen en medewerking te verlenen. Zoals bij nota van wijziging wordt voorgesteld zal een door de commissie van toezicht opgesteld rapport in ieder geval een openbaar deel dienen te bevatten; het is echter wel zo, dat ook de commissie bij haar openbare rapportage in ieder geval de kritische ondergrenzen te weten actueel kennisniveau, bronnen en modus operandi – in acht dient te nemen. Dit openbare rapport wordt door tussenkomst van de verantwoordelijke minister, vergezeld van diens reactie daarop, aan de beide kamers der Staten-Generaal gezonden. Tot op zekere hoogte is dus openbare controle mogelijk. Het geheime deel van het toezichtsrapport dat concreter kan zijn – wordt door tussenkomst van de verantwoordelijke minister, vergezeld met diens reactie daarop, gezonden aan de commissie IVD van de Tweede Kamer.

In artikel 37, eerste lid, van het wetsvoorstel wordt aan de minister ruimte gelaten een eigen afweging te maken. De leden van de PvdA-fractie vroegen of deze discretionaire bevoegdheid wordt gecontroleerd. Wie, aldus deze leden, heeft er zicht op wanneer de minister wel en wanneer hij niet het OM inlicht, en waarom.

In de dagelijkse praktijk van het werk van de diensten wordt regelmatig kennisgenomen van strafbare feiten of het voornemen tot het plegen daartoe. Of daarvan een ambtsbericht wordt uitgebracht aan het openbaar ministerie staat inderdaad ter discretie van de minister, of namens deze het hoofd van de dienst. Bij het werk van de dienst staat evenwel de eigen taakuitoefening voorop. Of aan het openbaar ministerie gegevens via het uitbrengen van een ambtsbericht worden verstrekt ter zake van geconstateerde strafbare feiten, zal dan ook mede in het licht van de eigen taakuitoefening worden beoordeeld. Daarover vindt ook overleg plaats met de zogeheten BVD-officier van justitie. Het spreekt echter voor zich dat als er sprake is van majeure feiten dit gevolgen heeft voor de wijze waarop met de discretionaire bevoegdheid wordt omgegaan; de marges worden dan wel smaller. Wat het controle-aspect betreft, moet worden opgemerkt dat de controle op de uitoefening van deze bevoegdheid evenals met betrekking tot de andere bevoegdheden die aan de diensten toekomen aan inherente beperkingen onderhevig is, zij het dat met de komst van de onafhankelijke commissie van toezicht deze controle wel kan worden geoptimaliseerd. Het is bovendien niet zo dat de minister van alle geconstateerde strafbare feiten op de hoogte wordt gesteld; dat zou niet alleen veel bureaucratische rompslomp opleveren, maar bovendien zal in de meeste gevallen daaraan toch geen gevolg richting openbaar ministerie gegeven kunnen worden. Controle is in de praktijk eigenlijk alleen dan mogelijk in de gevallen, waarbij wel tot verstrekking wordt overgegaan.

3.5 De verwijdering, vernietiging en overbrenging van gegevens

De leden van de PvdA-fractie missen in de memorie van toelichting een uitleg over hoe de verwijdering, vernietiging en overbrenging van gegevens nu verloopt en hoe hier, door het wetsvoorstel, verandering in zal komen. Wij beantwoorden deze vraag als volgt.

Volgens de huidige Wiv en de daarop gebaseerde privacyregelingen moeten persoonsgegevens worden verwijderd zodra zij niet langer noodzakelijk zijn voor de uitvoering van de taken van een dienst. De verwijderde gegevens moeten worden vernietigd tenzij wettelijke regels omtrent bewaring daaraan in de weg staan. De verwijderde gegevens die niet voor vernietiging in aanmerking komen worden bewaard in afgezonderde bestanden die uitsluitend toegankelijk zijn voor archiefwerkzaamheden, klachtbehandeling en dergelijke. De bewaring en vernietiging van gegevens – zowel persoonsgegevens als andere gegevens – wordt geregeld door de Archiefwet 1995. De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen en de minister die het mede aangaat, stellen gehoord de Raad voor cultuur, selectielijsten vast die tenminste aangeven welke gegevens voor vernietiging in aanmerking komen. Met de Tweede Kamer is echter afgesproken dat voor de BVD een zwaardere procedure zal gelden dan die van de Archiefwet 1995. Bij de BVD heeft de Centrale Archiefselectiedienst (CAS) op basis van een volgens de gebruikelijke regels vastgestelde selectielijst een proefbewerking op de archieven uitgevoerd. Over het resultaat van deze praktijkproef zal de Raad voor cultuur advies uitbrengen en pas daarna zal in overleg met de Tweede Kamer worden besloten of er daadwerkelijk kan worden vernietigd. In essentie worden volgens de thans voorliggende BVD-selectielijsten uitsluitend grootschalig verzamelde persoonsgegevens vernietigd. Vrijwel alle overige door de BVD vastgelegde gegevens alsmede steekproeven van de te vernietigen persoonsgegevens blijven bewaard. De Archiefwet 1995 regelt ook de overbrenging. Archiefbescheiden die niet voor vernietiging in aanmerking komen worden overgebracht naar een archiefbewaarplaats. In beginsel gebeurt dit wanneer de archiefbescheiden 20 jaar oud zijn. Het kan echter ook eerder. Bij de overbrenging worden de noodzakelijke beperkingen aan de

openbaarheid gesteld. De archiefbescheiden waarvoor een openbaarheidsbeperking geldt met het oog op het belang van de staat of zijn bondgenoten, worden na de overbrenging, conform de Archiefwet 1995, in verband met het vereiste beveiligingsregime weer teruggelend aan de diensten. Archiefbewaarplaatsen zijn in beginsel namelijk open instituten die niet zijn ingesteld op het bewaren en beveiligen van staatsgeheime stukken.

Het wetsvoorstel brengt slechts op één punt verandering in de regels die gelden voor de verwijdering, vernietiging en overbrenging van gegevens. Voor de overbrenging van archiefbescheiden bevat artikel 42 van het wetsvoorstel een bijzondere regeling. De constructie van het aan de diensten teruglenen van overgebrachte archiefbescheiden waarop in het belang van de staat of zijn bondgenoten een openbaarheidsbeperking rust, is gekunsteld en niet praktisch. Het wetsvoorstel bevat daarom de regeling dat bescheiden niet worden overgebracht zolang zij nog in het belang van de staat of zijn bondgenoten – en dus niet in verband met enig ander belang – geheim moeten worden gehouden. Zoals uiteengezet in de memorie van toelichting is deze wijziging ingegeven door praktische overwegingen. Om ieder misverstand te voorkomen wijzen wij er nadrukkelijk op dat de bijzondere overbrengingsregeling niet leidt tot een beperking van de mogelijkheden tot kennisneming door burgers en wetenschappers. Het al dan niet geheim zijn van de bescheiden wordt bepaald door hun inhoud en niet door de plaats waar zij zich bevinden. De Archiefwet 1995 en de nieuwe Wiv kennen immers beide de openbaarheidsbeperking in het belang van de staat en zijn bondgenoten. Of documenten gelet op hun inhoud in het belang van de staat of zijn bondgenoten geheim moeten worden gehouden, wordt volgens het wetsvoorstel overigens bepaald nadat daaromtrent advies van de algemene rijksarchivaris is ingewonnen. Weigeringen om documenten in verband met een openbaarheidsbeperking ter inzage te geven, kunnen aan de rechter ter toetsing worden voorgelegd. Voor verdere informatie over de bijzondere regeling voor het overbrengen van archiefbescheiden verwijzen wij voorts naar hetgeen in paragraaf 4.6 van deze nota naar aanleiding van het verslag is gesteld.

4. KENNISNEMING VAN DOOR OF TEN BEHOEVE VAN DE DIENSTEN VERWERKTE GEGEVENS

4.1 Algemeen

De leden van de fractie van D66 vroegen zich af of zij het goed zagen, dat in het wetsvoorstel een regime ter zake van de kennisneming van gegevens bij de diensten wordt ingevoerd dat op onderdelen een teruggang betekent bij hetgeen op dit moment in de praktijk mogelijk is. Zij kregen de indruk dat het belang van geheimhouding wel erg zwaar wordt aangezet in de verhouding tot het belang van de openbaarheid. In reactie hierop zouden wij allereerst het volgende willen opmerken, opdat de beantwoording van de vraag van deze leden in de juiste context plaatsvindt.

Anders dan deze leden veronderstellen – blijkens het inleidend betoog in het verslag op de door hen opgeworpen vraag – is de toepasselijkheid van de Wet openbaarheid van bestuur op inzage van eigen persoonsgegevens (en die van derden) niet het normale systeem voor dit soort situaties. Als dat wel het geval zou zijn, dan zouden immers alle andere inzage-regelingen in eigen persoonsgegevens – maar evenzeer in die van derden – in de Nederlandse wetgeving, zoals bijvoorbeeld die welke zijn opgenomen in de Wet persoonsregistraties, de Wet politieregisters, de

Wet gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens en in de voorgestelde Wet bescherming persoonsgegevens, als abnormaal (dat wil zeggen van het veronderstelde normale regime afwijkend) moeten worden beschouwd. Dat is echter geenszins het geval; integendeel. De genoemde wettelijke regelingen geven regels voor de registratie door overheidsorganen van persoonsgegevens voor uiteenlopende – al dan niet in de wet zelf gespecificeerde – taken. Dergelijke specifieke regelingen – waarbij niet alleen normen worden gesteld voor de gevallen waarin en de voorwaarden waaronder welke soort gegevens omtrent een persoon mogen worden geregistreerd en verstrekt (onder de werking van de Wbp: verwerkt) maar ook welke rechten (en plichten) aan een geregistreerde toekomen – strekken ter uitvoering van de regelingsopdracht van artikel 10, tweede en derde lid, van de Grondwet en vormen – ook ingevolge artikel 8 EVRM – de vereiste wettelijke beperkingsgrondslag voor het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer. In deze wettelijke regelingen is derhalve een afweging gemaakt tussen de diverse belangen die bij de desbetreffende registraties c.q. gegevensverwerkingen betrokken zijn. De Wet openbaarheid van bestuur – die niet specifiek op persoonsgegevens ziet, maar betrekking heeft op alle gegevens die bij overheidsorganen berusten – geeft een algemene en – ten opzichte van de bijzondere wettelijke regelingen zoals voornoemd – aanvullende regeling. Het doel van de Wet openbaarheid van bestuur is – in vergelijking met die van de genoemde regelingen en de daarin opgenomen inzageregelingen – ook anders; openbaarheid staat (inderdaad) voorop ter bevordering van de democratische bestuursvoering.

De toepasselijkheid van de Wet openbaarheid van bestuur als inzage-regeling in eigen persoonsgegevens, die eventueel bij een dienst geregistreerd zouden kunnen zijn, is dan ook niet meer en niet minder een noodoplossing. Zoals deze leden bekend is, kende de huidige Wiv en de daarop gebaseerde privacyregelingen van BVD en MID – evenals de hiervoor genoemde wettelijke regelingen – een eigen inzage-regeling; dat deze inhield dat verzoeken om inzage in eigen gegevens – ongeacht de vraag of er wel of niet gegevens bij de diensten voorhanden waren – te allen tijde dienden te worden afgewezen doet daaraan niet af. De huidige Wiv en daarop gebaseerde uitvoeringsregelgeving dient op gelijke voet te worden geplaatst met de Wet persoonsregistraties, Wet politieregisters en Wet Gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens.

In de zaken Van Baggum en Valkenier heeft de Afdeling bestuursrecht-spraak van de Raad van State echter – om in de memorie van toelichting bij onderhavig wetsvoorstel uiteengezette redenen – artikel 8 en 16 Wiv jo. artikel 10 van de Privacyregeling BVD in verband met strijd met artikel 8 en 13 EVRM buiten toepassing gelaten. Als beoordelingskader voor deze inzageverzoeken werd door de bestuursrechter vervolgens teruggegrepen op de Wet openbaarheid van bestuur (als algemeen aanvullende regeling). Dat daarmee – als noodoplossing – een regeling van toepassing is verklaard die van origine als uitgangspunt «openbaarheid» heeft, betekent dan ook naar ons oordeel nog niet automatisch dat «openbaarheid» – wat de activiteiten van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten betreft – vervolgens als het algemene uitgangspunt zou dienen te gelden. Om redenen uiteengezet in de memorie van toelichting past bij de activiteiten van deze diensten juist als uitgangspunt geheimhouding; hetgeen niet wegneemt dat op enig moment de redenen voor geheimhouding niet meer opgeld doen en dus – met inachtneming van eisen van bronbescherming e.d. – een zo ruim mogelijke mate van openbaarheid wordt nagestreefd.

Sinds de uitspraken in de zaken Van Baggum en Valkenier wordt – in afwachting van een nieuwe Wiv, waarin opgenomen een op de diensten toegespitste inzage-regeling die naar het oordeel van de regering wél degelijk voldoet aan de eisen van het EVRM – alle verzoeken om inzage in

eigen persoonsgegevens dan ook behandeld als een verzoek in de zin van de Wet openbaarheid van bestuur.

Wat verzoeken om inzage in persoonsgegevens van derden betreft, geldt – zie in dit verband ook de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in de zaak Reydon/De Jager¹ – de in de huidige Wiv (artikel 16) en de daarop gebaseerde Privacyregeling BVD ter zake opgenomen regeling onverkort: dergelijke inzageverzoeken dienen te worden afgewezen.² Voor de volledigheid wijzen wij er op, dat deze wettelijke regeling tot stand is gekomen ná het door de leden van de D66-fractie aangehaalde uitspraak van de Afdeling bestuurspraak van de Raad van State.

Overigens wijzen wij erop dat inzage in persoonsgegevens van derden ook in de hierboven genoemde regelingen, zoals de Wet persoonsregistraties en de Wet politieregisters, sterk aan banden is gelegd. Zo geldt in het kader van de Wet persoonsregistraties immers dat verstrekking slechts is toegestaan voor zover dit in overeenstemming is met het doel van de registratie, wordt gevorderd ingevolge een wettelijk voorschrift dan wel geschiedt met toestemming van de geregistreerde. Wij erkennen overigens dat artikel 11, tweede lid, van de Wet persoonsregistraties ook de mogelijkheid biedt om ten behoeve van wetenschappelijk onderzoek gegevens te verstrekken, voor zover de persoonlijke levenssfeer van de betrokkene niet onevenredig wordt geschaad; dit laatste wordt dan – blijkens de wetsgeschiedenis – ondervangen door het vragen van toestemming aan de betrokkene of door de verstrekking van geanonimiseerde gegevens. Een dergelijke regeling zou als het gaat om gegevens die zich bij inlichtingen- en veiligheidsdiensten bevinden om verschillende redenen overigens geen toepassing kunnen vinden. Allereerst lijkt ons het vragen van toestemming aan de betrokkene onmogelijk nu daarmee zicht wordt gegeven op het actueel kennisniveau van de dienst; voorts zal in de gevallen dat gegevens in geanonimiseerde vorm worden verstrekt de vraag kunnen rijzen of met de desbetreffende gegevensverstrekking wel in voldoende mate wordt tegemoet gekomen aan de wens van de verzoeker, nu er er naar verwachting weinig gegevens zullen overblijven die kunnen worden verstrekt.

Wat de Wet politieregisters betreft is de verstrekkingregeling nog stringenter; dat is ook niet zo vreemd gelet op de aard van de door de politie verwerkte gegevens. Het lijkt ons dat de gegevens bij de diensten naar hun aard even gevoelig, zo niet gevoeliger zijn dan die welke de politie verwerkt; dat rechtvaardigt onzes inziens dan ook een stringent inzageregime voor derden, zoals de huidige Wiv kent en de toekomstige Wiv naar ons oordeel zou dienen te bevatten.

Nu concreet wat de vraag van de leden van de D66-fractie betreft, namelijk of het in het wetsvoorstel voorgestelde regime een achteruitgang betekent ten opzichte van het huidige regime. Naar ons oordeel – alles afwegende – niet. Daarbij betrekken we overigens mede ons voorstel, opgenomen in de bij deze nota naar aanleiding van het verslag gevoegde nota van wijziging, om in geval van inzage in eigen gegevens de regeling opgenomen in artikel 49 van het wetsvoorstel ook van toepassing te doen zijn op de inzage in eigen persoonsgegevens; deze regeling biedt de mogelijkheid om aan betrokkene een schriftelijk overzicht van de hem betreffende gegevens te verstrekken (dat kan een afschrift zijn, maar ook bijvoorbeeld een opsomming of samenvatting van hem betreffende gegevens die in verschillende documenten voorkomen). Op dit punt komen we dan ook tegemoet aan de opmerking van de leden van de D66-fractie, waarbij zij het in artikel 45, tweede lid, van het wetsvoorstel neergelegde verbod voor betrokkene om bij gelegenheid van kennisgeving van de hem betreffende gegevens deze op enigerlei wijze vast te leggen, als een wel erg vergaande beperking bij het recht- en bewijs-

¹ Uitspraak van 12 december 1995, gepubliceerd in AB 1996, 332.

² Het in de uitspraak inzake Reydon/De Jager door de Afdeling bestuursrechtspraak ingenomen standpunt is in latere uitspraken bevestigd, zodat inmiddels van vaste jurisprudentie kan worden gesproken.

zoeken beschouwen. In paragraaf 4.6 van deze nota naar aanleiding van het verslag wordt op ons voorstel nader ingegaan, zodat we deze leden graag daarnaar verwijzen. Dit laatste geldt tevens voor enkele andere vragen van deze leden, die immers ook – als kritiekpunten op het wetsvoorstel – terug komen in het rapport van de werkgroep Onderzoek van de archieven van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten (werkgroep-Valk), waarop in paragraaf 4.6 van deze nota uitgebreid zal worden ingegaan. Het betreft hier in het bijzonder de vragen van deze leden over de termijn die aan de diensten worden gegund bij de behandeling van inzageverzoeken, de keuze voor de bestuursrechter en de overdracht van archiefbescheiden naar het Algemeen Rijksarchief.

De leden van de D66-fractie gaven tenslotte te kennen de schriftelijke reactie van de regering graag af te wachten, maar reeds op voorhand te kennen te willen geven dat het moeilijk zal zijn hen te overtuigen van de noodzaak van een zo strakke openbaarheid beperkende lijn als, naar hun oordeel, in het wetsvoorstel wordt aangehouden.

Wij hopen dat deze leden met de uiteenzetting zoals die in het voorgaande is gegeven alsmede met hetgeen voorts in dit hoofdstuk van de nota naar aanleiding van het verslag in reactie op vragen van leden van deze en andere fracties is gesteld ter zake van de problematiek van kennisneming van door of ten behoeve van de diensten verwerkte gegevens, worden overtuigd van de noodzaak van een regeling als door ons voorgesteld. In de bijlage bij deze nota is overigens een overzicht op hoofdlijnen – opgenomen van de in een aantal Westeuropese landen alsmede de Verenigde Staten van Amerika geldende regelgeving waar het gaat om onder andere de toegang tot gegevens bij inlichtingen- en veiligheidsdiensten. Uit dat overzicht kan naar ons oordeel worden opgemaakt dat de indruk van de leden van de D66-fractie, dat de koudwatervrees groot is en dat geheimhouding van gegevens in Nederland een aanzienlijk hogere prioriteit krijgt dan in vele andere landen, onjuist is. De door ons voorgestelde regeling overigens ook de huidige regeling steekt zowel waar het gaat om toegang tot gegevens die bij de diensten berusten als waar het gaat om de overbrengingstermijn en de toegang tot gegevens met betrekking tot gegevens die zijn overgebracht naar een archiefbewaarplaats niet ongunstig af bij datgene wat in de andere onderzochte landen regel is. Het tegenovergestelde namelijk dat de Nederlandse regelgeving als regel gunstiger uitpakt lijkt eerder het geval te zijn. Wij vragen ons dan ook af waarop de stelling van de leden van de D66-fractie, dat het belang van de openbaarheid in deze landen na verloop van enige (beperkte) tijd zwaarder weegt, is gebaseerd.

De leden van de SP-fractie constateerden – overigens terecht – dat hoofdstuk 4 van het wetsvoorstel tot consequentie heeft dat de Wet openbaarheid van bestuur niet langer van toepassing zal zijn op de kennisneming van persoonsgegevens en andere gegevens bij de diensten. Zij vroegen daarop een nadere toelichting.

In het voorgaande hebben wij reeds in reactie op vragen en opmerkingen van de leden van de D66-fractie uiteengezet waarom de Wet openbaarheid van bestuur thans toepassing vindt als het gaat om inzage in eigen persoonsgegevens bij de diensten; het gaat daarbij om een noodoplossing. Op inzage in persoonsgegevens van derden is artikel 16 van de (huidige) Wiv van toepassing; dergelijke verzoeken worden conform vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State – afgewezen. Wat de inzage in andere dan persoonsgegevens betreft is thans de Wet openbaarheid van bestuur van toepassing; in het wetsvoorstel, dat beoogt met betrekking tot de verstrekking van (alle soorten) gegevens door de diensten een uitputtende regeling te geven, is de regeling uit de Wet openbaarheid van bestuur vrijwel ongewijzigd overgenomen (zie de artikelen 49, 51 en 52), zodat – mede gelet op artikel

43 van het wetsvoorstel – deze wet na inwerkingtreding van de nieuwe Wiv niet meer van toepassing zal zijn.

4.2 Recht op kennisneming van persoonsgegevens

De leden van de PvdA-fractie vonden dat onvoldoende is gemotiveerd waarom van de huidige praktijk, waarbij de persoon aan wie inzage in hem betreffende gegevens bij de dienst is verleend deze op enigerlei manier mag vastleggen, wordt afgeweken. Zij vroegen of de motivering voor het in artikel 42, tweede lid, neergelegde verbod alsnog kon worden gegeven.

Naar ons oordeel kan beantwoording van deze vraag thans achterwege blijven, nu – zoals wij hierboven in antwoord op vragen van de leden van de D66-fractie hebben aangegeven en nader uiteengezet in paragraaf 4.6 van deze nota naar aanleiding van het verslag – bij nota van wijziging wordt voorgesteld om artikel 49 van het wetsvoorstel ook van toepassing te doen zijn op (gehonoreerde) verzoeken om inzage in eigen persoonsgegevens.

De leden van de fractie van GroenLinks waren niet overtuigd door de motivering van de inperkingen van het inzagerecht. Zij stelden in dat verband diverse vragen. Allereerst, zo vroegen deze leden, moet onder het recht op inzage ook niet – conform de Wet openbaarheid van bestuur – het recht op het maken van kopieën worden begrepen.

Zowel in de Wet openbaarheid van bestuur als in de (nieuwe) Wiv wordt aan het betreffende overheidsorgaan verschillende modaliteiten gelaten waarmee op een – gehonoreerd – verzoek om inzage in gegevens kan worden gereageerd. Zo kan gekozen worden voor het verstrekken van een kopie van het document, maar bijvoorbeeld ook voor het geven van een uittreksel of een samenvatting. Het is dan ook niet zo, dat uit het inzagerecht een recht op het maken van kopieën voortvloeit; het is het overheidsorgaan dat daaromtrent een beslissing neemt, waarbij – in het kader van de Wiv – de voorkeur van de aanvrager zal worden afgewogen tegen het belang van de dienst (zie artikel 49 van het wetsvoorstel).

De leden van de fractie van GroenLinks vroegen vervolgens of wij konden toelichten welke betekenis de voorgestelde regeling rond het inzagerecht heeft voor de toepasselijkheid van de Wet openbaarheid van bestuur. Zoals reeds hierboven is aangegeven, kent de nieuwe Wiv een uitputtende regeling voor de verstrekking van gegevens door de diensten; de Wet openbaarheid van bestuur is dan ook verder niet van toepassing.

De leden van de fractie van GroenLinks vroegen ons voorts of de vergelijking met de Wet politieregisters niet misplaatst is, nu het in het voorliggende wetsvoorstel niet om actuele gegevens gaat, maar om gegevens die tenminste vijf jaar oud zijn. Wij interpreteren deze vraag aldus dat daarmee wordt bedoeld op het feit dat ingevolge de Wet politieregisters de verstrekking van afschriften («mededelingen in schriftelijke vorm») bij uitoefening van het recht op kennisneming wordt uitgesloten en in het wetsvoorstel – zoals het bij de Tweede Kamer is ingediend – een vergelijkbare, zo men wil verregaander beperking wordt aangebracht, namelijk dat men bij kennisneming van de betreffende gegevens deze zelfs niet op enigerlei wijze mag vastleggen (artikel 42, tweede lid).

De vergelijking die wij hebben gemaakt met de Wet politieregisters is naar ons oordeel in algemene zin niet misplaatst, indien men zich daarbij richt op de aard van de gegevens die door enerzijds de politie en anderzijds de diensten worden verwerkt; niemand zal willen ontkennen dat dergelijke gegevens een «gevoelig» karakter dragen waarmee met grote zorgvuldigheid moet worden omgesprongen. Zoals wij hiervoor echter al hebben aangegeven stellen wij bij nota van wijziging voor om met betrekking tot

de kennisneming door een persoon van hem betreffende gegevens bij een dienst artikel 49 van het wetsvoorstel van toepassing te verklaren; dat betekent dat – om in termen van de Wet politieregisters te spreken – betrokkene ook mededelingen in schriftelijke vorm kunnen worden gedaan. Daarmee wijken wij dus – uiteindelijk – ten gunste van de betrokkene af van de regeling zoals die in de Wet politieregisters is opgenomen.

Overigens willen wij nog een enkele opmerking maken over – blijkens de vraagstelling – bij deze leden aanwezige veronderstelling dat gegevens bij de diensten die ouder zijn dan vijf jaar niet meer actueel zouden zijn, maar ook – eveneens impliciet in hun vraagstelling besloten – dat het bij politieregisters (altijd) om actuele gegevens zou gaan. Deze veronderstelling is niet juist. Zoals ook uit artikel 50 van het wetsvoorstel en de daarop gegeven toelichting blijkt, kunnen gegevens van vijf jaar en ouder nog wel degelijk actueel zijn indien omtrent de betrokken persoon nog gegevens zijn verwerkt die jonger zijn dan vijf jaar in het kader van een onderzoek waarin ook die oudere gegevens zijn verwerkt dan wel indien die oudere gegevens (nog) relevant zijn voor enig ander lopend onderzoek. Wat de gegevens, opgenomen in politieregisters betreft¹, wordt opgemerkt dat ook daar «niet-actuele» gegevens in kunnen zitten. Voorts zal aan een persoon bij uitoefening van diens recht op kennisneming van hem betreffende gegevens opgenomen in een politieregister de kennisneming van die gegevens voor zover die noodzakelijk zijn voor een goede uitoefening van de politietaak («actuele» gegevens) dan wel indien gewichtige belangen van derden daartoe noodzaken, op grond van artikel 21, eerste lid, Wet politieregisters dienen te worden geweigerd.

De leden van de GroenLinks-fractie vroegen ons of wij het niet met deze leden eens zijn dat een zo grote inperking van het recht op inzage – naar wij aannemen bedoelen deze leden het verbod om op enigerlei wijze ter inzage gegeven gegevens vast te leggen – op een zeer zwaarwegend ander belang moet berusten.

Nu zoals hierboven reeds is gesteld deze inperking ongedaan is gemaakt, behoeft deze vraag onzes inziens verder geen beantwoording.

Deze leden vroegen voorts of het juist is dat tot dusverre slechts ongeveer driehonderd maal positief op een verzoek tot inzage is gereageerd.

Voor zover het gaat om verzoeken om inzage, die zijn ingediend bij de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, kan het volgende worden medegedeeld. Door de dienst wordt niet precies bijgehouden in hoeveel gevallen positief op een verzoek tot inzage wordt gereageerd; met positief wordt dan hier bedoeld, dat aan betrokkene inzage wordt verleend in omtrent hem aangetroffen niet-actuele gegevens tot voor kort in een door hem aangegeven bestuurlijke aangelegenheid of context. Het gaat echter in dit geval wel om meer dan vierhonderd gevallen. Daarnaast komen gevallen voor, dat aan betrokkene wordt medegedeeld dat omtrent hem géén niet-actuele gegevens zijn aangetroffen.

In zekere zin is dit ook te duiden als een «positieve» reactie, waarbij echter door het ontbreken van niet-actuele gegevens ook geen inzage gegeven kan worden. Een dergelijke mededeling laat natuurlijk onverlet dat omtrent betrokkene wel gegevens aanwezig kunnen zijn in het kader van een lopend onderzoek (actuele gegevens); het is evident dat daaromtrent geen enkele mededeling wordt gedaan.

De leden van de GroenLinks-fractie vroegen ons verder hoe groot het aantal personen is waarvan gegevens bij de diensten zijn geregistreerd. Het exacte aantal personen waaromtrent bij de diensten gegevens zijn geregistreerd is niet te geven. Daarbij moet worden bedacht dat gegevens omtrent personen op diverse manieren kunnen zijn geregistreerd (bijvoorbeeld in aparte persoonsdossiers, in onderwerpsdossiers of

¹ De problematiek van tijdelijke politieregisters buiten beschouwing latend.

anderszins). Voorts moet hierbij opgemerkt worden dat indien er gegevens omtrent een persoon zijn geregistreerd daaraan verschillende redenen ten grondslag kunnen liggen. Zo kan iemand geregistreerd zijn in zijn hoedanigheid van (gewezen) ambtenaar van de dienst (personeels-administratie), vanwege het feit dat naar betrokkene een veiligheids-onderzoek is ingesteld (in welk geval afhankelijk van het soort onderzoek – ook gegevens omtrent door de betrokkene opgegeven referenten bij de dienst berusten), en voorts doordat deze bij de taakuitvoering van de dienst (anders dan veiligheidsonderzoeken) in beeld is gekomen. In dit laatste geval moet vervolgens weer onderscheid gemaakt worden tussen personen die als «target» moeten worden aangemerkt en personen die op de één of andere manier aan dergelijke «targets» gerelateerd zijn. Het voorgaande brengt mee dat waar het de BVD betreft slechts in indicatieve zin een uitspraak kan worden gedaan omtrent het aantal personen waaromtrent gegevens zijn geregistreerd. Het aantal (echte) persoons-dossiers bij de BVD bedraagt ruim honderdduizend. Daarvan betreft een deel persoonsdossiers in het kader van veiligheidsonderzoeken, een deel personeelsdossiers en voor het overige andersoortige persoonsdossiers. Overigens wordt opgemerkt dat in het kader van veiligheidsonderzoeken in het afgelopen decennium geen persoonsdossiers meer zijn aangelegd; de desbetreffende persoonsgegevens worden thans in zogeheten verzameldossiers opgenomen. In de periode daaraan voorafgaand werden in het kader van veiligheidsonderzoeken alleen persoonsdossiers aangelegd als het ging om onderzoeken van het hoogste niveau. Wat de onderwerpsdossiers betreft kan worden opgemerkt dat daarin naar schatting gegevens zijn opgenomen die betrekking hebben op vele honderdduizenden personen.

Een exacte opgave van het aantal persoonsdossiers bij de MID is thans niet te geven. In 1998 is de Centrale Archief Selectiedienst (CAS) begonnen met de inventarisatie en beschrijving van de MID-archieven en de archieven van de voorlopers van de militaire inlichtingendienst. Op 15 maart 1999 is een voortgangsrapportage aan de Tweede Kamer gezonden.¹ Gaande dit onderzoek zal meer duidelijkheid komen omtrent de omvang van het aantal geregistreerde personen bij de MID.

De leden van de fractie van GroenLinks hadden vervolgens nog enkele vragen gerelateerd aan het kopierecht. Zo vroegen zij of het niet al te theoretisch was om aan dat recht de angst voor schaduwregistratie te ontnemen, gegeven de ervaringen tot nu toe. Voorts of het klopt, dat aan de tot dusver verstrekte kopieën geen verplichting tot geheimhouding was verbonden en hoe dat zich verhoudt tot de voorgestelde onthouding van het kopierecht.

Hoewel strikt genomen deze vragen in het licht van ons voorstel om artikel 49 ook van toepassing te verklaren op de kennisneming van eigen persoonsgegevens wellicht geen beantwoording meer behoeven, menen wij toch een korte reactie ter zake te moeten geven. De angst voor het ontstaan van schaduwregistraties – die immers slechts kunnen ontstaan indien kopieën verstrekt kunnen worden – achten wij – anders dan de leden van de GroenLinks-fractie – niet (geheel) theoretisch. Een persoon of organisatie die op een systematische manier de door een dienst aan verschillende burgers in afschrift gegeven persoonsgegevens verzameld en deze in een persoonsregistratie (die overigens als zodanig aan de eisen van de Wet persoonsregistraties zal dienen te voldoen) opneemt, kan wellicht – afhankelijk van de inhoud van de verschillende persoons-gegevens en de verbanden die daartussen gelegd kunnen worden c.q. de vergelijkingen die tussen de persoonsgegevens onderling mogelijk worden – tot bevindingen komen die, vanuit de wettelijke plicht die op de diensten rust om bijvoorbeeld de veiligheid van personen met wier hulp gegevens zijn verzameld te garanderen, op gespannen voet staan met die wettelijke plicht; anders gezegd: verstrekking van (persoons)gegevens,

¹ Bijlage bij kamerstukken II 1998/99, 25 809, nr. 11.

waaruit de identiteit van dergelijke personen zou kunnen worden afgeleid mag niet plaatsvinden. Het voorgaande betekent dan ook dat de diensten bij de verstrekking van (persoons)gegevens alert dienen te zijn op dit soort effecten.

Daarmee komen we op de andere vraag van de leden van de GroenLinks-fractie, namelijk of het juist is dat aan de tot dusver verstrekte kopieën geen verplichting tot geheimhouding was gebonden. Een dergelijke verplichting is aan de personen die een afschrift hebben gekregen van de hen betreffende persoonsgegevens tot op heden niet gesteld, en kan – zeker waar het gaat om verstrekkingen op grond van de Wet openbaarheid van bestuur – ook niet gesteld worden. Ook op grond van de nieuwe Wiv zal een dergelijke plicht bij verstrekking van gegevens op grond van hoofdstuk 4 van het wetsvoorstel niet opgelegd kunnen worden.

Op de vraag van deze leden hoe het voorgaande zich verhoudt tot de voorgestelde onthouding van het kopierecht menen wij, gelet op hetgeen eerder in antwoord op vragen van deze leden als die van de fracties van D66 en van de PvdA is gesteld, verder niet in hoeven te gaan.

De leden van de GroenLinks-fractie vroegen ons tot slot nader in te gaan op de gronden voor onze keuze om het meenemen van een raadsman niet steeds toe te staan en of daarmee artikel 18 van de Grondwet geen geweld wordt aangedaan.

Met deze vraag richten deze leden zich op artikel 45, vierde lid, van het wetsvoorstel. Wij wijzen erop dat bij nota van wijziging enkele wijzigingen worden voorgesteld met betrekking tot de in het wetsvoorstel opgenomen regeling met betrekking tot de kennisneming van persoonsgegevens en andere gegevens. Zo is onder meer het verbod tot het op enigerlei wijze mogen vastleggen van persoonsgegevens die ter inzage worden verleend geschrapt. In verband hiermee hebben wij gemeend ook artikel 45, vierde lid, te moeten schrappen, zodat naar ons oordeel niet nader in hoeft te worden gegaan op de door deze leden gevraagde gronden. Overigens willen wij wat artikel 18 Grondwet betreft nog wel het volgende opmerken, teneinde elk misverstand omtrent de reikwijdte van artikel 18 Grondwet weg te nemen. De vraag of het meenemen van een raadsman steeds zou moeten worden toegestaan, valt buiten de reikwijdte van artikel 18 van de Grondwet. Dat artikel garandeert dat een ieder die voor de Nederlandse rechter verschijnt, zich mag laten bijstaan. Deze garantie geldt derhalve de situatie dat een burger betrokken is bij een rechtsgeleding¹. Bij het inzage nemen van stukken bij een dienst is (nog) geen sprake van een rechtsgeleding. De mogelijkheid om te bepalen dat kennisneming van de gegevens slechts is voorbehouden aan de aanvrager, doet artikel 18 van de Grondwet dan ook geen geweld aan.

De leden van de CDA-fractie konden zich situaties voorstellen waarbij de persoon in kwestie – dat wil zeggen de persoon omtrent wie gegevens zijn geregistreerd – is overleden, doch zijn/haar levenspartner of kinderen toch inzage in de hem betreffende gegevens verlangen. Deze leden constateerden dat op grond van de wet een dergelijk verzoek om inzage geweigerd dient te worden. Zij vroegen dan ook waarom in het wetsvoorstel niet in dit soort gevallen is voorzien door het opnemen van een afwijkingsmogelijkheid.

Allereerst moet worden opgemerkt dat de mogelijkheid om de gegevens van de overleden partner of ouder in te zien ook onder huidig recht al niet bestaat. Het gaat immers niet om eigen persoonsgegevens maar omtrent persoonsgegevens van derden; het al dan niet overleden zijn van de betrokkene is daarbij irrelevant. Een afwijkingsmogelijkheid voor levenspartners of kinderen, zoals door de leden van de CDA-fractie wordt voorgestaan, achten wij niet wenselijk. Allereerst zien wij niet in waarom levenspartners of kinderen in een andere – bevoorrechte – positie dienen

¹ Vgl. Kamerstukken II 1975/76, 13 873, nr. 3, p. 8.

te worden gebracht dan «normale» derden; los nog van de vraag dat als men daar al voor zou kiezen men direct de vraag oproept waar de grens te leggen: waarom bijvoorbeeld ook niet een uitzondering voor de ouders? Het enkele feit dat de overleden persoon in een bijzondere relatie tot zijn/haar levenspartner of kinderen heeft gestaan achten wij geen overtuigend argument; met evenveel recht kan worden betoogd dat ook andere derden, bijvoorbeeld een organisatie waar betrokkene jarenlang heeft gewerkt, verenigingen waarvan hij deel heeft uitgemaakt, evenzeer een vorm van een bijzondere relatie tot de betrokkene hebben gehad en op grond daarvan wellicht meer dan de gemiddelde andere derden in gegevens omtrent de betrokkene geïnteresseerd (zouden) kunnen zijn. Tot slot stellen wij vast dat in andere (privacy)wetgeving ook geen bijzondere voorzieningen voor levenspartners of kinderen zijn gecreëerd, terwijl daarvoor onder omstandigheden wellicht meer voor te zeggen is; bijvoorbeeld het geval dat de betrokkene is overleden aan bepaalde erfelijke ziekte, waarvan de gegevens van belang kunnen zijn voor diens kinderen. Wij zijn dan ook van oordeel dat een afwijkingsmogelijkheid, waaraan door de leden van de CDA-fractie wordt gerefereerd, niet opgenomen dient te worden.

4.3 Recht op kennisneming van andere dan persoonsgegevens

De leden van de PvdA-fractie vroegen ons een voorbeeld te geven van de situatie dat bij kennisneming van andere dan persoonsgegevens ook alleen inzage mogelijk is en de ter inzage gegeven gegevens op generlei wijze mogen worden vastgelegd.

Bij nota van wijziging is, zoals wij eerder hebben aangegeven, het verbod om bij gelegenheid van de kennisneming van persoonsgegevens deze op enigerlei wijze vast te leggen geschrapt. Een vergelijkbare regeling in artikel 49, derde lid, van het wetsvoorstel zoals dat bij de kamer was ingediend en betrekking had op de wijze van kennisneming van andere dan persoonsgegevens, is eveneens bij nota van wijziging geschrapt. Gelet hierop kan onzes inziens dan ook het door de leden van de PvdA-fractie gevraagde voorbeeld achterwege blijven.

4.4 Weigeringsgronden en beperkingen

Artikel 50 van het wetsvoorstel geeft aan wat de weigeringsgronden en beperkingen zijn. De leden van de CDA-fractie meenden dat het erop neer komt dat er voor elk verzoek wel een weigering of beperking kan worden aangehaald. In verband daarmee vroegen deze leden of de formulering van artikel 50 aan het EVRM is getoetst.

Uiteraard is het voorgestelde artikel 50 aan het EVRM getoetst. Sterker nog, artikel 50 is een neerslag van de EHRM-jurisprudentie. Zoals wij in de memorie van toelichting (blz. 68) hebben aangegeven is het uitgangspunt bij de toetsing van verzoeken dat de BVD (mutatis mutandis de MID) de wettelijke taak uitsluitend binnen een zekere mate van geheimhouding effectief kan uitvoeren. Drie criteria spelen daarbij een rol: de dienst moet zijn bronnen, zijn werkwijze en zijn actuele kennisniveau geheim kunnen houden. Het gaat daarbij om kritische ondergrenzen die als een vertaling zijn van het zogeheten jeopardy-criterium uit de EHRM-jurisprudentie. Het jeopardy-criterium houdt in dat lange termijn doeleinden die tot het oorspronkelijk onderzoek leidden, niet in gevaar mogen komen. Het Europese Hof oordeelde ter zake dat het niet in kennis stellen van de betrokkene met het oog op het eerder genoemde criterium, nog niet betekent dat in strijd met artikel 8 van het EVRM wordt gehandeld.¹ Een en ander brengt met zich dat een inzageverzoek alleen kan worden gehonoreerd (de weigering van een inzageverzoek is toegelaten) wanneer het verzoek uitdrukkelijk wordt beperkt tot de kennisneming van niet-actuele persoonsgegevens die over de verzoeker zijn geregistreerd in

¹ Zie de uitspraak van het EHRM in de zaak Klass van 6 september 1978, A 28.

het kader van een onderzoek ten aanzien waarvan de wetenschap daarover niet langer relevant is voor de huidige taakuitvoering van de dienst. Uiteraard kunnen daarbij alleen gegevens worden verstrekt, voor zover er geen bronnen, modus operandi of andere dan de weigeringsgronden in het geding zijn. Zie bijvoorbeeld ook Afdeling bestuursrecht-spraak van de Raad van State 1 augustus 1997, NJB 1997, blz. 1768, nr. 57.

Ter zake vroegen de leden van de PvdA-fractie waarom de verplichting tot een deugdelijke motivering bij de weigering tot inzage niet in artikel 51 van het wetsvoorstel zelf is opgenomen.

De verplichting tot een deugdelijke motivering hoeft niet geregeld te worden, aangezien deze uit artikel 3:46 van de Algemene wet bestuursrecht voortvloeit. Hierin wordt namelijk bepaald dat een besluit (waaronder ook een beschikking wordt verstaan) dient te berusten op een deugdelijke motivering. De beslissing op een inzageverzoek is een beschikking in de zin van de Awb.

4.5 Notificatie

De leden van de fracties van de PvdA en van D66 hebben enkele vragen met betrekking tot de notificatie. Zoals uit de bij de nota naar aanleiding van het verslag gevoegde nota van wijziging blijkt, stellen wij voor reeds nu een notificatieregeling in het wetsvoorstel op te nemen. Dit voorstel lichten we hieronder toe; de door de genoemde leden gestelde vragen worden daarmee naar ons oordeel ook geheel beantwoord, waardoor een separate beantwoording achterwege kan blijven.

In paragraaf 2.2 is al gerefereerd aan de behandeling van de verklaringsvoorstellen tot herziening van artikel 12 onderscheidenlijk 13 Grondwet en de discussie omtrent het begrip «belang van de staat», ook waar het gaat om de in de beide artikelen voorgeschreven notificatie, in bijzonder de mogelijkheid tot uitstel dan wel afstel daarvan.

Aanvankelijk lag het in de bedoeling van de regering om pas met de concrete uitwerking van de notificatieplicht, zoals deze in de genoemde artikelen 12 en 13 Grondwet is onderscheidenlijk was verwoord, te komen op het moment dat de desbetreffende voorstellen tot grondwetsherziening in tweede lezing zouden zijn aanvaard. In de memorie van toelichting op het onderhavig wetsvoorstel – de leden van de fractie van de PvdA refereren daaraan – was dat ook als zodanig aangekondigd. Zoals bekend is het verklaringsvoorstel tot herziening van artikel 13 Grondwet op 28 mei 1999 ingetrokken. De op 25 maart 1999 ingestelde commissie «Grondrechten in het digitale tijdperk» is onder meer belast met de taak de regering met het oog op de ontwikkelingen op het terrein van de informatie- en communicatietechnologie te adviseren omtrent de aanpassing van de grondrechten, zoals opgenomen in hoofdstuk 1 van de Grondwet. Het is evident dat daarbij ook artikel 13 Grondwet zal worden betrokken en dat overeenkomstig de taakopdracht aan de commissie in haar advies ter zake een concreet voorstel voor grondwetswijziging wordt gedaan. Mede gelet op de in het parlement gevoerde discussies mogen we er van uit gaan dat daarin evenals in het inmiddels ingetrokken verklaringsvoorstel een vorm van notificatie zal worden opgenomen. Het voorstel tot herziening van artikel 12 Grondwet is thans in tweede lezing aanhangig bij de Tweede Kamer; de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft op 29 oktober een verslag daarover uitgebracht.

Op grond van hetgeen in de parlementaire behandeling van genoemde voorstellen tot nu toe is gewisseld zijn wij tot de conclusie gekomen, dat – anders dan aanvankelijk was aangekondigd – niet met een voorstel voor regeling van een notificatieplicht dient te worden gewacht, maar dat dit

voorstel voor een notificatieregeling reeds nu gedaan dient te worden. In het bijzonder het voorlopig verslag van de desbetreffende commissie van de Eerste Kamer op het inmiddels ingetrokken – verklaringsvoorstel tot herziening van artikel 13 Grondwet heeft daar aanleiding toe gegeven, temeer nu deze commissie de voortgang met betrekking tot bedoelde herzieningsvoorstellen – dus ook het tweede lezingsvoorstel met betrekking tot artikel 12 Grondwet – afhankelijk maakte van de wijze waarop de uitvoeringswetgeving – dus ook op het punt van de notificatie in de nieuwe Wiv – gestalte krijgt. In het verslag met betrekking tot het voorstel voor een nieuwe Wiv zijn het voorts met name de leden van de fractie van D66 die ons vragen of wij al een idee hebben hoe de notificatie in het wetsvoorstel vorm zou moeten krijgen.

In de nota van wijziging die bij deze nota naar aanleiding van het verslag is gevoegd, is ons voorstel voor een notificatieregeling uitgewerkt (nieuw artikel 33a).

Alvorens meer in detail op de inhoud van het voorgestelde artikel in te gaan, willen wij eerst in algemene zin daarover een opmerking maken.

Met betrekking tot het onderwerp notificatie in relatie tot de activiteiten van inlichtingen- en veiligheidsdiensten lopen de meningen uiteen, in het bijzonder waar het gaat om de vraag of uit de artikelen 8 en – in het bijzonder – 13 van het EVRM en de daaromtrent gevormde jurisprudentie van het EHRM (met name de zaak Klass e.a.) eigenlijk wel een notificatieverplichting als zodanig voortvloeit. Wij waren en zijn nog steeds van oordeel dat een dergelijke verplichting niet daaruit kan worden afgeleid. Allereerst voelen we ons in dit oordeel gesterkt door het feit dat van de landen die wij – mede op verzoek van de kamer – nader hebben bezien op onder meer de aldaar aanwezige wet- en regelgeving – óók op het vlak van notificatie – alleen Duitsland een beperkte notificatieregeling kent (beperkt namelijk tot de uitoefening van slechts enkele bevoegdheden).¹ Andere door ons in voornoemd kader onderzochte landen die zijn aangesloten bij het EVRM ontberen een dergelijke regeling en zijn tot op heden niet door het EHRM – en tot voor kort ook het ECRM – daarop aangesproken.

Voorts zou in het geval dat de stelling juist zou zijn, dat uit artikel 13 EVRM in algemene zin een notificatieverplichting zou zijn af te leiden, dit verdergaande consequenties hebben dan die welke deze thans worden verondersteld te hebben voor inlichtingen- en veiligheidsdiensten (en de instanties belast met de opsporing en vervolging van strafbare feiten). Dan zouden immers voor alle gevallen waarbij de overheid een inbreuk maakt op één van de in het EVRM gegarandeerde grondrechten aan een notificatieplicht zijn onderworpen. Deze conclusie wordt, nog afgezien van de praktische gevolgen die dit heeft voor het hele terrein van overheidswerkzaamheden, dan ook terecht niet getrokken. Overigens voelen wij ons gesterkt in ons standpunt door het rapport van de Tijdelijke commissie evaluatie opsporingsmethoden. Ook deze commissie meent dat, hoewel een notificatieplicht als een geëigende invulling van artikel 13 EVRM kan worden gezien, een dergelijke plicht niet zonder meer uit dat artikel voortvloeit.²

Het staat landen natuurlijk echter vrij om waar het gaat om het verlenen van bescherming tegen inbreuken op grondrechten van burgers een verdergaande bescherming te bieden dan waar het EVRM strikt genomen toe verplicht. Wij doen dat op onderdelen ook; deels omdat de Grondwet daartoe verplicht, zoals bijvoorbeeld de eis dat inbreuken op bepaalde grondrechten een formeel-wettelijke grondslag dienen te hebben. Met de invoering van een notificatieverplichting voor de diensten wordt dan ook naar ons oordeel de burger waar het gaat om de (controle op de)

¹ Zie kamerstukken II 1996/97, 24 714, nr. 4, paragraaf 1.2.3 en kamerstukken II 1997/98, 24 714, nr. 5, onder 5.

² Kamerstukken II 1998/99, 26 269, nrs. 4–5, blz. 204.

activiteiten van inlichtingen- en veiligheidsdiensten een extra mogelijkheid geboden om diens uit artikel 8 en 13 EVRM toekomende grondrechten (nog) beter te effectueren. Met de invoering van deze verplichting komen wij ook tegemoet aan het standpunt van het NJCM dat, indien zulks mogelijk is zonder dat dit gevaar voor de staatsveiligheid oplevert, actieve notificatie dient plaats te vinden aan burgers die voorwerp van onderzoek door een dienst zijn geweest.

De notificatieplicht zoals we die in artikel 33a hebben uitgewerkt strekt zich uit tot de gevallen waarin de huidige Grondwet tot notificatie verplicht; dat geldt voor artikel 12 Grondwet, waarin reeds nu – ook voor inlichtingen- en veiligheidsdiensten – een ongeclausuleerde notificatieverplichting is opgenomen. En voorts wordt een dergelijke verplichting geïntroduceerd voor de situatie waarin – naar redelijke verwachting – in de toekomst de Grondwet ons toe zal gaan verplichten, te weten waar inbreuken worden gemaakt op het door artikel 13 Grondwet gegarandeerde grondrecht op bescherming van het brief-, telefoon- en telegraafgeheim. We stellen weliswaar vast dat het verklaringsvoorstel tot herziening van artikel 13 Grondwet is ingetrokken en derhalve ook de daarin voorgestelde verplichting tot notificatie vooralsnog niet grondwettelijk zal worden vastgelegd. Aangenomen mag echter worden dat naar aanleiding van de door de commissie «Grondrechten in het digitale tijdperk» uit te brengen advies te zijner tijd een nieuw, meer omvattend, voorstel voor een herzien artikel 13 Grondwet zal worden ingediend, waarin naar stellige verwachting eveneens een notificatieverplichting zal worden opgenomen. Mede gelet hierop zijn wij van oordeel dat wij reeds nu met een regeling van de notificatieverplichting ter zake dienen te komen die zich niet alleen uitstrekt tot inbreuken op het in artikel 12 Grondwet gegarandeerde grondrecht maar ook vooruitlopend op een (naar alle waarschijnlijkheid) daartoe strekkende grondwettelijke verplichting tot inbreuken op het in artikel 13 Grondwet gegarandeerde grondrecht. Er bestaat immers in de Tweede Kamer een meerderheid voor de invoering van een dergelijke notificatieverplichting; de regering heeft zich daarbij dan ook neergelegd.

Voorts wordt opgemerkt dat de notificatieverplichting zoals wij die voorstellen alleen zal gaan gelden voor zogeheten nieuwe gevallen, dat wil zeggen voor de gevallen van uitoefening van daarvoor in aanmerking komende bijzondere bevoegdheden die pas na inwerkingtreding van de notificatieverplichting zich zullen voordoen. Bij nota van wijziging wordt voorgesteld het wetsvoorstel met een daartoe strekkend artikel aan te vullen (zie artikel 95a).

De notificatieverplichting, of beter gezegd: de verplichting om een verslag uit te brengen van het gebruik van een bepaalde bijzondere bevoegdheid jegens betrokkene, zoals wij die in het voorgestelde artikel 33a hebben vormgegeven, valt uiteen in verschillende elementen:

- a. een nadere concretisering van de reikwijdte van de verplichting een verslag uit te brengen (eerste lid; aanduiding van de bijzondere bevoegdheden die in het licht van artikel 12 en 13 Grondwet voor het uitbrengen van een verslag in aanmerking komen);
- b. een uitwerking van de verplichtingen voor de betrokken ministers, zowel de onderzoeksverplichting (eerste lid; kan tot het uitbrengen van een verslag worden overgegaan?) als de eigenlijke verplichting tot het uitbrengen van het verslag (eerste lid; de mededeling dat een bepaalde bijzondere bevoegdheid is gehanteerd jegens betrokkene);
- c. de inhoud van het aan de betrokkene uit te brengen verslag (tweede lid);

- d. een nadere concretisering van de gronden die tot uitstel dan wel afstel van de verplichting tot het uitbrengen van een verslag aanleiding geven (vijfde en zesde lid);
- e. een regeling van de gevallen wanneer de betrokken minister definitief is ontslagen van de verplichting een verslag uit te brengen (vierde lid). Naast de regeling voorzien in artikel 33a worden ook enkele overgangsrechtelijke voorzieningen voorgesteld. Gewezen wordt op het eerder genoemde artikel 95a alsmede de voorgestelde wijziging van artikel 105.

Ad a: Zoals in het voorgaande om daarbij aangegeven redenen al is uiteengezet wordt voorgesteld dat alleen verslag wordt uitgebracht van de uitoefening van die bijzondere bevoegdheden die een inbreuk maken op de door artikel 12 en 13 gegarandeerde grondrechten. Het gaat dan concreet om de uitoefening van de volgende bijzondere bevoegdheden:

- de bevoegdheid tot het openen van brieven en andere geadresseerde zendingen als bedoeld in artikel 23, eerste lid;
- de bevoegdheid tot het met een technisch hulpmiddel gericht aftappen, ontvangen, opnemen en afluisteren van elke vorm van gesprek, telecommunicatie of gegevensoverdracht door middel van een geautomatiseerd werk als bedoeld in artikel 25, eerste lid. Dit omvat dus ook het opnemen van gesprekken tussen burgers met behulp van een microfoon, welke niet onder de reikwijdte van artikel 13 Grondwet valt;
- de bevoegdheid tot selectie aan de hand van gegevens betreffende de identiteit van een persoon of een nummer (vergelijkbaar met «gericht» tappen) op met een technisch hulpmiddel ongericht ontvangen en opgenomen gegevens als bedoeld in artikel 26, derde lid, onderdeel a en b; en
- de (accessoire) bevoegdheid tot het mogen betreden van plaatsen, bedoeld in artikel 29, eerste lid, van het wetsvoorstel, een en ander voor zover het gaat om binnentreden in woningen.

Ad b: In artikel 33a, eerste lid, zijn verder de verplichtingen voor de betrokken ministers uitgewerkt. Het betreft hier allereerst de verplichting om te onderzoeken of aan de persoon ten aanzien van wie één van de hiervoor, onder a, genoemde bevoegdheden is uitgeoefend, daarvan verslag kan worden uitgebracht. Blijkt dit mogelijk te zijn, dan heeft de betrokken minister vervolgens de verplichting dit zo spoedig mogelijk te doen.

De onderzoeksverplichting ontstaat eerst vijf jaar na beëindiging van de toepassing van een bijzondere bevoegdheid jegens een bepaalde persoon. Aan het opnemen van de vijf jaren-termijn liggen inhoudelijk dezelfde overwegingen ten grondslag als aan het opnemen van deze termijn bij de regeling voor inzage. De ervaring heeft namelijk geleerd dat in 99% van de gevallen het verlenen van inzage in persoonsgegevens jonger dan vijf jaar niet mogelijk is omdat dat zicht geeft op het actueel kennisniveau van de dienst; het is evident dat kennisgeving van de inzet van bijzondere bevoegdheden jegens een persoon binnen die vijf jaren hetzelfde effect heeft. Bovendien: naar stellige verwachting zal in alle gevallen dat wordt genotificeerd een verzoek om inzage in de desbetreffende persoon regarderende gegevens worden ingediend. Deze moeten dan echter op grond van artikel 50, eerste lid, worden afgewezen. Het zou dan naar ons oordeel van inconsistentie getuigen indien bij notificatie geen en bij inzage wel een vijf jaren-termijn wordt gehanteerd. Zowel gelet op het hiervoor beschreven verband tussen notificatie en inzage als vanuit wetssystematisch oogpunt is ervoor gekozen om in artikel 33a naar de vijf jaren-termijn in artikel 50, eerste lid, te verwijzen.

Ten aanzien van een persoon kunnen meerdere bijzondere bevoegdheden als bedoeld in artikel 33a, eerste lid, zijn uitgeoefend; voorts kan het zijn

dat één en dezelfde soort bijzondere bevoegdheid meerdere keren, maar niet in een aaneengesloten periode jegens een persoon wordt uitgeoefend. In al deze gevallen dient van de desbetreffende bevoegdheidsuitoefening afzonderlijk verslag te worden uitgebracht; met andere woorden: met betrekking tot al deze gevallen afzonderlijk bestaat een onderzoeksverplichting als bedoeld in het eerste lid. Van een aaneengesloten periode is echter wel sprake, indien bijvoorbeeld de toestemming tot het afluisteren van de telefoon van een bepaalde persoon voor drie maanden wordt verleend en deze toestemming na afloop van deze periode op een daartoe strekkend verzoek opnieuw wordt verleend. De uitoefening van deze bevoegdheid vindt dan ononderbroken, dat wil zeggen in een aaneengesloten periode plaats. Voor de onderzoeksverplichting alsmede de verplichting om daaromtrent een verslag uit te brengen, geldt deze als één bevoegdheidsuitoefening. Voorts geldt als uitoefening van een bevoegdheid in een aaneengesloten periode, de situatie dat bijvoorbeeld toestemming is verleend om een persoon gedurende drie maanden af te tappen, doch in deze periode het tappen niet ononderbroken doch met tussenpozen plaatsvindt. Bepalend is derhalve of de periode waarvoor toestemming is verleend om één van de hiervoor genoemde bevoegdheden uit te oefenen na afloop daarvan wel of niet direct wordt gevolgd door een nieuwe periode waarvoor toestemming is verleend.

Nu zal het in de praktijk veelal zo zijn dat in het geval verschillende bijzondere bevoegdheden ten aanzien van een persoon zijn uitgeoefend, al deze bevoegdheden binnen het kader van een bepaald onderzoek, waarin de betreffende persoon is betrokken, zijn toegepast; dat zal dan ook met zich meebrengen dat in feite het onderzoek naar de laatst uitgeoefende bijzondere bevoegdheid (mede)bepalend is voor het antwoord op de vraag of ook ten aanzien van de andere, eerder uitgeoefende bijzondere bevoegdheden tot het uitbrengen van een verslag kan worden overgegaan.

Blijkt uit het onderzoek, dat – gelet op de in artikel 33a, vijfde lid, geformuleerde grond voor uitstel – niet tot het uitbrengen van een verslag met betrekking tot de desbetreffende bevoegdheidsuitoefening jegens betrokkene kan worden overgegaan, dan blijft dit achterwege. De onderzoeksverplichting herleeft echter het jaar daarop en vervolgens elk jaar, totdat het moment is aangebroken dat wordt vastgesteld dat het verslag kan worden uitgebracht.

Voor zover één van de afstelgronden als bedoeld in artikel 33a, zesde lid, aan de orde is, blijft een onderzoek als bedoeld in artikel 33a, eerste lid, achterwege; daarmee komt ook de verplichting tot het uitbrengen van een verslag te vervallen. Of een afstelgrond aan de orde is kan òf bij gelegenheid van de uitoefening van de desbetreffende bijzondere bevoegdheid reeds worden vastgesteld, waardoor nimmer een onderzoek als bedoeld in artikel 33a, eerste lid, hoeft te worden verricht; òf het bestaan van een afstelgrond wordt pas bij gelegenheid van dat onderzoek vastgesteld, waarmee de verplichting tot periodiek onderzoek komt te vervallen. De gronden voor afstel zijn immers van dien aard dat indien eenmaal is vastgesteld dat daaraan wordt voldaan deze vervolgens ook blijven gelden.

Overigens wordt opgemerkt, dat het natuurlijk niet is uitgesloten dat ten aanzien van een bepaalde persoon meermalen bijzondere bevoegdheden zijn ingezet waarbij deels de gronden voor uitstel en deels voor afstel van toepassing zijn. Het moge evident zijn dat voor zover sprake is van uitstel, periodieke toetsing als hierboven weergegeven dient te blijven plaatsvinden.

Indien het onderzoek tot de vaststelling leidt dat tot het uitbrengen van een verslag kan worden overgegaan, dan is de minister verplicht dit zo spoedig mogelijk te doen. Daartoe is het echter noodzakelijk te weten waar de betrokkene – per post of anderszins – te bereiken is. Veelal zal hier kunnen worden volstaan met het raadplegen van de Gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens (GBA). Het uitbrengen van het verslag kan echter (definitief) achterwege blijven, indien zulks redelijkerwijs niet mogelijk is. Van dit laatste is naar ons oordeel sprake indien betrokkene niet met een redelijke inspanning is te traceren. Wat onder een redelijke inspanning dient te worden volstaan zal van geval tot geval kunnen verschillen. Het criterium zal met name dan van belang zijn, indien de betrokkene niet (meer) in Nederland verblijft; het gaat onzes inziens te ver indien – buiten de gevallen dat diens woon- of verblijfplaats op eenvoudige wijze is vast te stellen – ook nog eens in andere landen een uitgebreide zoektocht zou moeten worden ondernomen. (Toepassing artikel 33a, vierde lid).

Ad c: De inhoud van het uit te brengen (schriftelijke) verslag is in artikel 33a, tweede lid, uitputtend omschreven. Naast gegevens omtrent de identiteit van de betrokken persoon, dient een aanduiding te worden gegeven van de bijzondere bevoegdheid die ten aanzien van hem is uitgeoefend. Daarbij kan naar ons oordeel worden volstaan met een verwijzing naar het desbetreffende wetsartikel. Voorts dient vermeld te worden welke persoon of instantie de voor de uitoefening van de desbetreffende bijzondere bevoegdheid benodigde toestemming, machtiging dan wel last heeft verleend, alsmede de datum waarop dit is geschied. Tot slot moet aangegeven worden gedurende welke periode de bevoegdheidsuitoefening heeft plaatsgevonden, en voor zover de uitgeoefende bevoegdheid inhield het binnentreden van een woning zonder toestemming van de bewoner, een aanduiding van de woning waarin is binnentreden.

Voor zover de uitgeoefende bijzondere bevoegdheid het binnentreden van een woning zonder toestemming van de bewoner betreft, geldt – zonder een nadere voorziening – artikel 10 van de Algemene wet op het binnentreden. Artikel 10, eerste lid, bepaalt dat degene die zonder toestemming van de bewoner een woning is binnentreden, op zijn ambtseed of -belofte een schriftelijk verslag dient op te maken omtrent het binnentreden. Artikel 10, tweede lid, geeft vervolgens aan wat in dat verslag dient te worden vermeld. Daartoe behoort een aantal gegevens, zoals de naam of nummer en hoedanigheid van degene die is binnentreden, de wijze van binnentreden e.d., die – waar het gaat om binnentreden door de diensten – niet voor openbaarmaking in aanmerking komen. Naar ons oordeel dient dan ook te worden volstaan met de gegevens als bedoeld in artikel 33a, tweede lid. In verband daarmee is artikel 10, tweede lid, van de Algemene wet op het binnentreden buiten toepassing verklaard.

Ad d: In artikel 33a, vijfde en zesde lid, van het wetsvoorstel is aangegeven welke gronden tot uitstel onderscheidenlijk welke tot afstel van de notificatie kunnen leiden. Deze gronden zijn eerder tijdens de parlementaire behandeling van de verklaringsvoorstellen tot herziening van artikel 12 en het inmiddels ingetrokken voorstel met betrekking tot -13 Grondwet door de regering geformuleerd. Een en ander in verband met de omstandigheid dat in de genoemde voorstellen, waarin in algemene zin de verplichting tot notificatie bij inbreuken op de door deze artikelen gegarandeerde grondrechten is opgenomen, tevens is voorzien in de mogelijkheid tot uitstel en – voor zover de nationale veiligheid zich blijvend daartegen verzet – zelfs afstel van deze verplichting. Nu de notificatieverplichting – bij nota van wijziging – in het onderhavige wetsvoorstel (reeds) wordt ingevuld, dienen ook de uitstel- en afstelgronden – mede op basis van hetgeen eerder aan het parlement is gemeld

– te worden geoperationaliseerd; in het bijzonder is daarbij aangesloten bij de meer concrete uitwerking van de gronden voor uitstel en afstel, zoals die in de memorie van antwoord aan de Eerste Kamer ter zake van het verklaringsvoorstel tot herziening van artikel 12 Grondwet is gegeven¹. Zo is aldaar gesteld dat, voor zover het gaat om afstel, daarvan met name sprake zal zijn indien door het verstrekken van het verslag bronnen kunnen worden onthuld, waaronder mede begrepen buitenlandse inlichtingen- en veiligheidsdiensten. Voorts is als grond voor afstel genoemd de mogelijkheid dat de betrekkingen met andere landen ernstig zouden worden verstoord. In artikel 33a, zesde lid, onder b, is deze afstelgrond nader uitgewerkt, waarbij deels tekstueel aansluiting is gezocht bij de weigeringsgrond ex artikel 10, tweede lid, onder a, van de Wob. Afstel op deze grond kan bijvoorbeeld aan de orde zijn bij het onderzoek betreffende andere landen in het kader van vitale economische belangen van Nederland. Tot slot is aangegeven dat van afstel sprake zal zijn, indien door het uitbrengen van het verslag een specifieke toepassing van een methode zou worden onthuld (waarmee inzicht zou kunnen worden gegeven in het technisch kennisniveau van een dienst) of indien dit zou leiden tot onthulling van de identiteit van degene die de desbetreffende dienst behulpzaam is geweest bij de toepassing van een methode. Wij zijn bij de uitwerking van artikel 33a, zoals dat thans bij nota van wijziging wordt voorgesteld, tot de conclusie gekomen dat met de genoemde afstelgronden – zij het deels in een andere redactie – kan worden volstaan; zie daartoe het zesde lid.

Wat betreft de grond voor uitstel dient naar ons oordeel aangesloten te worden bij de grond voor weigering van inzage in eigen persoonsgegevens, zoals deze in artikel 50 van het wetsvoorstel is geformuleerd. Het gaat daarbij om een nadere invulling van de weigeringsgrond «actueel kennisniveau». Zolang door het uitbrengen van het verslag zicht wordt gegeven op het actueel kennisniveau van een dienst, dient zulks achterwege te blijven. Anders dan in het geval waarbij een afstelgrond aan de orde is, zal in dit soort gevallen periodiek – dat wil zeggen elk jaar – dienen te worden gezien of de grond voor uitstel nog steeds opgeld doet. In artikel 33a, vijfde lid, is deze uitstelgrond nader uitgewerkt.

Ad e: In artikel 33a, derde lid, van het wetsvoorstel is tenslotte bepaald dat de betrokken minister definitief is ontslagen van de verplichting een verslag uit te brengen, indien is vastgesteld dat het uitbrengen van het verslag redelijkerwijs niet mogelijk is. Hierboven onder b is dit reeds toegelicht.

De invoering van een notificatieplicht als hiervoor beschreven heeft diverse gevolgen voor de diensten. Deze gevolgen zijn van organisatorische, personele en financiële aard. Thans zal daarop nader worden ingegaan.

Een notificatieverplichting, hoe beperkt deze ook is, heeft gevolgen voor de organisatie van het werkproces bij de diensten. Deze gevolgen zijn door elke dienst in kaart gebracht en worden thans nader geanalyseerd. De aanpassingen in het werkproces kent bij elke dienst een aantal gemeenschappelijke elementen. Zo zal moeten worden voorzien in een signaleringssysteem, dat bij het verstrijken van de wettelijk voorgescreven termijn (zie artikel 33a, eerste lid) een signaal afgeeft dat een onderzoek moet worden gestart naar het antwoord op de vraag of met betrekking tot desbetreffende bijzondere bevoegdheid thans een verslag kan worden uitgebracht aan de persoon ten aanzien van deze bevoegdheid is uitgeoefend; dit geldt zowel voor het verstrijken van de periode van vijf jaar als voor de daaropvolgende periodieke toets (tot aan het moment dat het verslag wordt uitgebracht c.q. het uitbrengen daarvan definitief achterwege kan blijven). Ten tweede zal in het werkproces een

¹ Kamerstukken I 1997/98, 25 442, nr. 231b, blz. 8 en 9.

voorziening moeten worden getroffen dat de voor verslaglegging benodigde gegevens op systematische wijze worden vastgelegd en toegankelijk zijn. Naar het zich laat aanzien is het verslag als zodanig – gelet op de inhoud – al op het moment van beëindiging van de uitoefening van desbetreffende bijzondere bevoegdheid op te maken. In het werkproces dient vervolgens op adequate wijze de kennis te worden georganiseerd om te beoordelen of van de uitoefening van een bijzondere bevoegdheid op enig moment verslag kan worden uitgebracht. Het gaat daarbij niet alleen om de kennis te beoordelen of door het uitbrengen van een verslag zicht wordt gegeven op het actueel kennisniveau van een dienst, maar ook of sprake is van een uitstel- of afstelgrond. Dit – cruciale – deel van de notificatieprocedure zal naar verwachting het meest arbeids- en kennisintensief zijn. Tot dit oordeel komen wij nu dit onderdeel van de procedure voor een groot deel vergelijkbare aspecten omvat als die welke in het kader van de (inhoudelijke) beoordeling van inzageverzoeken aan de orde zijn.

Arbeidsintensief is dit onderdeel van de notificatieprocedure in het bijzonder vanwege het feit dat met ingang van het zesde jaar na invoering van de notificatieverplichting bij de diensten, het aantal te onderzoeken gevallen van uitoefening van bijzondere bevoegdheden waaromtrent mogelijkerwijs verslag kan worden uitgebracht exponentieel toeneemt; van jaar tot jaar zullen niet alleen nieuwe gevallen dienen te worden onderzocht, maar ook «oude» gevallen, dat wil zeggen de gevallen die het jaar daarvoor niet voor verslaglegging in aanmerking zijn gekomen. Kennisintensief is dit onderdeel van de procedure omdat niet alleen de expertise maar ook de kennis zelf voor de beoordeling van het geval in relatie tot het onderzoek waarbinnen de bijzondere bevoegdheid jegens de betreffende persoon is uitgeoefend alsmede in relatie tot andere (actuele) onderzoeken van de dienst waar de betreffende persoon mogelijkerwijs eveneens in is betrokken, voorhanden dient te zijn en op niveau dient te worden gehouden (aspect van kennismanagement). Voorkomen dient immers te worden dat door verslaglegging zicht wordt gegeven op het actueel kennisniveau van een dienst en daarmee de veiligheid van de staat wordt geschaad.

Is eenmaal vastgesteld dat omtrent de uitoefening van de desbetreffende bijzondere bevoegdheid aan de betrokken persoon verslag kan worden uitgebracht, dan zal deze dienen te worden getraceerd. Dat zal veelal kunnen gebeuren via raadpleging van de GBA (het verdient in dit verband dan ook aanbeveling om het in de GBA gehanteerde administratienummer omtrent betrokkene bij de dienst te registreren).

Naast de gevolgen die de invoering van de notificatieverplichting voor de organisatie (van het werkproces) van de diensten heeft, heeft deze ook – daarmee samenhangende – personele en financiële gevolgen. De – per definitie extra – werkzaamheden die in het kader van de notificatieverplichting verricht dienen te worden, kunnen niet worden opgevangen binnen de bestaande formatie van de diensten. Dat betekent dat voor de uitvoering van de notificatieverplichting de personeelssterkte van de dienst zal moeten worden uitgebreid. De exacte omvang van de uitbreiding is thans nog niet te becijferen; wel is indicatief – aan de hand van een eerste analyse – aan te geven wat minimaal aan extra personeel benodigd is. Voor de AIVD is dit becijferd op 15 fte. Voor de MIVD is dit becijferd op 3 fte. Voor de MID zal bij de besluitvorming over de begroting voor het jaar 2001 een besluit worden genomen over de vereiste financiering van de 3 fte's voor de notificatieverplichting.

Op termijn zal naar verwachting het aantal met notificatie belaste personeelsleden een zodanige omvang kunnen bereiken, dat dan bezien dient te worden of aanvullende organisatorische voorzieningen dienen te worden getroffen. Voorts dienen de kosten voor ontwikkeling, uitvoering

en exploitatie van een op de notificatieverplichting toegesneden automatiseringssysteem te worden vergoed.

Op termijn moeten ook de effecten van de invoering van de notificatieverplichting op de uitoefening van het inzagerecht worden gezien. Naar onze stellige overtuiging zal namelijk het uitbrengen van een verslag aan een persoon, inhoudende dat ten aanzien van hem een daarbij aangegeven bijzondere bevoegdheid is uitgeoefend, vrijwel altijd tot gevolg hebben dat betrokkene een verzoek om inzage in de hem betreffende gegevens bij de dienst doet. De precieze omvang van dergelijke (extra) verzoeken laat zich thans nog niet vaststellen; deze is immers afhankelijk van het aantal gevallen waarin daadwerkelijk verslag kan worden uitgebracht. Anders dan bij de uit te brengen verslagen – die niet als besluiten in de zin van de Algemene wet bestuursrecht kunnen worden aangemerkt (immers niet op enig rechtsgevolg gericht) – leidt de behandeling van inzageverzoeken tot voor bezwaar en beroep vatbare besluiten. Ook op dit vlak zal dus extra druk op de thans daarvoor beschikbare administratieve, juridische en bewerkerscapaciteit bij de diensten ontstaan.

Voor de (wijze van) implementatie van de notificatieverplichting in het werkproces is elke dienst zelf verantwoordelijk. Het is evident dat de aanpassing van het werkproces van de diensten – waartoe ook de ontwikkeling van een op de notificatieprocedure toegespitst automatiseringssysteem behoort – de nodige tijd vergt. Als gevolg van de invoering van de notificatieplicht zal het daarvoor (extra) benodigde personeel moeten worden geworven en ingewerkt. Het voorgaande brengt naar ons oordeel met zich mee, dat de inwerkingtreding van de notificatieverplichting in ieder geval pas dan dient te geschieden, indien alle voor de uitvoering daarvan benodigde maatregelen in de organisatie van de diensten zijn getroffen.

Het moment van inwerkingtreding is voorts afhankelijk van de totstandkoming en inwerkingtreding van het voorstel tot herziening van artikel 12 Grondwet, zoals dat thans in tweede lezing bij de Tweede Kamer aanhangig is gemaakt. De reden hiervoor is, dat – anders dan het huidige artikel 12 Grondwet – het voorgestelde grondwetsartikel voorziet in de mogelijkheid van afstel van notificatie (indien de nationale veiligheid zich daar blijvend tegen verzet). In verband met het voorgaande wordt in – het bij nota van wijziging gewijzigde – artikel 105 van het wetsvoorstel dan ook voorzien in de mogelijkheid tot gedifferentieerde inwerkingtreding van artikelen of onderdelen van de nieuwe Wiv; de inwerkingtreding van de voorgestelde notificatieregeling kan aldus worden afgestemd op de totstandkoming en inwerkingtreding van het herzieningsvoorstel ter zake van artikel 12 Grondwet.

4.6 Rechtsbescherming

De leden van de fractie van de PvdA wensten graag een reactie te hebben op de door de werkgroep Onderzoek archieven van de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (werkgroep-Valk) in het rapport «Beheren en bewerken»¹ geuite punten van kritiek op onderdelen van het onderhavige wetsvoorstel. Het gaat daarbij om de volgende punten:

- a. het feit dat het niet mogelijk is kopieën te maken van het dossier dat ter inzage is gegeven;
- b. de – in de ogen van de werkgroep – zeer lange wachttijd voor een beslissing op een inzageverzoek van drie en maximaal vier maanden;
- c. het feit dat de burger die een beslissing wil aanvechten, aangewezen is op de bestuursrechter;
- d. slechts de archiefbescheiden die volledig openbaar zijn kunnen

¹ Kamerstukken II 1997/98, 25 089, nrs. 4–5.

worden overgedragen aan het ARA. In dit verband stelt de werkgroep dat dit meer dan 75 jaar zou kunnen duren.

Voorts wezen deze leden op de opmerking van de werkgroep op blz. 38 van haar rapport, waarbij deze zich afvraagt of de voorstellen in het wetsvoorstel in redelijkheid kunnen worden aangemerkt als een afweging van de belangen van openbaarheid en geheimhouding die in de Nederlandse samenleving, maar ook in de Europese rechtspraak, als evenwichtig en juist zal worden aanvaard.

Op de gemaakte opmerkingen van de werkgroep zouden wij als volgt willen reageren.

Wat de onder a gemaakte opmerking betreft, zijn wij tot het oordeel gekomen dat de in artikel 45, tweede lid, van het wetsvoorstel opgenomen regeling, waarbij het de burger – die is toegestaan om kennis te nemen van hem betreffende persoonsgegevens – verboden is om op enigerlei wijze de desbetreffende gegevens bij gelegenheid van de kennisneming vast te leggen, dient te worden heroverwogen. Hoewel wij van oordeel blijven dat door het verstrekken van afschriften elders een schaduwregistratie kan ontstaan, waarbij door systematische vergelijking van vrijgegeven gegevens alsnog inzicht ontstaat in bijvoorbeeld bronnen van de dienst of gebruikte modus operandi, achten wij het belang van rechten bewijzende burgers – die voor een effectieve actie over de desbetreffende gegevens moet kunnen beschikken – van doorslaggevend belang. In de bij de nota naar aanleiding van het verslag gevoegde nota van wijziging wordt daarom voorgesteld artikel 45, tweede lid, laatste volzin (en in het verlengde daarvan artikel 49, derde lid) te laten vervallen en artikel 49, dat thans alleen op de kennisneming van andere gegevens dan persoonsgegevens van toepassing is, ook op de kennisneming van persoonsgegevens van toepassing te verklaren. Dit laatste wordt bewerkstelligd door artikel 49 in een nieuwe paragraaf (paragraaf 4.3a Wijze van kennisneming van gegevens) onder te brengen. Daarmee wordt de mogelijkheid geschapen om aan betrokkene een schriftelijk overzicht van diens gegevens te verstrekken. Artikel 49, dat is geïnspireerd door artikel 7 van de Wet openbaarheid van bestuur, geeft namelijk een regeling voor de wijze waarop in het geval van (gehonoreerde) verzoeken om kennisneming van gegevens, de desbetreffende gegevens kunnen worden verstrekt. Dit artikel biedt verschillende modaliteiten. Zo kan een afschrift worden verstrekt van een document dat de desbetreffende gegevens bevat, maar ook kan een uittreksel of samenvatting worden verstrekt. Ingevolge artikel 49, tweede lid, dient de betrokken minister bij het kiezen van de vorm van inkennisstelling rekening te houden met de voorkeur van de aanvrager en het belang van de dienst. Deze afweging kan in voorkomende gevallen ertoe leiden dat slechts wordt volstaan met het verlenen van inzage van de inhoud van het desbetreffende document.

Wat de onder b gemaakte opmerking betreft, is het – zoals de werkgroep stelt – inderdaad juist dat in het wetsvoorstel een termijn van drie maanden wordt gehanteerd voor de beslissing op een verzoek om inzage; deze kan gemotiveerd met maximaal vier weken worden verlengd. Aan de keuze voor een termijn van drie maanden ligt een aantal overwegingen ten grondslag. Allereerst vloeit deze voort uit het feit dat de dossiers bij de diensten niet louter het karakter van een persoonsregistratie hebben, d.w.z. een samenhangende verzameling van op verschillende personen betrekking hebbende persoonsgegevens, die langs geautomatiseerde weg worden gevoerd of met het oog op een doeltreffende raadpleging van die gegevens systematisch is aangelegd. Bij de diensten komen persoonsgegevens traditioneel voor in persoons- en onderwerpdossiers. Omtrent een persoon kunnen in diverse dossiers gegevens aanwezig zijn, waarbij verwijzingen naar andere dossiers (kunnen) ontbreken. Met andere woorden: voor een adequate reactie op inzageverzoeken dient veel meer

zoekwerk te worden verricht dan in het geval dat er sprake zou zijn van gegevens in één persoonsregistratie. Bij de Wet persoonsregistraties en de Wet politieregisters gaat het wel om persoonsregistraties die aan de eerdergenoemde criteria voldoen, hetgeen met zich meebrengt dat de desbetreffende gegevens ook sneller kunnen worden gereproduceerd. Dat betekent dat dan ook de termijn voor een besluit op een inzageverzoek korter kan worden gesteld.

Wij onderkennen overigens de hoge vlucht die ontwikkelingen in de informatietechnologie nemen, zowel op het vlak van digitalisering van gegevens (documenten) als de ontsluiting daarvan (document retrieval systems). Ook bij de diensten worden dergelijke technieken steeds meer toegepast. Zo is in het afgelopen jaar bij de BVD het zogeheten Dorus-Piramide (DoPi)-systeem ingevoerd; het betreft hier een document retrieval system gecombineerd met een workflow-managementsysteem. De introductie van deze en vergelijkbare systemen kan tot gevolg hebben, dat – voor zover het gaat om het traceren van gegevens omtrent een verzoeker – tijdwinst kan worden geboekt; zij het dat dit zolang oude gegevens niet in een dergelijk systeem zijn opgenomen alleen opgeld doet voor nieuwe gevallen, waarvan de gegevens vanaf het begin in een dergelijk systeem zijn verwerkt.

Maar de tijd benodigd voor het zoeken van gegevens is niet de enige bepalende factor voor de voorgestelde termijn van drie maanden. Naast het zoeken naar gegevens omtrent de betrokkene geldt voor de diensten dat – indien gegevens zijn gevonden – deze nog moeten worden getoetst aan de weigeringsgronden; dat is een zorgvuldig karwei, temeer daar voorkomen dient te worden dat door het verlenen van inzage bijvoorbeeld zicht ontstaat op bronnen van de diensten (zo moeten bijvoorbeeld de gegevens die zicht kunnen bieden op de identiteit van informanten en agenten worden afgeschermd teneinde hun veiligheid te kunnen garanderen). Het is evident dat hoe meer gegevens er omtrent betrokkene voorhanden zijn, hoe meer tijd deze toetsing (en de daaraan gerelateerde bewerking van de gegevens) vergt.

Tot slot: de ervaringen die tot op heden zijn opgedaan met de Wob-termijn van twee weken (met verlenging tot vier weken) hebben geleerd dat deze gewoon te kort is en (vrijwel) continu leidt tot termijnoverschrijdingen. Voor de betrokken burger leidt dit tot irritatie; maar sterker geldt nog dat «niet beslissen» binnen de gestelde termijn tot een fictieve weigering leidt waartegen – evenals een wel genomen beslissing (die alsnog moet volgen) – bezwaar en beroep openstaat (met alle gevolgen vandien voor de beschikbare capaciteit om dergelijke verzoeken af te doen). Het voorgaande overziend, blijven wij van oordeel dat de in het wetsvoorstel neergelegde termijn van drie maanden met de mogelijkheid van verlenging met ten hoogste vier weken, onverkort dient te worden gehandhaafd.

De opmerking onder c veronderstelt dat wij in het wetsvoorstel een ongebruikelijke keuze zouden hebben gemaakt, waar het gaat om de voor de burger openstaande rechtsgang – civielrechtelijk of bestuursrechtelijk – om een besluit op een inzageverzoek in rechte te doen te toetsen. Niets is minder waar. In het wetsvoorstel is gekozen voor de bestuursrechter in plaats van de civiele rechter waar het gaat om (bijvoorbeeld) het aanvechten van beslissingen op inzageverzoeken, omdat dergelijke beslissingen – zie ook de praktijk onder de Wob – aan te merken zijn als besluiten in de zin van de Algemene wet bestuursrecht, waarvoor derhalve de reguliere bezwaar- en beroepsprocedure (bij de bestuursrechter) geldt. De keuze voor de bestuursrechter betekent ook dat de aansluiting bij relevante Wob-jurisprudentie wordt verzekerd. We erkennen dat we daarmee afwijken van de huidige regeling in onder meer de Wet persoonsregistraties. Echter met de totstandkoming van het thans bij de Tweede Kamer aanhangige voorstel voor een Wet bescherming

persoonsgegevens zal ook op grond van die wet tegen besluiten van bestuursorganen op inzageverzoeken de gang naar de bestuursrechter open komen te staan. Wij zijn dan ook van oordeel dat er geen aanleiding is om voor een andere rechtsingang dan de bestuursrechtelijke te kiezen.

Overigens willen wij in dit kader nog opmerken dat bij nota van wijziging wordt voorgesteld het beroep bij de bestuursrechter tegen besluiten op inzageverzoeken te beperken tot één instantie, te weten de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Op dit moment staat namelijk tegen besluiten op inzageverzoeken – na bezwaar – beroep in twee instanties open bij de bestuursrechter; in eerste instantie bij de rechtbank en in hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. In het wetsvoorstel zoals dit aan de kamer is voorgelegd is – aanvankelijk – op dit punt geen wijziging ten opzichte van de huidige situatie voorgesteld. Wij achten echter – bij nadere overweging – termen aanwezig om op dit punt toch met een wijzigingsvoorstel te komen, inhoudende dat – na bezwaar bij de desbetreffende minister – het beroep wordt beperkt tot één instantie, te weten de Afdeling bestuursrechtspraak. Artikel 52a, ondergebracht in de nieuwe paragraaf 4.5 Beroep, voorziet daarin. Uitgezonderd zijn overigens de besluiten op grond van artikel 47, derde en vijfde lid; in het onderstaande wordt daarop nog nader ingegaan.

Aanleiding voor deze wijziging ligt allereerst in het streven de duur van de totale procedure, die vaak meer dan een jaar beslaat, te beperken. Een dergelijke beperking kan onzes inziens niet zozeer worden gerealiseerd door verkorting van de beslistermijn voor de minister, maar door het beroep op de bestuursrechter terug te brengen tot één instantie. Ook de aard van het geschil en de daarbij in het geding zijnde belangen rechtvaardigt onzes inziens echter de voorgestelde wijziging. De aard van het geschil is immers dat de burger kennis moet kunnen nemen van eventueel bij een dienst omtrent hem aanwezige gegevens, ook in verband met eventuele vervolgacties; dit inzagerecht moet binnen een redelijke termijn kunnen worden geëffectueerd. De in het geding zijnde belangen, in het bijzonder de staatsveiligheid, brengt verder met zich mee dat op zorgvuldige wijze met eventueel aanwezige gegevens moet worden omgesprongen. Dit geldt zowel bij de beoordeling van inzageverzoeken, de daaraan gerelateerde toetsing van eventueel aanwezige gegevens aan de wettelijk vastgelegde weigeringsgronden en het gereedmaken van een inzagedossier, als bij de (vertrouwelijke) terbeschikkingstelling van eventueel aanwezige gegevens in het kader van rechterlijke procedures, waarbij ook het «need to know» principe opgeld dient te doen en voorkomen moet worden dat gegevens op een voor de diensten niet controleerbare wijze buiten hun macht geraken. De zorgplicht die ingevolge de Wiv op de hoofden van de diensten rust (zie de artikelen 15 en 16) houdt immers niet op te bestaan, indien gegevens die worden verwerkt door de diensten – al is het maar tijdelijk – in het kader van een rechterlijke procedure ter beschikking van een rechtbank worden gesteld. Het is evident dat de hier bedoelde zorgplicht het beste kan worden geëffectueerd, indien het aantal instanties waaraan de hier bedoelde gegevens in het kader van een procedure kunnen worden verstrekt tot een minimum wordt beperkt. In de huidige situatie hebben de diensten in eerste aanleg echter te maken met negentien rechtbanken, waarmee telkens weer afspraken dienen te worden gemaakt ter zake van een zorgvuldige omgang met de aan hen ter inzage te geven gegevens. Het verdient – ook vanuit de optiek van een zorgvuldige omgang met de naar hun aard gevoelige gegevens – de voorkeur te komen tot concentratie van de rechtsmacht bij één instantie, te weten de Afdeling bestuursrechtspraak.

Zoals hierboven is aangegeven worden van de regeling, voorzien in artikel 52a, de besluiten op grond van artikel 47, derde en vijfde lid, uitgezonderd. Daaraan liggen de volgende overwegingen ten grondslag. Bij de regeling in artikel 47 gaat het om kennisneming door een persoon die werkzaam voor of ten behoeve van een dienst is (geweest) in hem betreffende gegevens voor zover deze zijn opgenomen in de personeels- en salarisadministratie van een dienst. In dezen is dus de «werkgever-werknemer» verhouding in het geding, waarbij aansluiting dient te worden behouden bij de voor deze verhouding geldende rechtsgang. Het recht op inzage in hem betreffende gegevens vloeit rechtstreeks voort uit de wet en vereist geen apart besluit van de betrokken minister. Wel zijn de beslissingen die op grond van het derde en vijfde lid worden genomen, aan te merken als besluiten. Tegen deze beslissingen dient rechtspraak in twee instanties mogelijk te blijven vanwege de veelal bestaande samenhang met rechtspositionele aangelegenheden; het is niet wenselijk dat in dergelijke gevallen een afwijkende regime wordt geïntroduceerd.

Tot slot de opmerking gemaakt onder d. Zoals bekend is de Archiefwet 1995 gewoon van toepassing op de diensten. Op één enkel onderdeel wordt in het wetsvoorstel echter een afwijking voorgesteld; deze is neergelegd in artikel 42 en ziet op de opschorting van de overbrengings-termijn. Zoals in de memorie van toelichting op het wetsvoorstel is uiteengezet, liggen daar voornamelijk praktische overwegingen aan ten grondslag¹. Anders dan de werkgroep-Valk meent, leidt het wetsvoorstel niet tot een onaanvaardbare beperking van de openbaarheid. Overbrenging naar het algemeen rijksarchief na twintig jaar blijft immers de regel, evenals de ook thans in de Archiefwet 1995 neergelegde mogelijkheid de openbaarheid van naar het algemeen rijksarchief overgebrachte archiefbescheiden te beperken met het oog op de belangen van de Staat of diens bondgenoten. Van die mogelijkheid zal een spaarzaam gebruik worden gemaakt. Steeds is het advies van de algemene rijksarchivaris vereist. Wat de termijn van 75 jaar betreft, merken wij op dat deze ook elders wordt gehanteerd; bijvoorbeeld ten aanzien van notariële archieven en de registers van huwelijken en echtscheidingen. Voor het bijzondere geval dat zelfs de termijn van 75 jaar onvoldoende mocht zijn om de belangen van de Staat of zijn bondgenoten te beschermen, is een besluit van de ministerraad vereist. Een overeenkomstige bepaling komt in de Archiefwet 1995 voor (artikel 15, zesde lid); deze bepaling is totstandgekomen door een amendement van de kamerleden Scheltema-de Nie en Valk.²

Het voorgaande overziend zien wij dan ook geen aanleiding om tot een heroverweging van artikel 42 van het wetsvoorstel te komen.

De leden van de CDA-fractie verzochten ons twee zaken. Allereerst om een definitieve standpuntbepaling ten aanzien van de aanbevelingen van de werkgroep-Valk over de openbaarheid en overdracht van archieven van inlichtingen- en veiligheidsdiensten. Op de aanbevelingen die betrekking hebben op de in het wetsvoorstel voorgestelde regeling ter zake (aanbeveling 4 en 5) zijn wij hierboven reeds uitvoerig ingegaan, zodat wij deze leden daarnaar verwijzen. Wat aanbeveling 6 van de werkgroep betreft, namelijk om te onderzoeken hoe de openbaarheid en overdracht van archiefbescheiden aan archiefdiensten in het buitenland is geregeld, wordt verwezen naar de bijlage bij deze nota naar aanleiding van het verslag. Daarin is met betrekking tot een aantal Westeuropese landen alsmede de Verenigde Staten van Amerika schematisch weergegeven hoe de vigerende regelgeving in deze landen op hoofdlijnen – eruitziet, waar het gaat om onder meer de toegang tot gegevens die bij inlichtingen- en veiligheidsdiensten berusten, de overbrengingstermijn die geldt waar het de overbrenging naar een archiefdienst betreft en de regels die gelden ten

¹ Kamerstukken II 1997/98, 25 877, nr. 3, blz. 61.

² Bijlagen Handelingen II 1993/94, 22 866, nr. 22.

aanzien van de overbrenging van documenten met een openbaarheidsbeperking naar de archiefdienst.

Op de tweede plaats verzochten de leden van de CDA-fractie om duidelijkheid te verschaffen over de zorg voor de archiefbescheiden die op basis van artikel 18 van de Wiv bij de Regionale Inlichtingendiensten (RID'en) ten behoeve van de BVD worden gevormd en beheerd (aanbeveling 10 van de werkgroep). Zoals in de reactie van de minister-president op aanbeveling 10 van de werkgroep is aangegeven, zou hierover met de algemene rijksarchivaris overleg worden gevoerd. Een en ander heeft tot het volgende resultaat geleid.

De archieven die de RID'en vormen in het kader van hun werkzaamheden ten behoeve van de lokale autoriteiten – bijvoorbeeld wanneer zij zich bezighouden met openbare orde problemen – vallen onder de verantwoordelijkheid van de lokale overheden. De zaak ligt echter anders wanneer RID'en op grond van artikel 18 van de Wiv¹ werkzaamheden uitvoeren ten behoeve van de BVD (en te zijner tijd AIVD). In dat geval werken de RID'en volgens aanwijzingen van het hoofd van de BVD en onder de (volledige) politieke verantwoordelijkheid van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De RID'en functioneren in dat geval als rijksorgaan. De archieven die in dit verband worden gevormd en die fysiek van de andere archieven zijn gescheiden, vallen daarom ook onder de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid, in casu de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen. Geheel overeenkomstig deze lijn zijn op de door de RID'en ex artikel 18 Wiv verzamelde gegevens (archiefbescheiden) ook de Privacyregeling-BVD en de BVD-selectielijst van toepassing.

In de Archiefwet 1995 wordt niet expliciet melding gemaakt van de twee onderscheiden verantwoordelijkheden voor de RID-archieven (namelijk de archieven aangelegd ten behoeve van en onder verantwoordelijkheid van de lokale overheden enerzijds en de archieven aangelegd ten behoeve van en onder verantwoordelijkheid van de rijksoverheid anderzijds). Aangezien dit tot misverstanden aanleiding kan geven is naar ons oordeel een verheldering van de wetgeving op dit punt wenselijk. In de bij deze nota naar aanleiding van het verslag gevoegde nota van wijziging wordt dan ook voorgesteld aan artikel 14 een nieuw derde lid toe te voegen, waarbij buiten kijf wordt gesteld dat de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de zorgdrager is met betrekking tot de archiefbescheiden die verband houden met de gegevensverwerking ten behoeve van de AIVD door de ambtenaren, bedoeld in artikel 55 van het wetsvoorstel.

5. DE SAMENWERKING TUSSEN DE DIENSTEN EN MET ANDERE INSTANTIES

5.1 Samenwerking met inlichtingen- en veiligheidsdiensten van andere landen

De leden van de kleine christelijke fracties vonden de in artikel 54, tweede lid, genoemde voorwaarden bij de samenwerking met diensten in andere landen wel erg rekbaar. De ruime interpretatie – zoals deze blijkens de memorie van toelichting – daaraan moet worden gegeven, namelijk dat tot de belangen die de diensten hebben te behartigen ook het Nederlandse buitenlandse beleid, waaronder dat op het vlak van de mensenrechten, behoort, vloeit naar het oordeel van deze leden niet logisch uit de wettekst voort. Deze leden zijn van oordeel dat de wettekst vanwege de gevoeligheid van de materie zelf meer houvast dient te bieden met betrekking tot de toepassing.

In reactie op deze opmerking van de leden van de kleine christelijke

¹ Artikel 55 van het wetsvoorstel.

fracties zouden wij het volgende willen stellen. Ingevolge artikel 54, tweede lid, kunnen in het kader van het onderhouden van verbindingen met daarvoor in aanmerking komende inlichtingen- en veiligheidsdiensten gegevens worden verstrekt ten behoeve van door deze diensten te behartigen belangen. Het gaat derhalve om de verstrekking van gegevens anders dan op grond van artikel 35, eerste lid, onder d van het wetsvoorstel, waarbij de verstrekking plaatsvindt in het kader van de goede taakuitvoering door de diensten. Bij die verstrekking staat de taakstelling van de diensten, zoals deze in artikel 7 onderscheidenlijk 8 van het wetsvoorstel is vastgelegd, immers voorop. De verstrekking van gegevens, zoals bedoeld in artikel 54, tweede lid, is van een andere orde. Niet de taakstelling ex artikel 7 onderscheidenlijk artikel 8 van het wetsvoorstel vormt dan het uitgangspunt, maar het onderhouden van goede samenwerkingsrelaties met verschillende zusterdiensten. Deze samenwerkingsrelaties verschillen van zusterdienst tot zusterdienst; in een aantal gevallen zijn deze samenwerkingsrelaties geïnstitutionaliseerd in min of meer formeel samenwerkingsverband, waaraan door inlichtingen- en veiligheidsdiensten van verschillende landen wordt deelgenomen. Een goede samenwerkingsrelatie is van wezenlijk belang voor een adequate taakvervulling door de diensten; indien buitenlandse zusterdiensten gegevens hebben die bij kunnen dragen aan een goede taakuitvoering door de BVD of de MID is het dus van belang dat deze gegevens ook kunnen worden verkregen. Omgekeerd geldt hetzelfde natuurlijk voor de zusterdiensten waar de BVD of de MID een samenwerkingsrelatie mee heeft. Indien de BVD of de MID gegevens heeft die voor deze diensten van belang kunnen zijn, maar deze niet ingevolge artikel 35, eerste lid, van het wetsvoorstel worden verstrekt, moet het niettemin mogelijk zijn toch tot verstrekking over te gaan. Hier is immers ook het wederkerigheidsbeginsel van toepassing. Een dergelijke verstrekking dient naar ons oordeel wel aan een aantal criteria te voldoen. In artikel 54, tweede lid, van het wetsvoorstel hebben wij die aldus geformuleerd, dat (a) de door de zusterdiensten te behartigen belangen niet onverenigbaar mogen zijn met de belangen die de AIVD of MIVD hebben te behartigen en (b) een goede taakuitvoering door de diensten zich niet tegen verstrekking verzet. Het onder a genoemde criterium waar de leden van de kleine christelijke fracties op doelen is noodzakelijkerwijs in algemene termen gesteld; het gaat daarbij immers om een veelheid van belangen. Soms zijn die belangen vertaald in concreet vastgesteld regeringsbeleid, zoals bijvoorbeeld het mensenrechtenbeleid; maar vaak ook niet. Wij zouden dan ook willen vasthouden aan de regeling, zoals door ons vastgesteld, hoewel wij deze leden toegeven dat in de gevallen dat een afweging als door artikel 54, tweede lid, vereist wordt gemaakt het mensenrechtenbeleid een constante vormt.

Overigens wordt bij nota van wijziging (onderdeel X) artikel 54 van het wetsvoorstel aangevuld met de mogelijkheid om naast verstrekking van gegevens, waarop hiervoor is ingegaan, ook op andere wijze met daarvoor in aanmerking komende inlichtingen- en veiligheidsdiensten van andere landen samen te werken. Het gaat dan in het bijzonder om de mogelijkheid tot het verlenen van technische en andere vormen van ondersteuning. Aan het verlenen van deze vormen van ondersteuning worden vergelijkbare voorwaarden gesteld als aan het verstrekken van gegevens. Wel is vanwege mogelijk politieke aspecten die aan het verlenen van ondersteuning aan buitenlandse zusterdiensten verbonden kunnen zijn bepaald dat de toestemming voor het verlenen van ondersteuning in principe door de betrokken minister dient te worden verleend. In spoedeisende gevallen, bijvoorbeeld bij grensoverschrijdende volg- en observatie-acties, moet het echter mogelijk zijn dat ook het hoofd van de dienst toestemming kan verlenen; dit dient dan echter wel nadrukkelijk door de minister te zijn bepaald, hetgeen in de voorgestelde wijziging van

artikel 54 in die zin is neergelegd dat ter zake door de minister een nadrukkelijk mandaatsbesluit dient te worden genomen.

De leden van de kleine christelijke fracties vroegen voorts wie beoordeelt met welke landen en met welke intensiteit met diensten in andere landen wordt samengewerkt.

De samenwerking met diensten uit andere landen, of om in termen van het wetsvoorstel te spreken: het onderhouden van verbindingen met daarvoor in aanmerking komende inlichtingen- en veiligheidsdiensten van andere landen, is – zoals artikel 54, eerste lid, aangeeft een zorgplicht die rechtstreeks op de schouders van de hoofden van de diensten is gelegd. Dat is ook niet zo vreemd, immers het onderhouden van dergelijke verbindingen is gewoon onderdeel van het dagelijkse werk van de diensten; deze contacten zijn er veelvuldig en van dienst tot dienst meer of minder intensief. Zo bestaan er verschillende gremia, waarin de hoofden van diensten van verschillende landen structureel overleg voeren.

De beoordeling met welke diensten van welke landen wordt samengewerkt alsmede de intensiteit van de samenwerking wordt normaliter op het niveau van de dienst zelf gemaakt, hetgeen overigens niet betekent dat er geen afstemming met de politiek verantwoordelijke bewinds-persoon plaatsvindt. De voor de dienst verantwoordelijke minister wordt omtrent de samenwerking met andere diensten geïnformeerd. En in de gevallen dat het gaat om samenwerking met diensten van zogeheten «risicolanden» is het evident dat dit aan de verantwoordelijke bewinds-persoon ter besluitvorming wordt voorgelegd. Immers, deze samen-werking kan in het licht van het buitenlands beleid dat Nederland voert – bijvoorbeeld op het vlak van de mensenrechten – een extra dimensie krijgen die om uitdrukkelijke politieke besluitvorming vraagt.

5.2 Samenwerking met andere instanties

De leden van de CDA-fractie verzochten ons om een nadere onder-bouwing ten aanzien van de noodzaak van artikel 55, mede in relatie tot de mogelijkheden die artikel 57 biedt ten aanzien van de informatie-mogelijkheden voor de inlichtingen- en veiligheidsdiensten.

Tussen de artikelen 55 en 57 zit een cruciaal verschil. In artikel 55 wordt geregeld welke ambtenaren – anders dan die welke in dienst zijn van de AIVD – onder verantwoordelijkheid van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties werkzaamheden verrichten ten behoeve van de AIVD. De werkzaamheden die ingevolge dit artikel voor de AIVD worden verricht zijn AIVD-werkzaamheden; dus, indien aangewezen ambtenaren van een regionaal politiekorps deze werkzaamheden verrichten ten behoeve van de AIVD doen zij dat niet in hun hoedanigheid – en met de daarbij behorende bevoegdheden – als medewerker van het regionaal politiekorps, maar in de hoedanigheid van medewerker van de AIVD (organisatorisch ondergebracht in de RID). Zij kunnen worden belast met allerlei werkzaamheden, zoals bijvoorbeeld volg- en observeer-acties. Artikel 57 ziet echter uitsluitend op de verstrekking van gegevens. Bovendien – en dat is het cruciale verschil met artikel 55 – gaat het hier om verstrekking van gegevens die de desbetreffende in artikel 57 genoemde ambtenaren in hun hoedanigheid als ambtenaren van de politie, van de douane of van de Koninklijke marechaussee ter kennis zijn gekomen en welke voor een dienst – dus niet alleen de AIVD maar ook de MIVD – van belang kunnen zijn. De desbetreffende gegevens worden echter wel door de in artikel 55, eerste lid, bedoelde ambtenaren aan de desbetreffende dienst gezonden.

6. TOEZICHT EN KLACHTBEHANDELING

6.1 Algemeen

Alvorens in te gaan op de diverse gestelde vragen en gemaakte opmerkingen van de leden van verschillende fracties met betrekking tot de in het wetsvoorstel voorziene regeling betreffende toezicht en klachtbehandeling, willen wij eerst ingaan op een aantal – in de bij deze nota naar aanleiding van het verslag gevoegde nota van wijziging opgenomen – wijzigingen van de voorgestelde regeling ter zake.

In het wetsvoorstel, zoals dat bij de Tweede Kamer is ingediend, is voorzien in de instelling van een commissie van toezicht. Deze commissie is belast met het toezicht op de rechtmatige uitvoering van de Wiv en de Wet veiligheidsonderzoeken; voorts is de commissie belast met het adviseren van de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de minister van Defensie en de minister van Algemene Zaken ter zake van het onderzoeken en beoordelen van klachten (onafhankelijk advies in een interne klachtenprocedure). De voorzitter en leden van de commissie worden bij koninklijk besluit benoemd; voor de benoeming van de voorzitter wordt bovendien een aanbeveling van drie personen opgesteld door een driemanschap, bestaande uit de vice-president van de Raad van State, de Nationale ombudsman en de president van de Hoge Raad gezamenlijk. De commissie is voorts aan te merken als een zelfstandig bestuursorgaan (immers orgaan van een rechtspersoon, die krachtens publiekrecht is ingesteld en niet hiërarchisch ondergeschikt aan enig minister) en dient in beginsel te voldoen aan de Aanwijzingen inzake zelfstandige bestuursorganen.

In het verslag van de kamer zijn met betrekking tot de onafhankelijkheid van de commissie (met name in relatie tot de benoemingsprocedure) kritische kanttekeningen geplaatst. Ook de status van zelfstandig bestuursorgaan heeft vragen opgeroepen. Wat dit laatste betreft moet worden vastgesteld, dat de Raad van State in zijn advies omtrent het wetsvoorstel op de inlichtingen en veiligheidsdiensten eveneens vraagtekens heeft geplaatst bij het zbo-karakter; de Raad adviseerde om in het geval dat – zoals aanvankelijk was voorgesteld – de commissie, belast zou worden met de behandeling van klachten (als externe klachtinstantie in plaats van de Nationale ombudsman) de commissie om dezelfde redenen als die welke gelden voor de Nationale ombudsman niet aan te merken als bestuursorgaan en de commissie te vermelden in artikel 1:1, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht¹.

Het voorgaande heeft ons aanleiding gegeven ons te bezinnen op de vraag of en, zo ja, op welke wijze aan de kritiek van de kamer tegemoet zou kunnen worden gekomen. Wij zijn van oordeel dat ter onderstreping van de onafhankelijkheid van de commissie, ook ten opzichte van de uitvoerende macht, een aantal wijzigingen dient te worden voorgesteld. Deze wijzigingen zijn neergelegd in de onderdelen Z, AA, BB, DD, EE, II en LL (artikel 95d) van de bij deze nota naar aanleiding van het verslag gevoegde nota van wijziging.

Het betreft hier de volgende wijzigingen.

Allereerst stellen wij voor de Tweede Kamer bij de benoeming van alle leden van de commissie te betrekken. Onderdeel Z van de nota van wijziging voorziet daarin. Aldaar stellen wij voor dat voor de benoeming van de leden door de Tweede Kamer per vacature een voordracht van drie personen wordt gedaan. Bij haar voordracht slaat de Tweede Kamer zodanig acht als haar dienstig voorkomt op een door het eerder genoemde driemanschap gezamenlijk opgemaakte aanbevelingslijst van ten minste drie personen per vacature. Naar ons oordeel wordt op deze

¹ Kamerstukken II, 1997/98, 25 877, A, par. 2.2.2.

wijze in de benoemingsprocedure van de leden van de commissie zodanige waarborgen ingebouwd, dat daarmee elke twijfel omtrent de onafhankelijkheid van de commissie wordt weggenomen. Weliswaar houdt de kroon een eigen verantwoordelijkheid waar het gaat om de uiteindelijke benoeming, doch het is evident dat de betrokken ministers bij de voordracht aan de kroon voor benoeming van de voorzitter en de andere leden gebonden zijn aan de voordracht die de Tweede Kamer per vacature heeft uitgebracht. Het betreft echter een voordracht van de Tweede Kamer zonder rangorde tussen de personen, hetgeen betekent dat de betrokken ministers uit de drie voorgedragen kandidaten een keuze mogen maken. Voor de gemaakte keuze zullen zij uiteraard desgevraagd aan de kamer rekenschap dienen af te leggen.

De grotere betrokkenheid van de Tweede Kamer bij de benoeming van de leden van de commissie impliceert naar ons oordeel ook bij ontslag van leden op grond van artikel 61, aanhef en onder g, van het wetsvoorstel, een grotere betrokkenheid van de Tweede Kamer; anders dan de in artikel 61, onder a tot en met f, neergelegde objectieve ontslaggronden heeft de ontslaggrond in onderdeel g – namelijk dat betrokkene naar het oordeel van de betrokken ministers door handelen of nalaten ernstig nadeel toebrengt aan het in hem te stellen vertrouwen – een zeker subjectief, waarderings-element in zich. In onderdeel AA van de nota van wijziging wordt dan ook voorgesteld om – in plaats van het eerder voorgestelde driemanschap – vooraf de Tweede Kamer omtrent een voorgenomen ontslag op deze grond te horen.

De wijzigingen zoals hiervoor toegelicht, maar ook indachtig de opmerkingen van de zijde van de kamer ter zake van het zbo-karakter van de commissie alsmede hetgeen de Raad van State eerder in zijn advies daaromtrent heeft opgemerkt, brengen naar ons oordeel tevens mee dat het zbo-karakter van de commissie van toezicht dient te worden heroverwogen. Niet alleen het feit dat door de voorgestelde wijzigingen in de sfeer van de benoeming (en het ontslag) van de leden van de commissie, de commissie meer en meer het karakter krijgt van instanties als de Nationale ombudsman en de Algemene Rekenkamer, zonder daarmee overigens te zeggen dat de commissie van toezicht als Hoog College van Staat zou moeten worden aangemerkt, speelt daarbij een belangrijke rol. Maar ook komt het ons onwenselijk voor om waar het gaat om benoeming van leden («bestuurders») van zelfstandige bestuursorganen tot een vermenging van verantwoordelijkheden te komen die enerzijds rusten op de regering en anderzijds op het parlement. Verder vormt een reden om tot heroverweging van het zbo-karakter van de commissie te komen, het feit dat in het wetsvoorstel al een belangrijk deel van het bestuursrecht, waaraan (zelfstandige) bestuursorganen normaliter zijn onderworpen, zoals de regeling ter zake van bezwaar en beroep uit de Algemene wet bestuursrecht, niet van toepassing is verklaard op de commissie. Zoals in de memorie van toelichting reeds was uiteengezet, was het gelet op de taak en positie van de commissie niet gewenst, dat tegen haar oordelen en daarmee samenhangende beslissingen bezwaar en beroep zou openstaan.¹ In meer algemene zin kan worden gesteld, dat de commissie van toezicht advies- en controletaken vervult die zich onderscheiden van de bestuurlijke werkzaamheden waarop de Algemene wet bestuursrecht ziet.

Het voorgaande heeft ertoe geleid, dat wij voorstellen om de commissie van toezicht op te nemen in artikel 1:1, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht. Nu daarmee de commissie van haar (zelfstandig) bestuursorgaan-karakter wordt ontdaan, dient ook artikel 68 van het wetsvoorstel te vervallen. Dit artikel, waarin de inlichtingenplicht van de commissie jegens de ministers van Algemene Zaken, van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Defensie was geregeld, strekte

¹ Kamerstukken II, 1997/98, 25 877, nr. 3, blz. 95.

immers ter uitvoering van de Aanwijzingen inzake zelfstandige bestuursorganen, die thans niet meer van toepassing zijn.

In de nota van wijziging wordt voorts een aantal wijzigingen voorgesteld, die ertoe strekken om de betrokkenheid van de beide kamers der Staten-Generaal bij de uitoefening van de toezichtsactiviteiten door de commissie van toezicht te vergroten. Dit geschiedt allereerst door een aanvulling van artikel 74 van het wetsvoorstel, waarin de bevoegdheid van de commissie tot het verrichten van onderzoek in het kader van haar toezichthoudende taak is geregeld. Voorgesteld wordt om in dit artikel een nieuw tweede lid in te voegen, waarbij wordt bepaald dat de commissie bevoegd is om op een daartoe strekkend verzoek van elk van de beide kamers der Staten-Generaal een onderzoek te verrichten naar de wijze waarop hetgeen bij of krachtens de nieuwe Wiv en de Wet veiligheidsonderzoeken is gesteld, is uitgevoerd. Het blijft echter aan de commissie om te bepalen of zij aan een dergelijk verzoek gehoor geeft. Deze bepaling is vergelijkbaar met die welke voor de Algemene Rekenkamer geldt ingevolge artikel 58 van de Comptabiliteitswet.

Verder wordt voorgesteld om artikel 75 te wijzigen. In dit artikel is de procedure geregeld rondom de toezichtsrapportage door de commissie van toezicht. In de regeling zoals deze thans in het wetsvoorstel is neergelegd, is een door de commissie uitgebracht toezichtsrapport niet openbaar; alleen aan de commissie voor de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten van de Tweede Kamer (commissie IVD) wordt het toezichtsrapport door de verantwoordelijke minister ter vertrouwelijk kennisneming toegezonden. Nu aan de beide kamers het recht wordt verleend om de commissie van toezicht te verzoeken een bepaald onderzoek te verrichten, dient onzes inziens het complement daarvan te zijn dat ook voor zover mogelijk in het openbaar daaromtrent wordt gerapporteerd. Voorgesteld wordt daarom in artikel 75, eerste lid, te bepalen dat het toezichtsrapport een openbaar deel bevat, waarop artikel 8, derde lid, van overeenkomstige toepassing is. Dit laatste betekent dat het openbare deel van het toezichtsrapport geen gegevens mogen worden opgenomen die gelet op het belang van de staat niet openbaar kunnen worden gemaakt. Daarvan is in ieder geval sprake indien de gegevens zicht geven op door de dienst aangewende middelen in concrete aangelegenheden, door de dienst aangewende geheime bronnen en het actuele kennisniveau van een dienst. Dergelijke gegevens kunnen door de commissie van toezicht wel in een geheim deel van het rapport worden opgenomen. Het openbare deel van het toezichtsrapport dient door de verantwoordelijke minister, vergezeld van diens reactie daarop, binnen zes weken nadat de commissie dit aan hem heeft doen toekomen aan de beide kamers der Staten-Generaal te worden gezonden; het geheime deel van het toezichtsrapport dient op vergelijkbare wijze ter vertrouwelijke kennisneming aan de commissie IVD van de Tweede Kamer te worden gezonden (gewijzigd artikel 75, vijfde lid).

Naar ons oordeel wordt op deze wijze de mogelijkheid tot parlementaire controle op het functioneren van inlichtingen- en veiligheidsdiensten met inachtneming van de noodzakelijkerwijs in acht te nemen grenzen verder verbeterd.

Wij zullen nu ingaan op de diverse opmerkingen en vragen van de leden van de verschillende fracties. Wij merken op voorhand reeds op, dat een aantal opmerkingen en vragen in het licht van de door ons voorgestelde wijzigingen naar ons oordeel geen (inhoudelijke) reactie meer behoeft. Waar dat aan de orde is, zal dat worden aangegeven.

De leden van de D66-fractie vroegen of de mogelijkheid van toetsing door de rechter ooit is overwogen.

De mogelijkheid van rechterlijke toetsing indien het gaat om toetsing achteraf bestaat reeds. In paragraaf 6.2 van de memorie van toelichting hebben wij bij de schets van de bestaande vormen van toezicht daarop reeds gewezen. Mochten deze leden evenwel met hun vraag doelen op de mogelijkheid van rechterlijke toezicht vooraf dat wil zeggen een wijze van toezicht, waarbij bijvoorbeeld de uitoefening van bijzondere bevoegdheden als bedoeld in paragraaf 3.2.2 van het wetsvoorstel afhankelijk wordt gemaakt van (een vorm van) instemming vooraf door een rechterlijke instantie – , dan merken wij daaromtrent het volgende op. Met betrekking tot de verbetering van het toezicht op de activiteiten van inlichtingen- en veiligheidsdiensten hebben wij een aantal beleidsmatige uitgangspunten geformuleerd. Deze uitgangspunten zijn eveneens in paragraaf 6.2 van de memorie van toelichting verwoord. Één van die uitgangspunten houdt in dat het toezicht betrekking dient te hebben op de rechtmatige uitvoering van de Wiv en de Wvo door in ieder geval de AIVD, de MIVD en de coördinator; het betreft hier dus toezicht achteraf. Toezicht vooraf zoals hiervoor geschetst, achten wij waar het activiteiten van inlichtingen- en veiligheidsdiensten betreft niet gewenst, aangezien de besluitvorming over de wijze waarop deze diensten hun taken uitvoeren (al dan niet in mandaat) dient plaats te vinden onder de volledige verantwoordelijkheid van de desbetreffende minister die daarover achteraf verantwoording aflegt aan de daarvoor in aanmerking komende instanties (parlement, rechter, commissie van toezicht). Rechterlijk of enige andere vorm van onafhankelijk toezicht vooraf is dan ook niet expliciet in de uiteindelijke besluitvorming over de inrichting van het toezicht aan de orde geweest.

De leden van de fractie van D66 hadden vervolgens nog enige vragen en opmerkingen over de door ons voorgestelde vorm van onafhankelijk toezicht. Zo vroegen zij allereerst of langs deze weg de parlementaire controle meer inhoud en diepgang zal kunnen krijgen. In het verlengde daarvan vroegen zij hoe de commissie van toezicht zal bijdragen aan een betere parlementaire controle op de diensten, nu zij alleen aan de betrokken ministers en de commissie IVD rapporteert. Ten aanzien van het jaarverslag van de commissie hadden de leden eveneens vragen. De leden vroegen of er ter zake niet meer wettelijke waarborgen konden worden geboden, zodat al datgene wat niet geheim hoeft te blijven ook daadwerkelijk wordt gerapporteerd.

Zoals wij aan het begin van deze paragraaf hebben uiteengezet, worden door ons bij nota van wijziging enkele vergaande aanpassingen van de eerder voorgestelde regeling ter zake van het toezicht voorgesteld. Deze aanpassingen, in het bijzonder de grotere rol van de Tweede Kamer in de benoemingsprocedure met betrekking tot de leden van de commissie van toezicht, de opening van de mogelijkheid dat elke kamer van de Staten-Generaal de commissie van toezicht kan verzoeken een bepaald onderzoek in te stellen en last but not least de invoering van het voorschrift dat de toezichtsrapportages in ieder geval een openbaar deel dienen te bevatten, leiden er naar onze stellige overtuiging ertoe dat de parlementaire controle meer nog dan reeds in wetsvoorstel was voorzien aan inhoud en diepgang zal kunnen winnen. Dit geldt temeer nu naast het openbare jaarverslag van de commissie ook openbare toezichtsrapportages mogelijk worden; de mogelijkheden tot parlementaire controle op de uitvoering van de Wiv en de Wvo anders dan in het verband van de commissie IVD van de Tweede Kamer wordt daarmee naar ons oordeel gemaximaliseerd. Wat de inhoud van het jaarverslag van de commissie van toezicht betreft, doch dit geldt naar ons oordeel evenzeer voor de toezichtsrapportages, dient naar ons oordeel volstaan te worden met geen andere eis dan die welke ook geldt ten aanzien van de door de voor de desbetreffende diensten verantwoordelijke ministers uit te brengen jaarverslag, zoals neergelegd in artikel 8, derde lid. Andere

bepalingen achten wij gezien de onafhankelijkheid van de commissie van toezicht niet wenselijk. De commissie dient zelf te beoordelen op welke wijze zij met inachtneming van de eerdergenoemde eis het door haar uit te brengen openbare jaarverslag en de uit te brengen openbare toezichtsrapportages verslag wenst in te richten.

6.2 Gronden voor versterking van het toezicht

De leden van de fractie van GroenLinks wezen erop dat ingevolge het EVRM een wet als de Wiv dient te voorzien in een daadwerkelijk en effectief rechtsmiddel voor een nationale instantie. De klachtmogelijkheid bij de Nationale ombudsman dat onderdeel uitmaakt van het geheel van voorzieningen dat tezamen naar het oordeel van de regering een «effective remedy» vormt was, aldus deze leden, door de Europese Commissie voor de Rechten van de Mens en door Afdeling bestuursrecht-spraak van de Raad van State eerder als onvoldoende bestempeld, aangezien de Nationale ombudsman geen bindende oordelen mag geven. Zij constateerden dat wij de uitspraken van de Afdeling bestuursrecht-spraak in dezen niet volgen. Zij vernamen van ons dan ook graag waarom het rapport van de ECRM naar ons oordeel niet tot een andere conclusie zou moeten leiden.

Voor een reactie op de vraag van de fractie van GroenLinks of de mogelijkheid om over het optreden van de diensten te klagen bij de Nationale ombudsman in het licht van uitspraken van de Afdeling bestuursrecht-spraak van de Raad van State en de ECRM wel een effectief rechtsmiddel in de zin van het EVRM is, verwijzen wij naar ons antwoord op hiermee vergelijkbare vragen van de leden van de fracties van VVD en D66 in het algemeen deel van deze nota.

De leden van de PvdA-fractie vroegen ons of met betrekking tot de mogelijkheid van beroep op de burgerlijke rechter in verband met het begaan van een onrechtmatige daad door de BVD reeds jurisprudentie bestaat en, zo ja, of daarvan een overzicht gegeven zou kunnen worden, waarbij tevens wordt ingegaan op de hoogte van eventueel toegekende schadevergoedingsbedragen.

Er bestaan slechts enkele uitspraken van de rechter als hier bedoeld; in geen enkel geval is daarbij overigens geoordeeld dat de Staat (i.c. de BVD) een onrechtmatige daad zou hebben begaan en derhalve schadeplichtig zou zijn. Een zaak die tot in hoogste instantie in casu de Hoge Raad – is uitgeprocedeerd betreft die tussen de Staat der Nederlanden en de heer Wilman. Voorts wijzen we op de procedure tussen de Staat der Nederlanden e.a. en de Stichting Schadevergoeding mevrouw W.B. Schuurman. Deze zaak is echter nog niet tot in hoogste instantie uitgeprocedeerd. Daarnaast zijn er nog drie zaken in behandeling bij de burgerlijke rechter. Voor het overige zijn zeven verzoeken tot schadevergoeding bij de BVD ingediend. Zes verzoeken zijn afgewezen en hebben geen civielrechtelijk gevolg gekregen; één verzoek is thans nog in behandeling bij de BVD. Wat de MID betreft, kan worden opgemerkt dat tot op heden geen vorderingen tot schadevergoeding uit hoofde van onrechtmatig handelen jegens een burger die onderwerp van onderzoek is geweest zijn ingediend.

Met betrekking tot de taak van de commissie van toezicht als onafhankelijk extern adviseur bij de interne klachtregeling, vroegen de leden van de D66-fractie of de toegevoegde waarde van het adviesrecht van de commissie uitvoeriger kan worden gemotiveerd. Ook vroegen zij in welke mate deze taak de werklast van de commissie zal verhogen.

Het spreekt voor zich dat de toegevoegde waarde van de commissie van toezicht bij de interne klachtregeling, besloten ligt in haar onafhankelijk karakter. Mede vanuit haar toezichtstaak en haar afstand tot de diensten zal de commissie kunnen bijdragen aan een klachtbehandeling waarbij

meerdere – bijvoorbeeld in het bijzonder op rechtmatigheid gerichte – gezichtspunten in beschouwing zijn genomen.

De mate waarin de adviestaak de werklast van de commissie zal verhogen, zal naar onze mening, gegeven het doorgaans geringe aantal klachten bij de Nationale ombudsman over het optreden van de diensten, beperkt zijn. Mocht de praktijk zich evenwel anders ontwikkelen, dan zal uitbreiding van het secretariaat of omzetting van de deeltijdbetrekking voor de leden in een voltijdse betrekking worden overwogen.

6.3 De commissie van toezicht betreffende de inlichtingen- en veiligheidsdiensten

De leden van de PvdA-fractie vroegen of wij hebben overwogen de onafhankelijkheid van de commissie te vergroten door benoeming, non-activiteit en ontslag te laten geschieden op basis van een bindende voordracht door de nu voorziene commissie van aanbeveling van de Tweede Kamer. Verder vroegen zij waarom de aanbeveling niet tevens wordt gedaan door de voorzitter van de Algemene Rekenkamer. Is het niet denkbaar dat de Tweede Kamer kan oordelen over de aanbevelingen? Bij de voorbereiding van de regeling betreffende de commissie van toezicht zijn verschillende varianten voor de benoeming van de commissie overwogen. Uiteindelijk is gekozen voor de variant zoals deze in het wetsvoorstel, zoals dat aan de Tweede Kamer is aangeboden, is neergelegd. Naar ons oordeel werd op zich daarmee al op voldoende wijze de onafhankelijkheid van de commissie gegarandeerd; overigens ook vanwege het feit dat de commissie als zelfstandig bestuursorgaan niet werkzaam zou zijn onder verantwoordelijkheid van enig minister en geen bijzondere of algemene aanwijzingen zou kunnen ontvangen. De diverse vragen en opmerkingen uit het verslag, hebben ons er evenwel toe gebracht om de voorgestelde regeling nog eens kritisch tegen het licht te houden en te bezien op welke wijze de onafhankelijkheid van de commissie van toezicht verder zou kunnen worden vergroot. Dat heeft geleid tot een aantal aanpassingen, die bij nota van wijziging worden voorgesteld. Op deze wijzigingen is in paragraaf 6.1 van deze nota naar aanleiding van het verslag reeds in toelichtende zin ingegaan. Deze wijzigingen zien onder meer op de benoemingsprocedure en de procedure betreffende ontslag met betrekking tot de leden van de commissie, waarbij aan de Tweede Kamer een belangrijke rol wordt toegekend. Daarbij is overigens de aanbeveling door de «commissie van aanbeveling», bestaande uit de vice-president van de Raad van State, de president van de Hoge Raad der Nederlanden en de Nationale ombudsman, gehandhaafd; over die aanbevelingen kan de Tweede Kamer in de thans voorgestelde procedure vervolgens een oordeel vormen. Wat de samenstelling van de «commissie van aanbeveling» betreft, ligt aan het niet opnemen van de president van de Algemene Rekenkamer in deze «commissie» geen bijzondere reden ten grondslag. Gelet op de aard van de werkzaamheden van de commissie van toezicht lag naar ons oordeel de voorgestelde samenstelling van de «commissie van aanbeveling» voor de hand; voor het overige doch dat is meer een praktische overweging zijn wij van oordeel dat er naar gestreefd dient te worden dergelijke commissies waar mogelijk beperkt van omvang te houden.

De leden van de CDA-fractie vroegen zich af hoe onafhankelijk de commissie van toezicht is, nu deze wordt benoemd door de uitvoerende macht, terwijl dezelfde commissie op een deel van de uitvoerende macht toezicht moet houden. Wordt, aldus deze leden, de onafhankelijkheid niet vergroot door benoeming te laten geschieden op basis van een bindende voordracht door de voorziene commissie van aanbeveling. Ook de leden van de fractie van D66 stelden deze vraag, waarbij zij onder verwijzing naar de benoemingsprocedure ten aanzien van de Nationale ombudsman

– overigens ook de mogelijkheid opperden van benoeming van de commissie door de Tweede Kamer ter vergroting van de onafhankelijkheid van de commissie.

Wij zouden de leden van de fractie van het CDA en van D66 allereerst willen verwijzen naar hetgeen hiervoor in paragraaf 6.1 is gesteld met betrekking tot onze wijzigingsvoorstellen tot vergroting van de onafhankelijkheid van de commissie alsmede naar onze antwoorden op de vragen van de leden van de PvdA-fractie. Wat de door de leden van D66-fractie geopperde mogelijkheid van benoeming, non-activiteit en ontslag van de commissie door de Tweede Kamer betreft, merken wij op dat wij een andere keuze hebben gemaakt die naar ons oordeel omtrent de onafhankelijkheid van de commissie geen enkele onduidelijkheid (meer) laat bestaan. Het enkele feit dat de voor de commissie geldende regeling nagenoeg geheel overeenkomt met die welke voor de Nationale ombudsman geldt, leidt onzes inziens niet tot de conclusie dat dus ook benoeming e.d. door de Tweede Kamer dient te geschieden. Daar komt nog bij dat de garantie dat de commissie in onafhankelijkheid van de uitvoerende macht zijn taak kan uitvoeren, niet alleen wordt bepaald door de wijze van benoeming e.d. maar ook wellicht nog in meerdere mate – door toekenning van bevoegdheden die zij in alle onafhankelijkheid dus zonder enige inmenging van buitenaf kan uitoefenen; een en ander gevolgd door openbare en waar noodzakelijk vertrouwelijke rapportages aan het parlement onderscheidenlijk de commissie IVD van de Tweede Kamer.

De leden van de D66-fractie vroegen voorts of de leden van de commissie het uitoefenen van de toezichtsfunctie moeten zien als een beperkte functie of een voltijdfunctie.

Zoals wij op blz. 7 van de memorie van toelichting hebben aangegeven, denken wij vooralsnog aan een deeltijdfunctie voor de commissieleden, waarbij binnen bepaalde grenzen nevenfuncties mogelijk zijn (artikel 60, zesde lid, van het wetsvoorstel).

Met instemming nemen wij kennis van de opvatting van de leden van de kleine christelijke fracties, dat de instelling van een onafhankelijke commissie van toezicht hen aanspreekt. Zij waren er evenwel niet van overtuigd, dat de commissie van toezicht ook een rol dient te spelen bij de advisering aan de betrokken ministers met betrekking tot de behandeling van klachten over de diensten. De commissie, aldus deze leden, wordt daarmee immers op onderdelen van beleid betrokken, waarop zij vervolgens onafhankelijk toezicht dient uit te oefenen.

Anders dan deze leden zien wij geen (principieel) bezwaar om de commissie tevens met advisering in het kader van de interne klachtenbehandeling te belasten. Bij de advisering inzake klachten zal het gaan om concrete, individuele gevallen, waarbij zowel rechtmatigheidsaspecten als aspecten van beleid aan de orde kunnen komen. Het advies van de commissie die in dezen ook onafhankelijk optreedt – is in dit geval sterk casusgebonden. Bij het rechtmatigheidstoezicht gaat het er primair om vast stellen of de diensten zich bij de uitvoering van de Wiv en de Wvo zich aan wet en (ander) recht hebben gehouden; ook daarbij kunnen aspecten van beleid aan de orde komen (bijvoorbeeld het beleid met betrekking tot de afweging die moet worden gemaakt als het gaat om de uitoefening van bijzondere bevoegdheden in concrete gevallen). Naar mag worden aangenomen zal dit toezicht een bredere scope hebben dan bij klachtbehandeling het geval is. De rol van de commissie in het kader van de interne klachtbehandeling kan zeker als er meerdere, vergelijkbare klachten over bijvoorbeeld een dienst worden ingediend zelfs een prikkel vormen om tot een gericht, breder onderzoek te komen in het kader van haar toezichthoudende taak. Vanuit deze optiek bezien kan haar adviestaak helpen de toezichtstaak beter te vervullen. Het lijkt ons dan ook niet

waarschijnlijk dat de uitoefening van de ene taak belemmerend zou kunnen werken bij de andere taak.

De leden van de kleine christelijke fracties vroegen hoe ver het rechtmatigheidstoezicht volgens artikel 59 in de praktijk zou kunnen strekken. Zij wezen erop dat rechtmatigheid kan samenhangen met zaken als de kwaliteit van de organisatie of het beleid van de dienst. Mag, aldus deze leden, de commissie zich daarover uitlaten of daarover adviseren. Allereerst willen wij opmerken dat de wijze waarop het rechtmatigheidstoezicht in de praktijk inhoud zal krijgen, ter discretie van de commissie van toezicht staat. Deze is immers onafhankelijk. Wel zal zij zich aan haar wettelijke taakstelling dienen te houden. Indien in het kader van de uitoefening van het rechtmatigheidstoezicht blijkt dat aspecten, zoals door de leden van deze fractie aangegeven, daarvoor (mede) relevant zijn, moet het mogelijk zijn dat deze daarin worden betrokken. Advisering of oordeelsvorming over louter de kwaliteit van de organisatie of het beleid van de dienst, zonder dat dit gerelateerd is aan rechtmatigheidstoezicht, valt naar ons oordeel echter buiten het bereik van de werkzaamheden van de commissie.

De leden van de kleine christelijke fracties vroegen of de commissie bijvoorbeeld informanten en agenten mag horen en, zo ja, op welke wijze dan de anonimiteit wordt gewaarborgd. Kan men, aldus deze leden, verplicht worden de identiteit van bronnen bekend te maken. Voorts vroegen deze leden wat er moet gebeuren als er sprake is van een verschil van mening tussen de commissie en het hoofd van de dienst bijvoorbeeld over het horen van getuigen.

In artikel 69 van het wetsvoorstel is bepaald dat een ieder die betrokken is bij de uitvoering van de wet desgevraagd aan de commissie alle inlichtingen verstrekt en de commissie alle medewerking verleent die zij noodzakelijk acht voor een goede uitvoering van haar taak. Verder bepaalt artikel 70 van het wetsvoorstel dat de commissie van toezicht, indien zij dat voor een goede uitvoering van haar taak noodzakelijk acht, getuigen om inlichtingen kan verzoeken en deze kan oproepen voor haar te verschijnen. Uit deze bepalingen kan worden afgeleid dat agenten en informanten door de commissie kunnen worden gehoord. Volledigheids-halve wordt opgemerkt, dat in dezen wel artikel 82, tweede lid, van het wetsvoorstel dient te worden betrokken, ingevolge welk artikel de ambtenaar, die betrokken is bij de uitvoering van de Wiv, en die krachtens een wettelijke bepaling verplicht wordt als getuige op te treden slechts een verklaring aflegt omtrent datgene waartoe zijn verplichting tot geheimhouding zich uitstrekt, voor zover de betrokken minister en de minister van Justitie gezamenlijk hem daartoe schriftelijk van de verplichting hebben ontheven. In de gevallen dat de commissie van toezicht een ambtenaar als hier bedoeld als getuige wenst te horen op de voet van artikel 70, zal derhalve ontheffing dienen te worden verleend door de betrokken minister en de minister van Justitie gezamenlijk. De anonimiteit van de personen agenten en informanten wordt gewaarborgd door het feit dat de commissie net als de hoofden van de diensten zorg dienen te dragen voor de geheimhouding van de daarvoor in aanmerking komende gegevens, de bronnen waaruit gegevens afkomstig zijn onderscheidenlijk de veiligheid van de personen met wier medewerking gegevens worden verzameld. Dit is nadrukkelijk gestipuleerd in artikel 75 (nieuw) waar het de door de commissie uit te brengen toezichtsrapportages betreft en in artikel 76, waarin de verplichting voor de commissie is neergelegd om een jaarverslag uit te brengen; in beide gevallen is immers bepaald dat artikel 8, derde lid, van overeenkomstige toepassing is. Voorts wijzen wij erop dat ingevolge artikel 69, tweede lid, bij de verstrekking van de door de commissie gevraagde inlichtingen op basis van artikel 69, eerste lid, door degene die de inlichtingen verstrekt

kan worden aangegeven welke inlichtingen in het belang van de nationale veiligheid ter uitsluitende kennisneming van de commissie dient te blijven; het is evident dat deze voorwaarde altijd zal worden gesteld indien het gaat om inlichtingen die betrekking hebben op de identiteit van agenten en informanten. Tot slot merken wij wellicht ten overvloede nog op, dat ook de commissie aan de in deze wet neergelegde geheimhoudingsverplichting is onderworpen.

Wat betreft de eventuele verplichting om de identiteit van bronnen bekend te maken, merken wij het volgende op. Voor het verstrekken van dergelijke inlichtingen geldt de regeling, zoals hiervoor in antwoord op de eerdere vragen van de kleine christelijke fracties nogmaals is toegelicht, onverkort.

Ter zake van mogelijke geschillen tussen de commissie en het hoofd van een dienst over -bijvoorbeeld - het horen van getuigen, wijzen wij erop dat de commissie - om haar taak naar behoren te kunnen vervullen - een aantal verregaande bevoegdheden heeft ten aanzien van (de medewerking van) personen die betrokken zijn bij de uitvoering van de Wiv en de Wet veiligheidsonderzoeken. Indien de commissie iemand als getuige wenst te horen, dan rust op de betrokkene de wettelijke plicht ex artikel 70 om aan het verzoek van de commissie te voldoen. Een eventueel geschil tussen de commissie en het hoofd van een dienst ter zake voor zover een dergelijk geschil zich al zou voordoen - doet aan deze wettelijke verplichting niets af. Voor zover de getuige de hoedanigheid heeft van een ambtenaar als bedoeld in artikel 82, dan zal zoals hiervoor al is uiteengezet door de betrokken minister en de minister van Justitie ontheffing van de geheimhoudingsverplichting dienen te worden verleend. De beslissingsmacht ligt hier bij twee ministers en niet bij het hoofd van een dienst. Dat neemt niet weg dat het hoofd van de dienst in voorkomende gevallen de minister zal (dienen te) adviseren over het antwoord op de vraag of in casu ontheffing dient te worden verleend. Een geschil tussen de commissie en het hoofd van een dienst over het horen van getuigen kan weliswaar bestaan en in het advies van het hoofd van een dienst doorklinken, doch uiteindelijk is het de minister die beslist. Overigens geldt dit laatste ongeacht of het nu gaat om het horen van getuigen of om andere aangelegenheden; de minister is immers politiek verantwoordelijk voor de onder hem ressorterende dienst en het hoofd van de dienst hiërarchisch aan hem ondergeschikt.

De leden van de kleine christelijke fracties vroegen voorts of het voorschrift dat van een voorgenomen onderzoek door de commissie van toezicht mededeling moet worden gedaan aan de betrokken minister en de commissie IVD van de Tweede Kamer niet het risico van beïnvloeding met zich brengt. Ook vroegen zij naar het belang van deze vroegtijdige informatie.

De vrees van de leden voor beïnvloeding door de voorafgaande mededeling delen wij niet. De voorafgaande mededeling voorkomt immers dat de betrokken minister en daarmee de daaronder ressorterende diensten dan wel de coördinator - rauwelijks met een onderzoek van de commissie wordt geconfronteerd. Bovendien is het, mede om aan de opgelegde medewerkingsplicht optimaal te kunnen voldoen, noodzakelijk dat er kenbaarheid bestaat over het (voorwerp van) onderzoek. De mededeling aan de commissie IVD heeft tot doel deze op voorhand te informeren over een onderzoek waarvan de resultaten te zijner tijd aan haar ter kennis zullen worden gebracht. Bovendien kan deze commissie zich, naar aanleiding van de mededeling, indien zij nadere vragen heeft tot de commissie van toezicht of de betrokken minister wenden en zich op eigen initiatief - laten informeren over de voortgang.

De leden van de CDA-fractie vroegen of bij ontslag van een van de leden van de commissie unanimititeit is vereist.

Het vereiste van unanimititeit zal geen rol kunnen spelen bij de ontslaggronden, genoemd in artikel 61, onderdelen a tot en met f. Het betreffen namelijk zogeheten objectieve, dwingende ontslaggronden: zodra een van deze gronden van toepassing is, wordt ontslag verleend. Ten aanzien van de ontslaggrond, genoemd in onderdeel g (het ernstig nadeel toebrengen aan het in hem te stellen vertrouwen), was aanvankelijk zoals het aan de Tweede Kamer was aangeboden bepaald, dat ontslag wordt verleend wanneer de betrokken ministers – na de vice-president van de Raad van State, de president van de Hoge Raad en de Nationale ombudsman gezamenlijk te hebben gehoord – gezamenlijk van oordeel zijn dat deze grond van toepassing is. Bij nota van wijziging wordt thans voorzien in vervanging van deze verplichting door de verplichting tot het horen van de Tweede Kamer alvorens tot een beslissing te komen of ontslag op basis van de desbetreffende ontslaggrond aan de orde is. Bij de beslissing van de ministers dient naar ons oordeel sprake te zijn van unanimititeit.

Verder vroegen de leden van de CDA-fractie of het is toegestaan dat de leden van de commissie een dubbele nationaliteit bezitten.

Het antwoord op deze vraag is bevestigend. Het is toegestaan dat de leden van de commissie naast de Nederlandse nationaliteit, nog een andere nationaliteit of meervoudige nationaliteiten bezitten. De benoeming van leden die uitsluitend de Nederlandse nationaliteit bezitten, althans het stellen van een dergelijke eis, zou in strijd zijn met artikel 3 van de Grondwet. In die bepaling is namelijk vastgelegd dat alle Nederlanders op gelijke voet in openbare dienst benoembaar zijn. Deze bepaling brengt met zich dat bij de benoeming in openbare dienst geen onderscheid kan worden gemaakt tussen personen die alleen de Nederlandse nationaliteit bezitten en personen die naast de Nederlandse nationaliteit nog een andere nationaliteit bezitten.

In antwoord op de vraag van de leden van de VVD-fractie hoe de regering tot de conclusie is gekomen dat het werk van de commissie van toezicht kan worden verricht door drie parttimers en een bescheiden secretariaat waarvoor een budget van f 0,7 miljoen beschikbaar is, het volgende. Zoals wij ook de in memorie van toelichting¹ hebben aangegeven, menen wij dat vooralsnog kan worden uitgegaan van de voorgestelde bezetting van de commissie en het secretariaat. Er is sprake van een startfase. Zoals wij in paragraaf 6.1 van deze nota naar aanleiding van het verslag hebben aangegeven, zal omzetting van de deeltijdfuncties van de commissieleden in een voltijdse functie dan wel uitbreiding van het secretariaat worden overwogen wanneer de praktijk daartoe noopt.

De leden van de fracties van de PvdA, van het CDA en van D66, stelden enkele vragen betreffende de status van de commissie van toezicht. In het bijzonder richtten hun vragen zich op de inrichting van de commissie van toezicht als zelfstandig bestuursorgaan, mede in het licht van het vigerende beleid dat bij de instelling van nieuwe zelfstandige bestuursorganen terughoudendheid in acht genomen dient te worden. Voorts richten de vragen zich in het bijzonder op de toepassing van paragraaf 4.5 van de Aanwijzingen voor de Regelgeving, waarin aanwijzingen betreffende zelfstandige bestuursorganen zijn opgenomen. Zoals wij in paragraaf 6.1 van deze nota naar aanleiding van het verslag om daarbij aangegeven redenen hebben uiteengezet, wordt bij nota van wijziging aan de commissie van toezicht de status van zelfstandig bestuursorgaan ontnomen. Mede gelet hierop achten wij beantwoording van de vragen van de leden van de genoemde fracties die op de status van zelfstandig bestuursorgaan betrekking hebben niet langer opportuun en kan onzes inziens daar dan ook thans van worden afgezien.

¹ Zie blz. 7.

De leden van dezelfde fracties vroegen voorts kort samengevat om nadere uitleg van onze kant waarom is afgezien van de instelling van een inspectie.

Hierop willen wij als volgt reageren. Zoals ook in de memorie van toelichting is uiteengezet is door de regering gekozen voor de instelling van een speciale onafhankelijke commissie van toezicht voor de inlichtingen- en veiligheidsdiensten. Zoals uit het verslag van de vaste commissie met betrekking tot het voorstel voor een nieuwe Wiv blijkt, wordt daaraan ook door de vaste commissie – zwaar getild. Een inspectie is in de Nederlandse staatsrechtelijke verhoudingen een orgaan dat, hoewel zekere zelfstandige bevoegdheden bezittend, onder ministeriële verantwoordelijkheid functioneert. In die zin is de inspectie dus niet als onafhankelijk aan te merken. Het is een verlengstuk van de minister richting «het veld», waarop onder de verantwoordelijkheid van de desbetreffende minister toezicht wordt uitgeoefend; vergelijk de Inspectie voor de Volksgezondheid en de Inspectie Politie. De verantwoordelijke minister bezit ten aanzien van een inspectie eenzelfde soort bevoegdheden als ten aanzien van andere reguliere departementsonderdelen; zo kan de minister bijzondere aanwijzingen geven. Een inspectie voor de inlichtingen- en veiligheidsdiensten zou, mede gelet op de waarschijnlijke positionering daarvan onder een of meer van de bij dit wetsvoorstel betrokken ministers, naast het ontbreken van de gewenste onafhankelijkheid ook een vreemde eend in de bijt worden doordat zij dan veeleer als een instrument ter versterking van het interne toezicht van de verantwoordelijke minister zou moeten worden beschouwd. Voor intern toezicht bestaan echter reeds de gebruikelijke instrumenten. Om deze redenen is dus in de voorbereidingsfase van het wetsvoorstel de instelling van een inspectie vrij snel als optie gesneuveld. Wij hopen hiermee de vragen van de eerdergenoemde leden voldoende te hebben beantwoord.

De leden van de fractie van D66 vroegen tenslotte of de commissie geheel of ten dele onder de competentie van de Nationale ombudsman zou vallen.

Deze vraag, hoewel nog voortvloeiend uit de insteek dat de commissie van toezicht als zelfstandig bestuursorgaan was aan te merken en daarop de desbetreffende Aanwijzingen voor de Regelgeving, in het bijzonder Ar 124q, onderdeel 1¹, van toepassing was, willen wij niettemin beantwoorden. De commissie van toezicht als zelfstandig bestuursorgaan zou, mede gelet op de recente wijziging van de Wet Nationale ombudsman, van rechtswege onder de competentie van de Nationale ombudsman komen te vallen, tenzij besloten zou worden de commissie uitdrukkelijk uit te zonderen. Nu de commissie als gevolg van ons wijzigingsvoorstel niet meer als zelfstandig bestuursorgaan kan worden aangemerkt en de Wet Nationale ombudsman de bevoegdheid van de ombudsman alleen over bestuursorganen doet uitstrekken, valt de commissie niet meer onder diens competentie.

6.4 De taakuitoefening door de commissie van toezicht en de behandeling van klachten

De leden van de fractie van D66 wezen er overigens terecht op, dat de commissie van toezicht vergaande bevoegdheden krijgt toebedeeld. Zij vroegen zich echter af op welke wijze de verantwoording wordt geregeld; vindt deze plaats aan de minister of aan de commissie IVD. Voorts vroegen zij hoe de relatie tot de inlichtingendiensten zelf is; heeft de commissie ten aanzien van beide diensten gelijke bevoegdheden. Ook vroegen deze leden of de commissie een rol te vervullen krijgt bij de beoordeling van aanvragen om inzage in eigen dossiers. Kort gezegd: wat wordt nu precies van de commissie verwacht.

De taak van de commissie is in artikel 59, tweede lid, van het wetsvoorstel

¹ Ar. 124q, onderdeel 1, luidt: Een zelfstandig bestuursorgaan wordt onder de competentie van de Nationale ombudsman gebracht.

omschreven. Zij is belast met het toezicht op de rechtmatigheid van de uitvoering van hetgeen bij of krachtens de Wiv en de Wvo is gesteld, en met het adviseren van de betrokken ministers terzake van het onderzoeken en beoordelen van klachten. Kort gezegd komt het werk van de commissie er op neer dat zij permanent erop toeziet dat, in het bijzonder door de diensten, de hand wordt gehouden aan de Wiv en de Wvo. Deze taak kan de commissie in alle onafhankelijkheid verrichten en bij de uitvoering daarvan beschikt zij over vergaande bevoegdheden. Naar onze stellige overtuiging zal de commissie langs deze weg een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan de door velen gevoelde behoefte om het toezicht op de activiteiten van inlichtingen- en veiligheidsdiensten te verbeteren en met betrekking tot die activiteiten binnen de grenzen die gelet op de aard van de activiteiten in acht genomen moeten worden via het door de commissie uit te brengen jaarverslag en toezichtsrapportages een ruimere publieke (waaronder begrepen parlementaire) controle mogelijk te maken. Voorts zullen de activiteiten van de commissie ook richting de diensten zelf positieve effecten kunnen hebben en kunnen bijdragen aan een verdere kwaliteitsverbetering.

Wat de meer concrete vragen van de leden van de D66-fractie betreft, willen wij als volgt reageren. De verantwoording door de commissie van toezicht over de wijze waarop zij haar taak uitoefent (met inbegrip van de uitoefening van de daarbij aan de commissie toekomende bevoegdheden) vindt allereerst plaats via het uitbrengen van een openbaar jaarverslag aan de beide kamers der Staten-Generaal en aan de betrokken ministers; het vertrouwelijk deel van het jaarverslag wordt uitgebracht aan de commissie IVD van de Tweede Kamer (artikel 78). Daarnaast zal de commissie van toezicht voor zover het concrete onderzoeken van de commissie betreft, verantwoording af kunnen leggen over haar werkwijze en de daarbij gehanteerde bevoegdheden in de door haar uit te brengen toezichtsrapportages. Deze toezichtsrapportages zullen, zoals bij nota van wijziging wordt voorgesteld, in ieder geval een openbaar deel dienen te bevatten. Het openbare deel van het toezichtsrapport wordt door tussenkomst van de betrokken minister met diens reactie daarop gezonden aan de beide kamers der Staten-Generaal; het vertrouwelijke deel zal met de reactie van de betrokken minister daarop worden gezonden aan de eerder genoemde kamercommissie. Het is vervolgens aan elk der kamers van de Staten-Generaal en de commissie IVD om te bezien op welke wijze zij met het jaarverslag en de toezichtsrapportages om wensen te gaan. Een modaliteit zou kunnen zijn, doch dat is uiteindelijk ter bepaling aan de desbetreffende kamer c.q. kamercommissie, om de commissie van toezicht uit te nodigen een en ander toe te lichten. Een werkwijze derhalve die min of meer overeenkomt met die welke wordt gehanteerd ten aanzien van het jaarverslag van de Nationale ombudsman, waarbij de ombudsman de desbetreffende kamercommissie een toelichting geeft op zijn jaarverslag (veelal) gevolgd door een plenair debat met de minister(s) wie het aangaat.

Wat de bevoegdheden van de commissie ten aanzien van de AIVD en de MIVD betreft, wordt opgemerkt dat in hoofdstuk 6 van het wetsvoorstel (Toezicht en klachtbehandeling) geen onderscheid wordt gemaakt tussen de diensten. Er zijn daarin noch voor de AIVD noch voor de MIVD afwijkende bepalingen opgenomen; ten aanzien van beide diensten komt de commissie dus gelijke bevoegdheden toe.

Op de vraag van de leden van de D66-fractie of de commissie ook een rol krijgt te vervullen bij de beoordeling van aanvragen om inzage in eigen dossiers, is het antwoord in beginsel nee. Voor zover de commissie van toezicht zich met de beoordeling van inzageverzoeken zou willen bezig houden, kan dat gelet op haar taakopdracht alleen maar bestaan in toezicht achteraf en derhalve niet tijdens de procedure. De beoordeling van inzageverzoeken geschiedt primair door de betrokken minister, met inachtneming van de regeling in hoofdstuk 4 van het wetsvoorstel

alsmede de ter zake van toepassing zijnde normen uit de Algemene wet bestuursrecht. Verder is met betrekking tot beslissingen op inzageverzoeken de in de Algemene wet bestuursrecht geregelde bezwaar- en beroepsprocedure van toepassing met dien verstande dat zoals bij nota van wijziging wordt voorgesteld de mogelijkheid van beroep wordt beperkt tot één instantie, te weten de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Mede gelet hierop lijkt het ons voor de hand liggend dat de commissie van toezicht zich op dit punt terughoudend opstelt.

Het was de leden van de D66-fractie niet geheel duidelijk waarom ambtenaren met een geheimhoudingsplicht voor de commissie slechts mogen getuigen als zij een ontheffing hebben gekregen van de betrokken minister(s) en de minister van Justitie. De leden vroegen of dit niet in belangrijke mate de toezichtsfunctie ontkracht. De commissie kan immers ook toezicht uitoefenen op het geheime deel van de taken van de diensten. Zij vroegen dan ook waarom niet het horen desnoods zonder toestemming wordt geregeld. Zij zouden daarom graag van ons willen vernemen of wij van oordeel zijn dat de wet voldoende openheid garandeert in dit opzicht.

In artikel 82 is de verschoningsplicht van de (gewezen) ambtenaren van de diensten geregeld. Ten aanzien daarvan doet zoals in de memorie van toelichting met betrekking tot de huidige Wiv is aangegeven¹ – zich een conflict voor tussen de belangen van de staatsveiligheid en het belang van de materiële waarheidsvinding in onder andere het burgerlijk en strafprocesrecht. De genoemde belangen zijn echter beide van zodanig fundamenteel gewicht, dat een keuze voor het ene belang of voor het andere belang niet op voorhand is gegeven en als zodanig wettelijk kan worden verankerd. Of het ene dan wel het andere belang dient te prefereren is afhankelijk van de concrete omstandigheden van het geval. Bovendien is op voorhand niet aan te geven waarover de eventuele getuigenis van een ambtenaar zou dienen uit te strekken. Vandaar dat in artikel 82 evenals in het huidige artikel 24 Wiv is bepaald is voorzien in een ontheffingsmogelijkheid met betrekking tot de geheimhoudingsplicht die de (gewezen) ambtenaar van een dienst in acht dient te nemen. Deze ontheffing kan worden verleend door de voor de desbetreffende dienst verantwoordelijke minister in overeenstemming met de minister van Justitie. De betrokkenheid van de voor de dienst verantwoordelijke minister is evident: deze is immers primair verantwoordelijk voor de behartiging van de belangen waarvoor de desbetreffende dienst in het leven is geroepen. Artikel 82, tweede lid, waarin is bepaald dat ambtenaren slechts na voorafgaande toestemming als getuige of als deskundige kunnen worden gehoord, moet voorts worden beschouwd als een nadere uitwerking van de verhouding tussen een ambtenaar en zijn bevoegd gezag. Voor uitlatingen gedaan in de hoedanigheid van ambtenaar, is het bevoegd gezag (de betrokken minister) immers verantwoordelijk. De rol die de minister van Justitie toekomt is het zorgen voor het nodige evenwicht in de belangenafweging die in het kader van de vraag of wel of niet ontheffing dient te worden verleend aan de orde is. Het is dus niet zo dat het feit dat een (gewezen) ambtenaar van een dienst een geheimhoudings- en verschoningsplicht heeft, deze nimmer zou kunnen worden doorbroken. Anders dan de leden van de D66-fractie zijn wij dan ook van oordeel dat met deze regeling de toezichtsfunctie niet wordt ontkracht. De commissie kan namelijk bij een eventuele weigering van de minister(s) om de ambtenaar als getuige te doen horen of als deskundige te laten optreden, overwegen om de betrokken minister(s) zelf te horen. Wij zien gelet op het voorgaande dan ook niet in waarom de toestemmingverlening als het gaat om het horen door de commissie zou moeten worden opgeheven. Verder moet niet worden vergeten, dat de bevoegdheid om getuigen op te roepen en te horen slechts één van de middelen betreft waarover de commissie beschikt als het gaat om het

¹ Kamerstukken II 1981/82, 17 363, nr. 3, blz. 12.

verwerven van informatie ten behoeve van de uitoefening van haar taak. Bovendien moet worden gerealiseerd dat het horen van getuigen erop gericht is om te vernemen wat de betrokkene uit eigen wetenschap omtrent een bepaalde aangelegenheid kan verklaren; veel, zo niet de meeste gegevens die bij de diensten berusten zijn neergeslagen in documenten (in de ruime zin van het woord, dus met inbegrip van gegevens opgeslagen in geautomatiseerde werken, tapes e.d.) en zijn op de voet van artikel 69 van het wetsvoorstel voor de commissie toegankelijk.

De leden van de D66-fractie vroegen waarom de taak van de toezichtscommissie beperkt is tot een rechtsmatigheidscontrole. Het argument dat de Algemene Rekenkamer al een rechtmatigheids- en doelmatigheidscontrole op grond van de Comptabiliteitswet uitoefent, lijkt op het eerste gezicht een niet geheel toereikende motivering. Deze leden vroegen dan ook waarom het niet mogelijk wordt gemaakt dat de commissie ook toezicht uitoefent op de doelmatigheid.

In de memorie van toelichting¹ hebben wij reeds naar voren gebracht dat de beperking van de taak van de commissie tot het toezicht op de rechtmatigheid verband houdt met het feit dat toezicht op de doelmatigheid primair een zaak is waarop de betrokken minister zelf op toe moet zien. De minister draagt de verantwoordelijkheid voor de doelmatigheid van het beheer, de organisatie en het beleid. Hij kan op deze verantwoordelijkheid worden aangesproken door het parlement. Zoals wij eveneens hebben aangegeven, bestaat er reeds een orgaan dat toezicht houdt op de doelmatigheid van het beheer, de organisatie en het beleid, te weten de Algemene Rekenkamer (artikel 57 van de Comptabiliteitswet). Onzes inziens moet ook op het punt van toezicht doelmatig handelen worden betracht. In verband daarmee zijn wij van mening dat de commissie van toezicht niet moet worden belast met het toezicht op de doelmatigheid.

6.4.1 De uitoefening van het toezicht

Zowel de leden van de PvdA-fractie als van de CDA-fractie wezen op de passage in de memorie van toelichting, waarbij wordt gesteld dat de commissie IVD van de Tweede Kamer de commissie van toezicht als externe deskundige kan inschakelen. Dit roept bij hen enkele vragen op. Zo vragen de leden van de PvdA-fractie vroegen of dit betekent dat de kamercommissie de commissie van toezicht onbeperkt kan inschakelen. De leden van de CDA-fractie vragen op welke formele grond de kamercommissie medewerking kan verlangen. Voorts vragen de leden van beide fracties of de commissie van toezicht aan de commissie IVD meer informatie kan verschaffen dan de bewindslieden kunnen. Ingevolge artikel 27 van het Reglement van Orde voor de Tweede Kamer der Staten-Generaal zijn de commissies van de kamer, dus ook de commissie IVD, voor een goede vervulling van hun taken onder meer bevoegd externe deskundigen in te schakelen. Het betreft hier een bevoegdheid, waarvan de mate waarin daarvan gebruik wordt gemaakt ter discretie van de desbetreffende commissie is. Er bestaat evenwel geen medewerkingsverplichting voor de commissie van toezicht om op een daartoe strekkend verzoek van de commissie IVD in te gaan. Het is dan ook aan de commissie van toezicht zelf om te bepalen of en hoe vaak zij als deskundige wenst op te treden voor de commissie IVD. Bij het eventueel optreden als externe deskundige zal zij wel de voor haar geldende wettelijke geheimhoudingsverplichtingen in acht moeten nemen.

Op de vraag of de commissie van toezicht aan de commissie IVD meer informatie kan verschaffen dan de commissie IVD van de bewindslieden zelf krijgt, reageren wij als volgt. De verstrekking van inlichtingen door de bewindslieden aan de genoemde kamercommissie wordt geregeerd door

¹ Blz. 81.

artikel 68 van de Grondwet. Deze grondwetsbepaling houdt kort gezegd – in dat desgevraagd alle inlichtingen dienen te worden verstrekt, tenzij het belang van de staat zich daartegen verzet. In de praktijk worden door de bewindslieden aan de commissie IVD evenwel alle inlichtingen (desgevraagd of uit eigen beweging) ter vertrouwelijke kennisneming verstrekt. De commissie van toezicht zal bij verstrekking van inlichtingen aan de commissie IVD de voor haar geldende geheimhoudingsverplichtingen in acht dienen te nemen. Zo zal in de praktijk, onder meer wat het door haar uit te brengen vertrouwelijke deel van het jaarverslag en de vertrouwelijke delen van de toezichtsrapportages betreft, die zoals bekend door tussenkomst van de betrokken minister aan de commissie IVD ter vertrouwelijke kennisneming worden gezonden, geen gegevens mogen bevatten, die aan haar ter uitsluitende kennisneming zijn verstrekt. Alleen al vanuit deze optiek bezien kan zij dus niet meer inlichtingen verstrekken, uiteraard voor zover het hier inlichtingen betreft die ook bekend zijn bij de betrokken bewindspersoon, dan de betrokken bewindspersoon zelf.

De leden van de fractie van de PvdA en van het CDA hadden voorts in het verlengde van hun eerdere vragen nog enkele vragen die gerelateerd waren aan de zbo-status van de commissie van toezicht.

Nu bij nota van wijziging aan de commissie van toezicht de zbo-status wordt ontnomen, lijkt ons beantwoording van deze vragen niet langer opportuun en kan deze achterwege blijven. Wel willen wij nog ingaan op vragen van de leden van de genoemde fracties met betrekking tot het wel of niet bestaan van een inlichtingenplicht van de commissie van toezicht richting de kamer of de commissie IVD. Een dergelijke inlichtingenplicht is niet aanwezig. In het wetsvoorstel zoals dat aan de Tweede Kamer is voorgelegd, was in artikel 68 wel een inlichtingenplicht jegens de betrokken minister opgenomen in verband met aanwijzing 124t van de Aanwijzingen voor de Regelgeving, die een dergelijke verplichting in de verhouding tussen minister en zelfstandig bestuursorgaan voorschrijft. Deze verplichting is bij nota van wijziging geschrapt.

De leden van de CDA-fractie vroegen waarom het toezichtsrapport, in tegenstelling tot het jaarverslag, niet openbaar is. Volgens deze leden dreigt dan het gevaar dat er twee gescheiden circuits ontstaan. Zij vroegen dan ook hoe de regering dit denkt te voorkomen.

Bij nota van wijziging, zoals hiervoor reeds in paragraaf 6.1 is toegelicht, wordt met betrekking tot de regeling van de toezichtsrapporten van de commissie, voorgesteld om deze voortaan in ieder geval een openbaar deel te doen bevatten. De regeling komt daarmee materieel overeen met die welke voor de inhoud van het jaarverslag van de commissie in het wetsvoorstel is opgenomen. Het gevaar van gescheiden circuits waarop deze leden doelen, zal evenwel nooit geheel weggenomen kunnen worden nu overigens ook met betrekking tot het jaarverslag dat deel van het toezichtsrapport, waarin gegevens worden als bedoeld in artikel 8, derde lid, van het wetsvoorstel, uitsluitend ter vertrouwelijke kennisneming aan de commissie IVD zal mogen worden voorgelegd. Het moge immers evident zijn dat gegevens die zicht bieden op het actueel kennisniveau van een dienst, de bronnen en werkwijzen, niet openbaar gemaakt kunnen worden.

De leden van de SP-fractie vroegen of de regering argumenten kan geven waarom de Tweede Kamer geen inzage krijgt in het toezichtsrapport. Ook vroegen zij of de regering bereid is dit te heroverwegen.

Zoals hiervoor reeds enkele malen is gesteld, onder meer in paragraaf 6.1, wordt bij nota van wijziging voorgesteld dat het toezichtsrapport in ieder geval een openbaar deel dient te bevatten. Daarmee wordt een effec-

tievare publieke controle mogelijk en komen wij naar ons oordeel voor een groot deel tegemoet aan de wens van de leden van de SP-fractie.

De leden van de kleine christelijke fracties vonden de voorgestelde regeling met betrekking tot de verantwoording aan de Staten-Generaal onbevredigend. Zij begrepen dat de rol van de kamers op het terrein van inlichtingen- en veiligheidsdiensten een andere moet zijn dan op de overige beleidsterreinen. Niettemin dient echter uitgangspunt te zijn, dat artikel 68 van de Grondwet ook met betrekking tot het werk van inlichtingen- en veiligheidsdiensten onverminderd van kracht is. Zij wezen er in dit verband op dat verzoeken om inlichtingen, ook buiten de commissie IVD om, dus alleen geweigerd zouden kunnen worden met een beroep op het belang van de staat. Dat belang zal dan in de concrete situatie moeten worden ingeroepen en aannemelijk gemaakt kunnen worden. Tegen deze achtergrond gezien, vonden deze leden het merkwaardig dat wel is voorzien is in een commissie uit de Tweede Kamer en niet uit de Eerste Kamer. Zij vroegen of wij het standpunt van deze fracties deelden, dat als de Eerste Kamer de instelling van een dergelijke commissie op prijs zou stellen, dit ook zou moeten kunnen. Wij kunnen in onze reactie hierop kort zijn. Of een dergelijke commissie wel of niet wordt ingesteld door de Eerste Kamer is een aangelegenheid waarover de Eerste Kamer gaat en niet de regering.

De leden van de kleine christelijke fracties vonden het voorts een vreemde constructie dat een formele wet verwijst naar de uitvoering van een reglement van orde van de Tweede Kamer, terwijl die uitvoering geheel tot de competentie van de kamer behoort.

Wij trekken geenszins de competentie van de kamer in twijfel waar het gaat om de uitvoering van de in artikel 72 van de Grondwet neergelegde verplichting om een reglement van orde vast te stellen. Daar gaat het in de artikelen waar deze leden op doelen, waaronder artikel 8, vierde lid, van het wetsvoorstel, dan ook niet om. Waar het om gaat is dat in een wettelijke regeling op een eenduidige en niet voor meerdere uitleg vatbare wijze een verwijzing naar een onderdeel van de Tweede Kamer wordt opgenomen, die althans in de huidige constellatie in het bijzonder is aangewezen voor het overleg met de regering over de activiteiten van inlichtingen- en veiligheidsdiensten. Naar ons oordeel kan dat het best geschieden door te verwijzen naar het artikel in het reglement van orde dat de instelling van de commissie regelt.

De leden van de kleine christelijke fracties vonden het tenslotte in dit verband niet passend in de stukken melding te maken van de samenstelling van de commissie IVD. De samenstelling van deze commissie is immers ook een zaak van de kamer zelf.

Om met de laatste opmerking van deze leden te beginnen: het is geenszins onze bedoeling geweest de indruk te wekken alsof de regering enige zeggenschap zou hebben met betrekking tot aangelegenheden waaromtrent de kamer autonoom beslist. Voor zover van de zijde van de regering melding wordt gemaakt van de samenstelling van deze commissie, is dat slechts in beschrijvende zin, namelijk om aan te geven welke samenstelling de commissie (thans) heeft.

De leden van de SP-fractie hadden hetzelfde bezwaar – naar wij aannemen doelen deze leden op het gebrek aan openbaarheid dat ten koste zou gaan van een effectieve publieke controle – met betrekking tot de kennisneming dan wel openbaarmaking van de gegevens die de commissie van toezicht krijgt.

Gegevens die aan de commissie worden verstrekt door de betrokken ministers, de hoofden van de diensten, de coördinator en andere bij de uitvoering van de Wiv en de Wvo betrokken ambtenaren, en die bij de

commissie berusten, zijn op grond van artikel 77, eerste lid, niet openbaar. Verzoeken om kennisneming of openbaarmaking dienen ingevolge artikel 77, tweede lid, van het wetsvoorstel te worden geweigerd. De achterliggende gedachte bij deze regeling is, dat niet de commissie maar de instanties waar deze gegevens van afkomstig zijn de beslissingsmacht dienen te houden over de vraag of van de door hem verstrekte gegevens door derden kennis kan worden genomen dan wel dat deze op een daartoe strekkend verzoek openbaar gemaakt kunnen worden. En wel overeenkomstig de daarvoor in de Wiv opgenomen regeling in hoofdstuk 4. Het kan hier immers gaan om allerlei soorten gegevens, zoals gegevens die zicht geven op actueel kennisniveau, bronnen, werkwijzen enz. Het kan namelijk niet zo zijn, dat door verstrekking van gegevens aan de commissie van toezicht die zoals eerder gesteld voor een goede taakuitoefening over alle gegevens moet kunnen beschikken dergelijke gegevens worden onttrokken aan het geldende beschermingsregime met betrekking tot deze gegevens. Het voorgaande laat echter onverlet dat de commissie bij het opstellen van haar jaarverslag en toezichtsrapporthages van de verstrekte gegevens gebruik kan maken; zij zal daarbij echter wel ten minste de gebruikelijke kritische onderzogen, zoals die in artikel 8, derde lid, zijn verwoord, in acht dienen te nemen.

De leden van de kleine christelijke fracties geven aan gelukkig te zijn met het feit dat de competentie van de Nationale ombudsman buiten kijf blijft. Wel vroegen zij zich af of de in de Wiv voorgestelde reactieplicht voor een minister op oordelen van de ombudsman ter zake van klachten betreffende de diensten, als een precedent moet worden beschouwd, zodat te zijner tijd een soortgelijke bepaling ook in de Wet Nationale ombudsman wordt opgenomen.

Wij wijzen deze leden op de brief van 24 september 1997 van de toenmalige staatssecretaris van Binnenlandse Zaken, J. Kohnstamm, aan de Tweede Kamer¹, waarin wordt gereageerd op de aanbevelingen uit het rapport «Blik op de toekomst van de Nationale ombudsman», dat is uitgebracht naar aanleiding van een onderzoek naar een aantal vraagpunten die van belang zijn voor de verdere ontwikkelingen van het instituut Nationale ombudsman. In aanbeveling 34 uit dit rapport wordt aanbevolen in de Wet Nationale ombudsman de verplichting op te nemen voor bestuursorganen om op aanbevelingen van de Nationale ombudsman te reageren. De staatssecretaris heeft in reactie daarop aangegeven, dat hij met deze aanbeveling geheel instemt. Een nadere en voor de Nationale ombudsman kenbare besluitvorming van het betrokken bestuursorgaan naar aanleiding van een aanbeveling van de Nationale ombudsman, aldus de brief, kan worden beschouwd als het noodzakelijke sluitstuk van een vertrouwenwekkende ombudsprocedure. Een wijziging van de Wet Nationale ombudsman onder meer op dit punt bevindt zich thans in de fase van ambtelijke voorbereiding.

Tot slot vroegen deze leden of het juist is de regeling van de competentie van de Nationale ombudsman in de Wiv als een soort *lex specialis* te beschouwen ten opzichte van de Wet Nationale ombudsman. Zoals in de memorie van toelichting is aangegeven is het wenselijk om gezien het specifieke terrein waarop de klachten onderzocht worden een enkel speciaal voorschrift met betrekking tot de klachtprocedure bij de Nationale ombudsman op te nemen. Een voorbeeld daarvan betreft de eerder door deze leden gememoreerde reactieplicht op oordelen van de Nationale ombudsman. Het is echter geenszins de bedoeling geweest om hier een *specialis* te creëren waar het de competentie van de Nationale ombudsman betreft.

¹ Kamerstukken II, 1997/98, 25 650, nr. 1.

7. OVERIGE ONDERWERPEN

7.1 Geheimhouding

De leden van de kleine christelijke fracties vroegen of de aangifteplicht voor ambtenaren, zoals neergelegd in artikel 162 van het Wetboek van Strafvordering, nog in verband met de voorgestelde wettelijk regeling zou moeten worden aangepast. Deze ambtenaren kunnen immers, aldus deze leden, bij de uitoefening van bijzondere bevoegdheden worden geconfronteerd met misdrijven, waarvan aangifte niet in het belang van de dienst zou zijn.

De vraag van deze leden beantwoorden wij als volgt. Het is inderdaad mogelijk dat ambtenaren van de AIVD of de MIVD bij de uitoefening van bijzondere bevoegdheden, maar ook anderszins, worden geconfronteerd met misdrijven. Het belang van de dienst kan zich onder omstandigheden er inderdaad tegen verzetten dat daarvan aangifte wordt gedaan; dit speelt met name indien door aangifte onderzoeken van de dienst in ernstige mate zouden worden gefrustreerd of bijvoorbeeld bronnen of specifieke werkwijzen van de dienst in de openbaarheid zouden komen. Of aangifte wordt gedaan zal dan ook van geval tot geval moeten worden beoordeeld. Het is echter niet zo dat in alle gevallen het belang van de dienst prevaleert boven het belang dat is gemoeid met de opsporing en vervolging van strafbare feiten. Bij zeer ernstige misdrijven, zoals moord of doodslag, is het moeilijk voorstelbaar dat het belang van de dienst prevaleert. Artikel 162 van het Wetboek van Strafvordering staat naar ons oordeel aan de hiervoor geschetste handelwijze niet in de weg. De aangifteplicht van artikel 162 is bovendien beperkt in die zin, dat slechts een bepaalde categorie misdrijven daaronder valt; het gaat daarbij om misdrijven in de ambtelijke sfeer alsmede misdrijven waardoor een inbreuk wordt gemaakt op een regeling waarvan de uitvoering aan de aangifteplichtigen is opgedragen. De misdrijven waarmee ambtenaren van de dienst geconfronteerd kunnen worden, zullen echter veelal buiten deze categorie vallen.

7.2 De toepasselijkheid van de Algemene wet bestuursrecht

De leden van de PvdA-fractie wezen op de passage in het nader rapport, waarbij zijdens de regering is gesteld dat deze niet inziet tot welke concrete problemen het toepassen van de delen van de Algemene wet bestuursrecht die niet zijn uitgezonderd – op de commissie van toezicht – zouden leiden. De leden van de PvdA-fractie achtten dit een negatief uitgangspunt.

Zij vroegen ons dan ook welke voordelen de werking van de Algemene wet bestuursrecht op de commissie van toezicht zou kunnen hebben. Voorts vroegen zij of die voordelen ook te realiseren zijn, indien de keuze was gemaakt een inspectie in het leven te roepen. De algemene beginselen van behoorlijk bestuur, zoals gecodificeerd in de Algemene wet bestuursrecht, zullen – zo merkten deze leden op – toch ook op een inspectie van toepassing kunnen zijn.

Zoals in paragraaf 6.1 van deze nota naar aanleiding van het verslag is gesteld, wordt bij nota van wijziging aan de commissie van toezicht om daar uiteengezette redenen – de status van (zelfstandig) bestuursorgaan ontnomen. Als gevolg hiervan is de Algemene wet bestuursrecht in het geheel niet meer van toepassing op de commissie van toezicht. Het lijkt ons dat in het licht hiervan, de beantwoording van de door de leden van de PvdA-fractie gestelde vragen ter zake van de voordelen van de toepasselijkheid van de Algemene wet bestuursrecht op de commissie van toezicht achterwege kan blijven. Wat de opmerkingen van de leden van de PvdA-fractie ter zake van een inspectie betreft, merken wij op dat de keuze voor een inspectie zou hebben betekend dat in plaats van een

onafhankelijke commissie van toezicht een regulier departements-onderdeel met het toezicht op de uitvoering van de Wiv en de Wet veiligheidsonderzoeken zou zijn belast. De algemene beginselen van bestuur zouden dan weliswaar ook van toepassing zijn geweest, maar datgene wat wordt beoogd met de instelling van de commissie van toezicht, namelijk versterking van het onafhankelijke toezicht, zou dan niet worden gerealiseerd. Een inspectie werkt immers onder volledige ministeriële verantwoordelijkheid en dient zich te gedragen naar de algemene en bijzondere aanwijzingen van de verantwoordelijke minister.

De leden van de CDA-fractie constateerden dat in een groot aantal artikelen de toepasselijkheid van de Algemene wet bestuursrecht wordt ingeperkt. Zij zouden het op prijs stellen, indien zij – voor de helderheid – een overzicht mochten ontvangen van de afwijkingen van de Algemene wet bestuursrecht ten gevolge van het wetsvoorstel.

Allereerst zouden wij willen opmerken dat het aantal artikelen waarbij de toepasselijkheid van de Algemene wet bestuursrecht beperkt wordt – anders dan deze leden stellen – zeer beperkt is. Het gaat hier slechts om artikel 87 en de in de nota van wijziging voorziene aanvulling van artikel 3.10, tweede lid, van de Telecommunicatiewet (zie artikel 95b).

In beide gevallen betreft het hier een beperking van de toepasselijkheid van de Algemene wet bestuursrecht op de operationele besluitvorming door de diensten (de genoemde wijziging van de Telecommunicatiewet betreft de besluitvorming ter zake het afwijkend gebruik van de frequentieruimte, hetgeen eveneens geschiedt in het kader van de operationele sfeer van de diensten).

Met betrekking tot de operationele besluitvorming van de diensten wordt in artikel 87 van het wetsvoorstel bepaald, dat ter zake van de voorbereiding, totstandkoming en tenuitvoerlegging van besluiten op grond van artikel 6, derde lid, artikel 7, tweede lid, onder e, alsmede op grond van de hoofdstukken 3 en 5 in het kader van de uitvoering van de taken, bedoeld in artikel 6, tweede lid, onder a en c, en derde lid, en artikel 7, tweede lid, onder a, c, d en e, van het wetsvoorstel de toepasselijkheid van de Algemene wet bestuursrecht in zijn geheel is uitgesloten. In paragraaf 7.2 van de memorie van toelichting is uiteengezet wat hiervoor de reden is. Het voorgaande betekent niet dat bij de besluitvorming dan ook de algemene beginselen van behoorlijk bestuur niet meer in acht genomen zouden moeten worden; ondanks het feit dat deze grotendeels in de Algemene wet bestuursrecht zijn gecodificeerd, blijven deze natuurlijk gewoon van toepassing, zij het dan niet vanuit het geschreven recht. Voorts blijft de Algemene wet bestuursrecht van toepassing in de gevallen waar geen sprake is van operationele besluitvorming als hiervoor bedoeld.

Wat de voorgestelde aanvulling van artikel 3.10, tweede lid, van de Telecommunicatiewet betreft, wordt opgemerkt dat het ook hier gaat om een besluit dat in de operationele sfeer van de diensten ligt.

Tot slot wordt opgemerkt dat naast artikel 87 (en de voorgestelde wijziging van artikel 3.10, tweede lid, van de Telecommunicatiewet) alleen nog in de artikelen 83 en 84 van het wetsvoorstel wordt verwezen naar bepalingen uit de Algemene wet bestuursrecht. Deze zijn echter in de memorie van toelichting omstandig toegelicht, zodat wij de leden van de CDA-fractie daar naar willen verwijzen.

Wij hopen hiermee de vraag van deze leden voldoende te hebben beantwoord.

ARTIKELSGEWIJS VERSLAG

Artikel 6, lid 2 sub c en artikel 7, lid 2 sub d

De leden van de GroenLinks-fractie vroegen of de gebruikte algemene aanduiding niet teveel ruimte laat aan (ambtenaren van) de diensten om eigen rechter te gaan spelen, als het gaat om het nemen van maatregelen tegen door hen onwenselijk geachte maatschappelijke ontwikkelingen. De taken van de BVD en de MID zoals weergegeven in artikel 6, tweede lid, onderdeel c, onderscheidenlijk artikel 7, tweede lid, onderdeel d, van het wetsvoorstel betreffen geen nieuwe taken van de diensten; zij komen reeds voor in de huidige Wiv (zie daartoe de artikelen 8, tweede lid, onderdeel c, onderscheidenlijk artikel 9, tweede lid, onderdeel c). Het betreft hier taken die gericht zijn op preventie, namelijk voorkomen dat de belangen waarnaar in de desbetreffende taakartikelen wordt verwezen, worden aangetast. Deze belangen zijn – noodzakelijkerwijs in wat meer algemene termen vervat – door de wetgever zelf vastgelegd (voortbestaan democratische rechtsorde, veiligheid en andere gewichtige belangen van de staat, veiligheid of paraatheid van de krijgsmacht, juist verloop van mobilisatie en concentratie der strijdkrachten e.d.) en worden vervolgens onder volledige politieke verantwoordelijkheid nader ingevuld. Zo richt de beveiligingsbevorderende taak van de BVD/AIVD zich op onderdelen van de overheidsdienst en van het bedrijfsleven die naar het oordeel van de ter zake verantwoordelijke ministers van vitaal belang zijn voor de instandhouding van het maatschappelijk leven; met andere woorden: de desbetreffende taak van de BVD/AIVD wordt derhalve steeds in overleg met de voor de desbetreffende sector van de overheidsdienst of het bedrijfsleven verantwoordelijke minister uitgeoefend.

Anders dan de leden van de GroenLinks-fractie in hun vraagstelling lijken te suggereren worden bij de uitoefening van deze taken door de diensten niet zelf maatregelen genomen, maar wordt bevorderd dat de belangen dragers de maatregelen nemen om zich op adequate wijze tegen mogelijke aantastingen te beschermen. Een en ander geschiedt in nauwe samenwerking met die belangendragers. Het is dan ook uitgesloten dat de diensten, laat staan ambtenaren van de diensten, eigen rechter zouden kunnen gaan spelen.

Artikel 8 lid 3

De leden van de fractie van GroenLinks vroegen waarom het belang van de staat er zich altijd tegen verzet gegevens openbaar te maken, indien de onder a tot en met c genoemde gevallen zich voordoen.

Het belang van de staat omvat het (deel)belang veiligheid van de staat. Gegevens die de veiligheid van de staat in gevaar brengen, dienen te allen tijde geheim te worden gehouden. Het gaat dan in het bijzonder om gegevens die zicht bieden op (a) door de dienst aangewende middelen in concrete aangelegenheden, (b) door de dienst aangewende geheime bronnen en (c) het actuele kennisniveau van de dienst. Openbaarmaking van de hiervoor genoemde gegevens leidt er immers onder meer toe dat inzicht wordt gegeven in de technische (on)mogelijkheden bij de uitoefening van bijzondere bevoegdheden door een dienst c.q. het bij een dienst aanwezig technisch kennisniveau; het betreft hier gegevens van operationele aard, die bij kennisneming door personen of instanties die de aandacht van de dienst hebben c.q. behoeven deze in staat stellen contra-strategieën te ontwikkelen, waardoor de desbetreffende middelen niet meer effectief kunnen worden ingezet. Gegevens omtrent door de dienst aangewende geheime bronnen, in het bijzonder menselijke bronnen (zoals agenten en informanten), dienen geheim te worden gehouden omdat anders hun persoonlijke veiligheid in gevaar kan worden gebracht. Openbaarmaking van gegevens die zicht bieden op het actueel

kennisniveau van de diensten dient achterwege te blijven omdat wetenschap hieromtrent kan worden gebruikt om dreigende aantastingen van de staatsveiligheid voor een dienst als de BVD geheim te houden. Personen en organisaties die activiteiten (willen) ontplooiën die een aantasting (kunnen) opleveren van de belangen ter bescherming waarvan de BVD en MID in het leven zijn geroepen, zouden bij zicht op het actueel kennisniveau van de diensten hun gedrag daarop kunnen aanpassen door – ook voor de diensten – in het verborgene te gaan werken. Op deze wijze wordt het voor de diensten onmogelijk gemaakt effectief te opereren en hun wettelijke taak uit te voeren.

Artikel 12 lid 4

De leden van de PvdA-fractie vroegen of «dan wel» niet «en» zou moeten zijn.

De in artikel 12, vierde lid, neergelegde regeling – die nu is opgenomen in de privacyregelingen van de diensten – beoogt te bewerkstelligen dat met betrekking tot de gegevens die door de diensten worden verwerkt, wordt vastgelegd wat de «kwaliteit» daarvan is. Dat is van groot belang, nu immers op basis van de bij de diensten aanwezige gegevens wordt vastgesteld of een bepaalde persoon activiteiten ontplooit die een bedreiging vormen voor de belangen die de diensten geacht worden te beschermen, en op grond waarvan diverse bijzondere bevoegdheden jegens hem zouden kunnen worden ingezet of informatie aan personen of instanties zou kunnen worden verstrekt op basis waarvan jegens betrokkene maatregelen zouden kunnen worden getroffen. Gelet op deze en andere gevolgen die aan zo'n vaststelling kunnen zijn verbonden, dient de betrouwbaarheid van de daarvoor gebruikte gegevens zo groot mogelijk te zijn. Artikel 12, vierde lid, houdt dan ook de verplichting in om in algemene zin vast te stellen en vast te leggen wat de mate van betrouwbaarheid van de door de diensten verwerkte gegevens is. De mate van betrouwbaarheid kan echter op verschillende wijzen worden vastgesteld; bijvoorbeeld aan de hand van gegevens betreffende de bron. In dat soort gevallen is het gegeven omtrent de bron veelal voldoende om de mate van betrouwbaarheid vast te kunnen stellen; een afzonderlijke aanduiding van de betrouwbaarheid kan dan achterwege blijven. Dat geldt ook voor gegevens die zijn ontleend aan documenten. Is er geen verwijzing naar een bron of document mogelijk, dan zal de mate van betrouwbaarheid anderszins moeten worden aangegeven. Overigens staat de regel van artikel 12, vierde lid, onzes inziens er niet aan in de weg dat waar dat wenselijk wordt geacht zowel een aanduiding omtrent de mate van betrouwbaarheid als een verwijzing naar het document of de bron waaraan de gegevens zijn ontleend, wordt opgenomen. Wij zouden dan ook vast willen houden aan de huidige formulering.

Artikel 15 en 16

De leden van de PvdA-fractie vroegen waarom in de aanhef van deze artikelen «de hoofden van de diensten» staat en niet gewoon «de diensten».

Waar het hier gaat om het opleggen van een zorgplicht achten wij het evenals in de huidige Wiv is geschied aangewezen om een concrete functionaris aan te wijzen waarop die plicht komt te rusten en die niet alleen in de positie verkeert maar ook de bevoegdheid heeft om de in het kader van de zorgplicht vereiste maatregelen te nemen en af te (doen) dwingen. Bovendien kan deze direct daarop worden aangesproken.

Artikel 19

De leden van de GroenLinks-fractie achtten het om enig tegenwicht te bieden aan de geheimhouding waarmee de uitoefening van bevoegdheden zijn omgeven, het van belang dat bevoegdheden eerst worden aangewend na zorgvuldige afweging en controle op die afweging vooraf. Naar het oordeel van deze leden dient dan ook toestemming op hoog niveau te worden gegeven. Zij vragen dan ook in verband hiermee waarom in artikel 19 het aantal en het niveau van de personen die toestemming kunnen verlenen zo open is gelaten.

Deze vraag komt naar ons oordeel materieel overeen met een eerdere vraag van de leden van de CDA-fractie betreffende de reikwijdte van de onder-mandatering en de wijze waarop controle wordt uitgeoefend op de omvang en het aantal onder-mandateringen. In verband hiermee verwijzen wij deze leden korthedshalve naar onze reactie daarop in paragraaf 3.3.2 van deze nota naar aanleiding van het verslag.

Artikel 21

De leden van de fractie van GroenLinks vroegen wat de regering zich voorstelt bij de inperking van de straffeloosheid van agenten tot feiten, gepleegd binnen de instructie.

In antwoord hierop zij vermeld dat artikel 21 een regeling geeft voor de inzet van een agent: een natuurlijke persoon die, al dan niet onder dekmantel, onder verantwoordelijkheid en instructie van de dienst kan zijn belast met onder andere het gericht verzamelen van gegevens omtrent personen en organisaties die voor de taakuitvoering van de dienst van belang kunnen zijn. Artikel 21, derde lid, houdt onder andere in dat een agent bij instructie van de dienst tevens kan worden belast met het verrichten van handelingen die tot gevolg kunnen hebben dat medewerking wordt verleend aan het plegen van een strafbaar feit, dan wel een strafbaar feit wordt gepleegd. De taak van een agent is primair om jegens een bepaalde persoon of in een bepaalde organisatie die in het kader van een onderzoek van één van de diensten de aandacht heeft, een informatiepositie te verwerven en te behouden. Om zijn informatiepositie te behouden zal de agent bepaalde activiteiten moeten verrichten om bijvoorbeeld het vertrouwen van de betreffende persoon of organisatie te winnen. De agent dient zich voldoende te conformeren aan het in het betreffende milieu geldende gedrag. Dit kan betekenen dat de agent in een situatie komt waarin hij, wil hij zijn geloofwaardigheid behouden, medewerking moet verlenen aan handelingen die kunnen resulteren in het plegen van een strafbaar feit. Wanneer de agent handelt binnen de instructie, handelt hij in het kader van een ambtelijk gegeven bevel en kan hij, wanneer dit aan de orde zou komen, een beroep doen op de strafuitsluitingsgrond van artikel 43 van het Wetboek van Strafrecht. Om die reden is in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel terug te vinden dat eventuele straffeloosheid van agenten is beperkt tot feiten, die passen binnen de uitvoering van de instructie. Vooraf valt niet altijd te voorzien om welke strafbare feiten het precies zou kunnen gaan. Wel kan in een instructie worden omschreven welke soort handelingen van de agent worden verwacht en welke soort strafbare feiten daarbij mogelijk in het geding zullen kunnen zijn. Op deze wijze is het mogelijk te beoordelen of eventueel strafbaar gedrag valt binnen de instructie.

Is dat evident niet het geval, de leden van de GroenLinks-fractie vroegen hiernaar, dan is het inderdaad denkbaar dat door de dienst aangifte wordt gedaan. Indien een agent zou worden aangehouden door een politieambtenaar, dan zal wellicht pas op een later moment blijken dat de agent werkt in opdracht van één van de diensten. Bij het onderzoek daarnaar zullen politie en justitie beoordelen of het handelen van de agent valt binnen de instructie. Zij zullen de betrokken dienst daarbij raadplegen.

De leden van de fractie van GroenLinks vroegen ook of het niet gewenst is de bevoegdheid tot het inzetten van een agent pas toe te staan na toestemming van meerdere ministers. Wij menen dat dit niet het geval is. De minister die verantwoordelijk is voor de goede uitoefening van de taken door de betreffende dienst, is de aangewezen persoon om toestemming te verlenen. Hij heeft inzicht in en is verantwoordelijk voor een beoordeling van alle relevante aspecten, zoals de strategie in het betreffende onderzoek, de veiligheid van de agent en de integriteit van de agent en van de betrokken dienst.

Tot slot vroegen de leden van deze fractie of een agent in de praktijk niet toch kan worden getest door de persoon of organisatie waarover hij informatie moet inwinnen, nu de regering heeft opgemerkt dat een agent nooit handelingen mag verrichten die resulteren in het (mede)plegen of medeplichtig zijn aan een moord. De leden van de GroenLinks-fractie hebben gelijk dat elke uitspraak over het al dan niet toelaatbaar zijn van bepaalde handelingen van agenten aan personen en organisaties die mogelijk op belangstelling van één van de diensten kunnen rekenen handvatten biedt om een agent te testen. In het geval van uitspraken over de aanvaardbaarheid van handelingen met betrekking tot het medeplegen van of medeplichtig zijn aan moord, is dit echter maar in zeer beperkte mate het geval. Veel burgers, ook personen die niet ingezet worden door één van de diensten, maar wel betrokken zouden kunnen zijn bij personen of organisaties die op belangstelling van één van de diensten kunnen rekenen, zouden met het verrichten van dergelijke handelingen moeite hebben. Het niet willen meewerken daaraan behoeft geenszins te wijzen op betrokkenheid bij het werk van één van de diensten.

Artikel 22 en 29

De leden van de GroenLinks-fractie vroegen of het toestemmingsvereiste van artikel 22 niet volstrekt illusoir wordt door de bevoegdheden van artikel 29, waarvoor geen toestemming is vereist. Waarom, aldus deze leden, is voor die laatste bevoegdheid geen toestemming vereist. Voor de uitoefening van bepaalde bijzondere bevoegdheden, waaronder de bevoegdheid tot het doorzoeken van besloten plaatsen en gesloten voorwerpen, zullen de diensten toegang dienen te hebben tot elke plaats. Het doorzoeken van een besloten plaats is immers niet mogelijk zonder die toegang. Deze in artikel 29 van het wetsvoorstel neergelegde – bevoegdheid is echter een zogeheten accessoire bevoegdheid: de bevoegdheid kan niet op zichzelf worden uitgeoefend, maar is steeds verbonden aan de uitoefening van een bijzondere bevoegdheid waarvoor het toestemmingsvereiste (wel) geldt. In verband daarmee heeft het stellen van het toestemmingsvereiste voor de uitoefening van de accessoire bevoegdheid op grond waarvan toegang tot elke plaats kan worden verkregen weinig toegevoegde waarde. In de toestemming tot bijvoorbeeld het doorzoeken van een besloten plaats ligt immers reeds de toestemming tot het verkrijgen van toegang tot die plaats besloten. Voor toegang tot een woning geldt echter een aanvullende regeling. Daarvoor is een schriftelijke machtiging als bedoeld in artikel 2 van de Algemene wet op het binnentreden vereist.

Artikel 23

De leden van de GroenLinks-fractie vroegen waarom wij in artikel 23 kiezen voor de constructie van een last door de rechtbank Den Haag in afwachting van de door ons gewenste uitkomst van het voorstel tot wijziging van artikel 13 Grondwet.

Het antwoord op de vraag van deze leden is simpel: artikel 13, eerste lid, van de Grondwet, zoals dat thans luidt, bepaalt immers dat beperkingen van het briefgeheim – in de gevallen bij de wet bepaald – slechts mogelijk

zijn op last van de rechter. Zolang deze bepaling niet is gewijzigd, zullen ook de diensten – in afwijking van het algemene systeem dat voor de toepassing van bijzondere bevoegdheden in het wetsvoorstel is opgenomen – voor beperkingen van het briefgeheim een last van de rechter nodig hebben. Aangezien het waar het de taakuitoefening van de diensten betreft (beperking aantal kennisdragers) wenselijk is om slechts één rechter daarmee te belasten is, nu de beide diensten in de regio Den Haag zijn gevestigd, gekozen voor aanwijzing van de rechtbank Den Haag. De leden van de GroenLinks-fractie vroegen voorts of de nood zo hoog gestegen is bij de diensten. Naar wij aannemen bedoelen deze leden de behoefte bij de diensten om ook te kunnen beschikken over de mogelijkheid om brieven te openen. In paragraaf 3.3.2.2.2 van deze nota naar aanleiding van het verslag zijn wij reeds ingegaan op de vraag waarom de diensten ook over deze bevoegdheden dienen te beschikken. Wij verwijzen deze leden naar de aldaar gegeven reactie.

De leden van de GroenLinks-fractie vroegen tenslotte welk referentiekader de regering zich voorstelt waarmee de rechtbank Den Haag te werk zal gaan.

In artikel 23, vierde lid, van het wetsvoorstel is bepaald dat het verzoek om een last onder meer de reden dient aan te geven waarom de brieven of andere geadresseerde zendingen naar het oordeel van de desbetreffende dienst dienen te worden geopend. In het vijfde lid wordt aansluitend bepaald dat een last slechts mag worden afgegeven indien dat noodzakelijk is voor de goede uitoefening van de aan de dienst opgedragen taak. Dit laatste is dus in wezen het referentiekader voor de rechtbank. Op de diensten rust echter de plicht om voldoende dragende feiten en argumenten bij een verzoek om een last aan de rechter voor te leggen, opdat deze op grond daarvan een verantwoorde beslissing kan nemen.

Artikel 30

De leden van de fractie van GroenLinks achtten het volstrekt onvoldoende dat de toestemming van slechts één minister voldoende is om een nieuwe bevoegdheid die inbreuk maakt op een grondrecht te kunnen uitoefenen. Voorts achtten zij het ongewenst dat een dienst de gelegenheid krijgt om gedurende meer dan een jaar die nieuwe bevoegdheid uit te oefenen, voordat kan blijken dat de volksvertegenwoordiging in meerderheid het toekennen daarvan afwijst.

De keuze voor toestemming van één minister berust op dezelfde overwegingen die aanleiding hebben gegeven het aantal ministers dat toestemming dient te geven voor een telefoontap of een microfoonactie, van vier, respectievelijk drie terug te brengen tot één. Deze overwegingen, die in par. 3.4.3.4.7 van de memorie van toelichting zijn opgenomen, komen in het kort op het volgende neer. De belangrijkste overweging is dat in artikel 19 van het wetsvoorstel een systeem is neergelegd dat voor de uitoefening van alle bijzondere bevoegdheden de toestemming van slechts één minister, namelijk de voor de dienst verantwoordelijke minister, of namens deze het hoofd van de dienst, voorschrijft. Er is onvoldoende reden om met betrekking tot de uitoefening van een nieuwe bevoegdheid van deze lijn af te wijken. Daarbij tekenen wij aan dat het allerm minst vaststaat dat het bij een nieuwe bevoegdheid altijd om een diep in de privacy ingrijpende bevoegdheid zal gaan. Omdat het echter wel mogelijk is dat het om een dergelijke bevoegdheid zal gaan en de bevoegdheid nog niet nader is geregeld, ligt het wel zeer voor de hand om te bepalen dat de toestemming door de minister zelf moet worden gegeven en niet namens de minister door het hoofd van de desbetreffende dienst. Een andere overweging is dat de toegevoegde waarde van verlening van toestemming door meer ministers in de praktijk gering is: de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties c.q. de minister

van Defensie is en blijft de primair verantwoordelijke voor de uitoefening van de nieuwe bevoegdheid door de AIVD, respectievelijk de MIVD. Het door deze leden geschetste beeld dat een dienst de gelegenheid krijgt om gedurende meer dan een jaar een nieuwe bevoegdheid uit te oefenen, voordat kan blijken dat de volksvertegenwoordiging in meerderheid het toekennen daarvan afwijst, behoeft naar ons oordeel nuancering. Ingevolge het tweede lid van artikel 30 dient de verantwoordelijke minister de commissie IVD zo spoedig mogelijk – door de nota van wijziging inmiddels: terstond – van de uitoefening van een nieuwe bevoegdheid op de hoogte te stellen. Indien deze commissie, die uit de voorzitters bestaat van fracties die de meerderheid van de kamer vormen, de uitoefening van de bevoegdheid ongewenst vindt, zal dat op zo kort mogelijke termijn tot de beslissing kunnen leiden deze bevoegdheid niet meer uit te oefenen. Het is derhalve onjuist te veronderstellen dat een dienst met artikel 30 een vrijbrief krijgt om gedurende meer dan een jaar een nieuwe bevoegdheid uit te oefenen. Overigens wordt ook de commissie van toezicht van de uitoefening van een nieuwe «bevoegdheid» geïnformeerd. Deze commissie kan dan ook daarop toezicht houden en zonodig met een toezichtsrapportage daarover komen.

Artikel 35

De leden van de PvdA-fractie vroegen ons een voorbeeld te geven van de toepassing van artikel 35, tweede lid, van het wetsvoorstel. Het betreft hier de regeling dat een van de betrokken ministers zelf een mededeling doet als bedoeld in het eerste lid van dit artikel, namelijk indien de aard van de mededeling daartoe aanleiding geeft. Hiervan zal bijvoorbeeld sprake zijn indien in het kader van een onderzoek van de BVD/AIVD blijkt van gegevens die wijzen op infiltratie van een politieke partij door personen met intenties die haaks staan op de in ons land gangbare beginselen van een democratische rechtsorde. Het lijkt ons evident dat nu het hier gaat om politieke partijen de minister de mededeling zelf doet.

Artikel 36 lid 1

De leden van de PvdA-fractie vroegen waarom in artikel 36, eerste lid, van het wetsvoorstel wordt bepaald dat aan de verstrekking van gegevens de voorwaarde «kan» worden verbonden dat degene aan wie deze gegevens worden verstrekt deze gegevens niet aan anderen mag (door)verstrekken. Zij vinden dat de ruimte die hier wordt gelaten niet in de memorie van toelichting wordt gemotiveerd. Is het niet wenselijk, aldus deze leden, om «kan (geschieden)» te veranderen in «geschiedt».

De in artikel 36 neergelegde mogelijkheid om aan de verstrekking van gegevens voorwaarden te stellen behelst een uitbreiding van de toepasbaarheid van het in het verkeer met buitenlandse zusterdiensten gebruikelijke derde-landen principe tot andere vormen van verstrekking van gegevens. Zoals uit artikel 36, tweede lid, blijkt, wordt de in het eerste lid bedoelde voorwaarde altijd gesteld als het gaat om verstrekking van gegevens aan buitenlandse zusterdiensten; dit geldt ook omgekeerd, in die zin dat Nederlandse diensten gegevens van buitenlandse zusterdiensten slechts verkrijgen onder dezelfde voorwaarde. Het betreft hier een essentiële voorwaarde bij de internationale samenwerking. Als een dienst er niet van op aan kan, dat een gegeven door een dienst in het geadresseerde land geheim wordt gehouden ten behoeve van de eigen informatiepositie kan er van werkelijke samenwerking tussen de desbetreffende diensten geen sprake zijn. In andere gevallen, namelijk anders dan verstrekking aan buitenlandse zusterdiensten, vindt de verstrekking van gegevens vaak plaats in de vorm van ambtsberichten. Dergelijke ambtsberichten worden voor uiteenlopende doeleinden gebruikt; vergelijk

de ambtsberichten aan het openbaar ministerie indien bij de taakuitoefening blijkt van strafbare feiten (artikel 37 van het wetsvoorstel). Dergelijke – en andere – ambtsberichten kunnen openbaar worden en gebruikt worden voor verschillende doeleinden. Het zou te ver voeren om in al deze gevallen standaard de voorwaarde, bedoeld in artikel 36, eerste lid, te stellen; immers dan zou ook telkens ontheffing verleend dienen te worden. Onzes inziens kan dan ook worden volstaan met een «kan»-bepaling.

Artikel 38 lid 3

De leden van de PvdA-fractie vroegen wanneer aan een persoon of instantie inzage wordt verleend in de aan de mededeling ten grondslag liggende gegevens.

In artikel 38, derde lid, van het wetsvoorstel is in algemene zin aangegeven dat inzage kan worden verleend, voor zover dat voor de beoordeling van de juistheid van de mededeling noodzakelijk is. De inzageverlening is derhalve doelgebonden. Het verlenen van inzage kan met name dan plaatsvinden, indien de betrokken persoon aan wie of de instantie waaraan de mededeling is gedaan, daadwerkelijk overweegt om jegens de persoon waarop de gegevens betrekking hebben maatregelen te nemen; bijvoorbeeld maatregelen in de rechtspositionele sfeer, zoals ontslag. Gelet op de implicaties van dergelijke maatregelen – in het bijzonder dat deze in rechte zouden kunnen worden aangevochten alsmede de aansprakelijkheid die de betrokken persoon of instantie voor het nemen van die maatregelen loopt – kan het noodzakelijk zijn, dat deze in de gelegenheid wordt gesteld om, alvorens deze maatregelen te nemen, zelf een oordeel te vormen of de gedane mededeling – ook naar zijn oordeel – op basis van de onderliggende gegevens juist is.

Het gaat hier echter nadrukkelijk om een bevoegdheid van de minister of namens deze het hoofd van de dienst om inzage te verlenen; het is derhalve geen verplichting. Of inzage wordt verleend of niet zal van geval tot geval moeten worden beoordeeld. Indien bijvoorbeeld door het verlenen van inzage in de onderliggende gegevens een te groot risico ontstaat voor een lopend onderzoek van de dienst of voor de veiligheid van de daarbij betrokken personen, moet inzage kunnen worden geweigerd. In dergelijke gevallen is het aan de persoon of instantie waaraan de mededeling is gedaan om aan een dergelijke weigering de conclusies te verbinden die hem geraden voorkomen.

Artikel 45 lid 1

De leden van de PvdA-fractie vroegen of de term «verdagen» wel aansluit bij de Algemene wet bestuursrecht. Het antwoord op deze vraag luidt bevestigend; vergelijk daartoe artikel 7:10 en artikel 10:31 van de Algemene wet bestuursrecht, waarbij eveneens wordt gesproken over het verdagen van het nemen van een besluit.

Artikel 50 lid 2

De leden van de PvdA-fractie vroegen of een voorbeeld zou kunnen worden gegeven van een afwijzing op «alle aldaar vermelde gronden». Deze leden wezen er voorts op, dat in de memorie van toelichting staat dat volstaan kan worden met algemene termen. Zij vroegen zich af welke termen dan worden gebruikt.

In artikel 50 is weigeringsgrond «actueel kennisniveau» geoperationaliseerd. Verzoeken om inzage dienen te allen tijde te worden afgewezen indien door het verlenen van inzage zicht ontstaat op het actuele kennisniveau van de dienst; zou wel inzage worden verleend dan kan de veiligheid van de staat in gevaar komen. In artikel 50, eerste lid, is daarom

– kort samengevat – bepaald dat inzageverzoeken moeten worden afgewezen, (a) indien er omtrent betrokkene bij de dienst gegevens worden verwerkt en die gegevens nog actueel zijn of (b) indien er omtrent de betrokkene in het geheel geen gegevens aanwezig zijn. Hoewel in dit laatste geval geen inzage kan worden gegeven (er zijn immers geen gegevens), geeft de mededeling dat omtrent betrokkene geen gegevens zijn verwerkt ook zicht op het actuele kennisniveau van de dienst. In het midden moet daarom worden gelaten of er actuele of geen gegevens zijn. Deze twee weigeringsgronden zijn te beschouwen als «alle aldaar vermelde gronden». De termen die bij afwijzing van een inzageverzoek in de gevallen als hiervoor geschetst worden gebruikt, zullen er dan op neer komen dat als motivering wordt gewezen op de toepasselijkheid van artikel 50, eerste lid.

Concreet gesteld. Indien een persoon een verzoek om inzage in hem betreffende gegevens bij de desbetreffende verantwoordelijke minister indient en blijkt dat omtrent hem geen enkel gegeven aanwezig is, dan krijgt deze persoon een afwijzende beschikking waarin als motivering wordt gegeven, dat artikel 50, eerste lid, van toepassing is.

Artikel 58 lid 2

De leden van de PvdA-fractie vroegen wat precies wordt bedoeld met technische ondersteuning. Is dat enkel het ter beschikking stellen van apparatuur of ook van andere vormen van ondersteuning, zoals mankracht.

Met het verlenen van technische ondersteuning wordt bedoeld het ter beschikking stellen van technische apparatuur waarover de instantie die om de desbetreffende ondersteuning vraagt niet zelf beschikt dan wel – voor zover deze er zelf wel over beschikt deze apparatuur reeds voor andere doeleinden heeft ingezet. Daartoe kan ook de ondersteuning door personeel worden gerekend, zij het dat die gerelateerd dient te zijn aan de verlangde technische ondersteuning. Gedacht moet dan bijvoorbeeld worden aan de ter beschikkingstelling van personeel dat gespecialiseerd is in de bediening van de desbetreffende technische apparatuur.

Artikel 59 lid 2 onder a

In artikel 59, tweede lid, onder a, van het wetsvoorstel is bepaald dat de commissie van toezicht is belast met het toezicht op de rechtmatigheid van de uitvoering van hetgeen bij of krachtens de Wiv en de Wvo is gesteld. De leden van de fractie van de PvdA vroegen of dit toezicht en daarbij het onderzoek van algemene aard of van concrete aard is dan wel van beider aard.

De wijze waarop de commissie van toezicht haar toezichthoudende functie wenst in te richten wordt door de commissie zelf bepaald. Er bestaan geen voorschriften voor de wijze waarop de commissie van toezicht haar onderzoeken dient te verrichten. Als onafhankelijke commissie is zij daarin autonoom. Het onderzoek waarop de leden van de PvdA-fractie doelen, kan dus een algemeen, concreet of gemengd karakter aannemen.

Artikel 60

De leden van de kleine christelijke fracties vroegen of het gewenst is alle leden van de commissie van toezicht, ook voor de eerste keer, voor zes jaar te benoemen. Daardoor, aldus deze leden, zou op enig moment de continuïteit in het gedrang kunnen komen.

Wij delen de vrees van deze leden, dat op enig moment de continuïteit in het gedrang zou kunnen komen, omdat alle leden ook voor de eerste keer voor zes jaar worden benoemd, niet. De leden kunnen immers eenmaal voor eenzelfde periode worden herbenoemd. Herbenoeming is echter

geen automatisme; ook daarbij zal de in het wetsvoorstel neergelegde en bij nota van wijziging aangepaste procedure dienen te worden doorlopen. Dat kan ertoe leiden dat uiteindelijk niet alle zittende leden voor herbenoeming in aanmerking worden gebracht. Zodra een enkel lid wordt vervangen wordt door een nieuw lid, die te zijner tijd voor herbenoeming in aanmerking kan komen, is langs die lijn de continuïteit in zekere zin gegarandeerd. Voorts is het niet uitgesloten dat in een toch wel lange periode van twaalf jaar de nodige eventualiteiten voordoen, die tot gevolg hebben dat tussentijds leden worden vervangen. Verder moet worden bedacht dat een benoemingswijze zoals wij die voor de commissie voorstellen, niet uniek is.

Artikel 63

De leden van de kleine christelijke fracties vroegen of voor wat betreft de leden van de commissie van toezicht gedacht wordt aan full-time betrekkingen.

Zoals op blz. 7 van de memorie van toelichting is aangegeven, denken wij vooralsnog aan een deeltijdfunctie voor de commissieleden.

Artikel 64

De leden van de kleine christelijke fracties vroegen of er een indruk bestaat van de omvang van het secretariaat. Voorts vroegen deze leden waar de commissie wordt gehuisvest; in het bijzonder vroegen zij of dat in een gebouw van de diensten of juist niet geschiedt.

Bij de voorbereiding van het wetsvoorstel is ook de omvang van het secretariaat in de startfase van de commissie aan de orde geweest. Vooralsnog wordt uitgegaan van een secretariaat met beperkte omvang, te weten een tweetal onderzoekers (half-time) en een secretaresse (full-time). Gekozen is voor een beperkte omvang, aangezien naar ons oordeel het zwaartepunt van de werkzaamheden bij de commissieleden zelf dient te liggen. Al naar gelang de ontwikkelingen in de praktijk van de taakuitvoering door de commissie zal uiteraard in overleg met de commissie en wanneer dat aan de orde komt kunnen worden bezien of de omvang van het secretariaat aanpassing behoeft. Wat de huisvesting van de commissie betreft, lijkt het ons al was het maar vanwege de beeldvorming die daarover zou kunnen ontstaan ongewenst om de commissie in het gebouw van één van de diensten onder te brengen. In overleg met de Rijksgebouwendienst zal te zijner tijd naar een geschikte locatie worden gezocht.

Artikel 69 lid 2

De leden van de PvdA-fractie vroegen of inlichtingen die de commissie van toezicht ter uitsluitende kennisneming hebben gekregen, mogen worden gebruikt in een toezichtsrapport.

Het antwoord hierop is ontkennend. Dit zou immers afbreuk doen aan de kwalificatie «ter uitsluitende kennisneming».

Artikel 73

Met betrekking tot het recht van de leden van de commissie van toezicht tot het betreden van plaatsen, voor zover dit noodzakelijk is voor de uitvoering van haar taak, vroegen de leden van de kleine christelijke fracties of dit ook geldt voor de ambtenaren die de commissie vergezellen.

In het wetsvoorstel zoals dat bij de Tweede Kamer was ingediend, was daarin nog niet uitdrukkelijk voorzien. Bij nota van wijziging wordt thans voorgesteld dat de leden van de commissie zich kunnen laten vergezellen

door medewerkers van het secretariaat, die daartoe door de voorzitter van de commissie zijn aangewezen.

Artikel 75 lid 5

In artikel 75, vijfde lid, van wetsvoorstel is bepaald dat de betrokken minister het toezichtsrapport tezamen met zijn reactie daarop zendt aan de commissie IVD van de Tweede Kamer. De leden van de PvdA-fractie vroegen of het niet logisch zou zijn om dit rapport tevens aan de betrokken diensten te sturen en, zo ja, waarom dit niet is opgenomen. Allereerst willen wij erop wijzen dat bij nota van wijziging artikel 75, eerste en vijfde lid, van het wetsvoorstel is gewijzigd. Als gevolg van deze wijziging bevat het toezichtsrapport in ieder geval een openbaar deel dat door tussenkomst van de betrokken minister aan de beide kamers der Staten-Generaal wordt gezonden. Voor zover een toezichtsrapport een vertrouwelijk gedeelte bevat, wordt dat eveneens door tussenkomst van de betrokken minister aan de commissie IVD van de Tweede Kamer gezonden; op dit punt wijzigt er derhalve niets. Wat de concrete vraag van de leden van de PvdA-fractie betreft, merken wij op dat het opnemen van een regeling dat het toezichtsrapport aan de diensten ons vreemd overkomt, zeker indien deze plicht zich tot de betrokken minister zou moeten uitstrekken. De diensten ressorteren immers onder de ministers en het is evident dat een rapport dat betrekking heeft op de wijze waarop een dienst de Wiv of de Wvo uitvoert ook bij die dienst terecht komt.

Artikel 85

De leden van de kleine christelijke fracties vroegen of in artikel 85, tweede lid, bewust is gekozen voor een open deur. Zij doelen hierbij op de tweede volzin, waarin wordt bepaald dat voor zover overtredingen geen misdrijven zijn, zij overtredingen zijn.

Het betreft hier geenszins een open deur. Wij wijzen deze leden graag op aanwijzing 145 van de Aanwijzingen voor de Regelgeving, ingevolge welke aanwijzing ten aanzien van elk strafbaar feit dat door een wet in het leven wordt geroepen of dat krachtens een wet bij lagere regeling in het leven kan worden geroepen, in de wet moet worden aangegeven of het een misdrijf of een overtreding betreft. Het tweede lid strekt ter uitvoering van deze aanwijzing.

De Minister-President, Minister van Algemene Zaken,
W. Kok

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
A. Peper

De Minister van Defensie,
F. H. G. de Grave

De Minister van Justitie,
A. H. Korthals

Landenoverzicht regeling openbaarmaking en overdracht van documenten van inlichtingen- en veiligheidsdiensten aan archiefdiensten*Inleiding*

In het kader van een onderzoek van het Nederlandse parlement naar het archiefbeheer van de Nederlandse inlichtingen- en veiligheidsdiensten is de toezegging gedaan dat onderzocht zal worden hoe de openbaarmaking en de overdracht van documenten van inlichtingen- en veiligheidsdiensten in andere landen is geregeld. De uitkomst van dit onderzoek zal tevens worden betrokken bij de behandeling door het parlement van het ontwerp voor de nieuwe Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten. De BVD en de MID hebben hun zusterdiensten in een aantal landen gevraagd om de regeling van de openbaarmaking en archivering van inlichtingen- en veiligheidsdocumenten weer te geven. Er is «at random» gekozen voor een aantal West-Europese landen (Duitsland, Noorwegen, Frankrijk, Verenigd Koninkrijk, Denemarken). Om de regeling van West-Europese landen te vergelijken met die van een niet-Europees land, is tevens gekozen voor de Verenigde Staten. Deze landen is een aantal vragen voorgelegd met betrekking tot de openbaarmaking en archivering van inlichtingen- en veiligheidsdocumenten.

De informatie die door de medewerking van de zusterdiensten van de BVD en de MID is verkregen, is verwerkt in bijgaand schematisch overzicht. Het is een vergelijking op hoofdlijnen (zo zijn details van de relevante regelgeving of afwijkingen in de praktijk in incidentele gevallen niet daarin verwerkt); onzes inziens kan met een vergelijking op hoofdlijnen gelet op het doel van het overzicht worden volstaan. In het overzicht wordt geen onderscheid gemaakt tussen de veiligheidsdiensten en de militaire inlichtingendiensten, omdat in de meeste besproken landen op beide diensten dezelfde regels van toepassing zijn. Als er wel relevante verschillen zijn, wordt dat vermeld. Voorts wordt opgemerkt dat bijzondere regelingen (bijvoorbeeld NAVO-procedures) over openbaarmaking en archivering van documenten buiten beschouwing zijn gelaten. Tot slot wordt opgemerkt, dat het schematisch overzicht voor commentaar is voorgelegd aan mr. A.A.L. Beers; als universitair docent verbonden aan de Faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Katholieke Universiteit Brabant en gespecialiseerd in openbaarheidswetgeving. De door hem gemaakte opmerkingen zijn in het overzicht verwerkt.

Wat de indeling van het schematisch overzicht betreft wordt het volgende opgemerkt. De eerste vier kolommen gaan over documenten die (alleen) bij de inlichtingen- en veiligheidsdiensten berusten. De laatste twee kolommen gaan over de archivering van deze documenten. In de eerste kolom worden de belangrijkste beperkingsgronden genoemd, die worden gehanteerd om documenten bij inlichtingen- en veiligheidsdiensten niet openbaar te maken. De tweede kolom gaat over de procedure met betrekking tot de behandeling van een verzoek om inzage van documenten die bij de diensten berusten. In de derde kolom wordt de vraag beantwoord of inzage in documenten die persoonsgegevens bevatten door derden mogelijk is. Het gaat derhalve om inzage door personen in persoonsgegevens die niet op henzelf betrekking hebben; het gaat dus niet om verstrekking van persoonsgegevens in het kader van de taakuitvoering door de diensten. In de vierde kolom worden, indien van toepassing, twee verschillende termijnen genoemd: de termijn waarbinnen geen inzage mogelijk is in documenten en de termijn waarna geen beperkingen meer mogelijk zijn. Tevens wordt hier de vraag beantwoord of van ter inzage gegeven persoonsgegevens kopieën etc. mogen worden gemaakt. De termijn waarna de documenten overgebracht

moeten worden naar een archiefdienst wordt in de vijfde kolom genoemd. De laatste kolom tenslotte gaat over het regime van overbrenging van documenten naar een archiefdienst. Een leeg vakje betekent dat er in het desbetreffende land niets geregeld is over het genoemde onderwerp of dat er geen vaste termijnen gelden.

1	2	3	4	5	6	
	INFORMATIE BIJ I&V-DIENSTEN Belangrijke beperkingsgronden bij toegang tot documenten bij inlichtingen- en veiligheidsdiensten en invulling van deze beperkingsgronden in de praktijk in relatie tot de veiligheid van de Staat	INFORMATIE BIJ I&V-DIENSTEN Procedure met betrekking tot de behandeling van een verzoek om inzage	INFORMATIE BIJ I&V-DIENSTEN Termijnen waarbinnen geen inzage mogelijk is/termijnen waarna geen beperkingen meer mogelijk zijn	INFORMATIE BIJ I&V-DIENSTEN Is inzage in documenten die persoonsgegevens bevatten door derden mogelijk?	OVERBRENGING NAAR ARCHIEFDIENST Termijn waarna de documenten overgebracht moeten worden naar een archiefdienst	INFORMATIE BIJ ARCHIEFDIENST Regeling t.a.v. overbrenging van documenten met openbaarheidsbeperkingen naar de archiefdienst
Nederland (huidige regeling)	– veiligheid van de Staat – privacybescherming – relatie met andere landen De veiligheid van de Staat is in geding als de documenten zicht bieden op de bronnen, modus operandie en actueel kennisniveau van de diensten.	Een verzoek om informatie moet bij de betrokken dienst worden ingediend. Als het gaat om inzage in eigen persoonsgegevens is de Wet Openbaarheid van Bestuur van toepassing. Als het gaat om inzage in persoonsgegevens door derden, is de Wet op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten van toepassing. Tegen een besluit over openbaarmaking is o.g.v. de Algemene wet bestuursrecht bezwaar en rechterlijke toetsing mogelijk. Het maken van kopieën van de ter inzage gegeven informatie is toegestaan.	De Wet Openbaarheid van Bestuur van toepassing kent geen termijnen.	Nee	20 jaar	Overgedragen documenten zijn in principe openbaar. Inlichtingen- en veiligheidsdiensten kunnen in het belang van de Staat openbaarheidsbeperkingen op over te dragen documenten leggen. Deze documenten kunnen met het oog op de beveiliging worden teruggeleend aan de diensten waarvan de documenten afkomstig zijn. Op documenten die ouder zijn dan 75 jaar mogen geen openbaarheidsbeperkingen meer rusten, tenzij de ministerraad anders beslist.
Nederland (toekomstige regeling)	In de nieuwe Wiv worden dezelfde beperkingsgronden genoemd.	De nieuwe Wiv geeft een uitputtende regeling.	Voor persoonsgegevens geldt een termijn van 5 jaar. Deze wordt wettelijk geregeld.	Nee	20 jaar	De documenten waarop i.v.m. het belang van de Staat een openbaarheidsbeperking rust, hoeven niet overgedragen te worden aan de archiefdienst. De overdracht vindt pas plaats wanneer de noodzaak voor de openbaarheidsbeperking in verband met het belang van de staat of diens bondgenoten is vervallen. Voor documenten ouder dan 75 jaar geldt dezelfde regeling als de regeling die thans geldt (zie boven).

1	2	3	4	5	6
<p>INFORMATIE BIJ I&V-diensten</p> <p>Belangrijke beperkingsgronden bij toegang tot documenten bij inlichtingen- en veiligheidsdiensten en invulling van deze beperkingsgronden in de praktijk in relatie tot de veiligheid van de Staat</p>	<p>INFORMATIE BIJ I&V-DIENSTEN</p> <p>Procedure met betrekking tot de behandeling van een verzoek om inzage</p>	<p>INFORMATIE BIJ I&V-DIENSTEN</p> <p>Termijnen waarbinnen geen inzage mogelijk is/termijnen waarna geen beperkingen meer mogelijk zijn</p>	<p>INFORMATIE BIJ I&V-DIENSTEN</p> <p>Is inzage in documenten die persoonsgegevens bevatten door derden mogelijk?</p>	<p>OVERBRENGING NAAR ARCHIEFDIENST</p> <p>Termijn waarna de documenten overgebracht moeten worden naar een archiefdienst</p>	<p>INFORMATIE BIJ ARCHIEF-DIENST</p> <p>Regeling t.a.v. overbrenging van documenten met openbaarheidsbeperkingen naar de archiefdienst</p>
<p>Duitsland</p> <ul style="list-style-type: none"> - openbare veiligheid - het welzijn van de Staat - privacybescherming - als de documenten staatsgeheim zijn of informatie bevatten over de bronnen of de werkwijze van de diensten. <p>Documenten van inlichtingen- en veiligheidsdiensten zijn in 4 categorieën verdeeld: dienstgeheim, vrouwelijk, geheim en zeer geheim. De openbaarheidsbeperking is strenger naarmate de classificatie hoger is.</p>	<p>Het hoofd van de dienst neemt de beslissing over een informatieverzoek.</p> <p>Deze beslist ook over de vorm van het verlenen van inzage. Als het verzoek is afgewezen, kan de verzoeker zich wenden tot de gevolmachtigde die belast is met bescherming tegen misbruik van persoonsgegevens (Bundesbeauftragten für den Datenschutz). De beslissingen zijn niet aan rechterlijke toetsing onderworpen. In twijfelgevallen kan de Minister van Binnenlandse Zaken om een oordeel worden gevraagd.</p>		<p>Nee</p>	<p>30 jaar, in bijzondere gevallen 60 jaar</p>	<p>Overbrenging van geheime stukken naar het Rijksarchief hangt af van de classificatie. Vertrouwelijke en geheime informatie wordt aan het Geheime Archief van het Rijksarchief overgedragen. Stukken met de laagste rubricering zijn bij overdracht naar het Rijksarchief openbaar. Zeer geheime stukken krijgen een speciale behandeling in het Geheime Archief. De zeggenschap over openbaarheidsbeperkingen blijft bij de «overdragende» dienst. Deze kan ook te allen tijde de geheime stukken terugvorderen van het Rijksarchief.</p>

1	2	3	4	5	6
<p>INFORMATIE BIJ I&V-DIENSTEN</p> <p>Belangrijke beperkingsgronden bij toegang tot documenten bij inlichtingen- en veiligheidsdiensten en invulling van deze beperkingsgronden in de praktijk in relatie tot de veiligheid van de Staat</p> <p>– Staatsveiligheid</p> <p>– nationale defensie</p> <p>– relatie met andere landen</p> <p>In het voorjaar van 1999 zal het Noorse Parlement een voorlopige regeling (preliminary arrangement) over toegang tot documenten van de veiligheidsdienst aannemen. Volgens deze (tijdelijke) regeling kan het publiek op verzoek inzage krijgen in documenten van de Noorse veiligheidsdienst die dateren van 8-5-1945 tot 8-5-1996. Documenten van vóór 1977 zijn aan minder openbaarheidsbeperkingen onderworpen; voor documenten na 1977 gelden er openbaarheidsbeperkingen om redenen van staatsveiligheid etc. De regeling maakt een algemene uitzondering voor openbaarmaking in gevallen waarin zicht zou ontstaan op de bronnen of de werkwijze.</p>	<p>INFORMATIE BIJ I&V-DIENSTEN</p> <p>Procedure met betrekking tot de behandeling van een verzoek om inzage</p>	<p>INFORMATIE BIJ I&V-DIENSTEN</p> <p>Termijnen waarbinnen geen inzage mogelijk is/termijnen waarna geen beperkingen meer mogelijk zijn</p>	<p>INFORMATIE BIJ I&V-DIENSTEN</p> <p>Is inzage in documenten die persoonsgegevens bevatten door derden mogelijk?</p>	<p>OVERBRENGING NAAR ARCHIEFDIENST</p> <p>Termijn waarna de documenten overgebracht moeten worden naar een archiefdienst</p>	<p>INFORMATIE BIJ ARCHIEFDIENST</p> <p>Regeling t.a.v. overbrenging van documenten met openbaarheidsbeperkingen naar de archiefdienst</p>
<p>Noorwegen</p> <p>– Staatsveiligheid</p> <p>– nationale defensie</p> <p>– relatie met andere landen</p> <p>In het voorjaar van 1999 zal het Noorse Parlement een voorlopige regeling (preliminary arrangement) over toegang tot documenten van de veiligheidsdienst aannemen. Volgens deze (tijdelijke) regeling kan het publiek op verzoek inzage krijgen in documenten van de Noorse veiligheidsdienst die dateren van 8-5-1945 tot 8-5-1996. Documenten van vóór 1977 zijn aan minder openbaarheidsbeperkingen onderworpen; voor documenten na 1977 gelden er openbaarheidsbeperkingen om redenen van staatsveiligheid etc. De regeling maakt een algemene uitzondering voor openbaarmaking in gevallen waarin zicht zou ontstaan op de bronnen of de werkwijze.</p>	<p>Volgens de voorlopige regeling over inzage in documenten van de veiligheidsdienst (zie eerste kolom), worden inzageverzoeken in de eerste aanleg behandeld door een afzonderlijk administratief lichaam. Tegen besluiten van dit lichaam kan beroep worden ingesteld bij een speciale commissie.</p> <p>Bepaalde klachten kunnen daarna nog door de rechter worden behandeld, maar in principe is de weg naar de administratieve rechter gesloten nadat de commissie uitspraak heeft gedaan.</p> <p>Veiligheidsdienst: er geldt geen algemeen verbod van het kopiëren van persoonsgegevens. Degene wiens inzageverzoek is toegewezen volgens de voorlopige regeling, krijgt een kopie van de documenten.</p> <p>Militaire inlichtingendienst: het kopiëren van persoonsgegevens is in het algemeen niet toegestaan, tenzij een officieel orgaan hiertoe opdracht geeft of doelmatigheidsredenen dit vereisen.</p>	<p>Nee</p>	<p>In principe wordt een document na 30 jaar gedeclareerd (voor uitzonderingen zie laatste kolom).</p>	<p>Nee</p>	<p>Veiligheidsdienst: er worden geen termijnen genoemd. Militaire inlichtingendienst: in principe 30 jaar</p> <p>Militaire inlichtingendienst: de meeste documenten zijn geclassificeerd en blijven bij de dienst (dus ook na 30 jaar) totdat ze gedeclareerd zijn.</p> <p>Veiligheidsdienst: documenten met informatie over de organisatie van de dienst, zijn methoden of bevindingen worden na 30 jaar niet gedeclareerd. Ze worden na 40 jaar geëvalueerd teneinde vast te stellen of ze voor declassificatie in aanmerking komen. Een dergelijke evaluatie vindt ieder 10 jaar plaats. Bij overdracht van documenten naar een archiefdienst gaat ook de zeggenschap over op de archiefdienst. De Directeur van het Rijksarchief mag documenten die als «confidentieel» en «geheim» zijn gerubriceerd declassificeren, nadat hij de desbetreffende dienst heeft geraadpleegd en als het duidelijk is dat er geen redenen meer zijn tot openbaarheidsbeperking. Dit geldt niet voor «zeer geheime» informatie. Er is een nieuwe regeling in voorbereiding waardoor de zeggenschap over overgedragen documenten bij de inlichtingen- en veiligheidsdiensten zal blijven.</p>

1	2	3	4	5	6
<p>INFORMATIE BIJ I&V-DIENSTEN</p> <p>Belangrijke beperkingsgronden bij toegang tot documenten bij inlichtingen- en veiligheidsdiensten en invulling van deze beperkingsgronden in de praktijk in relatie tot de veiligheid van de Staat</p> <ul style="list-style-type: none"> - staatsveiligheid - nationale defensie - privacybescherming 	<p>INFORMATIE BIJ I&V-DIENSTEN</p> <p>Procedure met betrekking tot de behandeling van een verzoek om inzage</p>	<p>INFORMATIE BIJ I&V-DIENSTEN</p> <p>Termijnen waarbinnen geen inzage mogelijk is/termijnen waarna geen beperkingen meer mogelijk zijn</p>	<p>INFORMATIE BIJ I&V-DIENSTEN</p> <p>Is inzage in documenten die persoonsgegevens bevatten door derden mogelijk?</p>	<p>OVERBRENGING NAAR ARCHIEFDIENST</p> <p>Termijn waarna de documenten overgebracht moeten worden naar een archiefdienst</p>	<p>INFORMATIE BIJ ARCHIEFDIENST</p> <p>Regeling t.a.v. overbrenging van documenten met openbaarheidsbeperkingen naar de archiefdienst</p>
<p>Frankrijk</p> <ul style="list-style-type: none"> - staatsveiligheid - nationale defensie - privacybescherming 	<p>De betreffende dienst beslist of en onder welke voorwaarden het verzoek wordt toegewezen. Als het verzoek is afgewezen, kan de verzoeker zich wenden tot de Commissie van documenten tot administratieve toegang tot administratieve documenten (Commission d'accès aux documents administratifs). Tegen een beslissing van de Commissie staat beroep open bij de administratieve rechter.</p>	<p>Bepaalde documenten (zeer geheim, inlichtingen-documenten met persoonsgegevens of m.b.t. de Staatsveiligheid) mogen pas na 60 jaar openbaar worden gemaakt. De Minister van Defensie kan in uitzonderlijke gevallen inzage verlenen.</p>	<p>In principe niet. In sommige gevallen kan de Minister van Defensie op verzoek (en onder bepaalde voorwaarden) toestemming tot inzage verlenen.</p>	<p>Inlichtingen- en veiligheidsdocumenten worden overgedragen aan de archiefdienst die onder het Ministerie van Defensie valt. Geclassificeerde documenten worden pas na 60 jaar openbaar gemaakt. In de tussentijd kunnen echter verzoeken om openbaarmaking worden ingediend. De Minister van Defensie beslist of en onder welke voorwaarden inzage kan worden verleend. Deze kan ook een soort algemene toestemming geven om bepaalde documenten die de termijn van 30 jaar hebben bereikt, openbaar te maken.</p>	

1	2	3	4	5	6
<p>INFORMATIE BIJ I&V- diensten</p> <p>Belangrijke beperkings- gronden bij toegang tot documenten bij inlichtingen- en veiligheids- diensten en invulling van deze beperkingsgronden in de praktijk in relatie tot de veiligheid van de Staat</p>	<p>INFORMATIE BIJ I&V- DIENSTEN</p> <p>Procedure met betrekking tot de behandeling van een verzoek om inzage</p>	<p>INFORMATIE BIJ I&V- DIENSTEN</p> <p>Termijnen waarbinnen geen inzage mogelijk is/termijnen waarna geen beperkingen meer mogelijk zijn</p>	<p>INFORMATIE BIJ I&V- DIENSTEN</p> <p>Is inzage in documenten die persoonsgegevens bevatten door derden mogelijk?</p>	<p>OVERBRENGING NAAR ARCHIEFDIENST</p> <p>Termijn waarna de documenten overgebracht moeten worden naar een archiefdienst</p>	<p>INFORMATIE BIJ ARCHIEF- DIENST</p> <p>Regeling t.a.v. overbrenging van documenten met openbaarheidsbeperkingen naar de archiefdienst</p>
<p>Verenigd Koninkrijk</p> <p>– staatsveiligheid, incl. rechtshandhaving – defensiebelangen – economische belangen van inlichtingen- en veiligheidsdocumenten die ouder zijn dan 30 jaar, vallen onder de zoge- naamde «blanket approval» regeling: de Lord Chancel- lor heeft toestemming gegeven om redenen van Staatsveiligheid tot het jaar 2012 niet openbaar te maken.</p>	<p>De afzonderlijke ministeries hanteren hun eigen richtlijnen met betrekking tot het verlenen van toestemming inzake verzoeken om inzage in geheime dossiers. Het adviescollege van de Lord Chancellor (Advisory Council on Public Records) geeft hem advies inzake verzoeken tot openbaarma- king die door de ministe- ries zijn afgewezen. De uiteindelijke verantwoord- elijkheid voor de openbaar- making van documenten berust bij de ministers. Rechterlijke toetsing is niet mogelijk.</p> <p>Als een document overgedragen is aan het Rijksarchief (Public Records Office), dan mogen alle gegevens daaruit gekopi- eerd worden.</p>	<p>Tot het jaar 2012 («Blanket approval» regeling). Echter, deze toestemming is «per- missive» en niet «manda- tory» (verplichtend). Uitzonderingen zijn mogelijk.</p>	<p>Nee</p>	<p>In principe 30 jaar. Voor documenten van inlichtingen- en veiligheids- diensten die ouder zijn dan 30 jaar geldt de «blanket approval» regeling: deze documenten kunnen tot het jaar 2012 bij de diensten blijven.</p>	<p>Overheidsdocumenten worden na 30 jaar overge- bracht naar het Rijksarchief (Public Records Office). Na overdracht zijn ze openbaar. Documenten die onder de «blanket approval» regeling vallen dienen ieder 10 jaar geëvalueerd te worden om vast te stellen of ze voor declassificatie in aanmerking komen. Na declassificatie worden ze overgedragen aan het Rijksarchief.</p>

1	2	3	4	5	6
<p>INFORMATIE BIJ I&V-DIENSTEN</p> <p>Belangrijke beperkingsgronden bij toegang tot documenten bij inlichtingen- en veiligheidsdiensten en invulling van deze beperkingsgronden in de praktijk in relatie tot de veiligheid van de Staat</p> <p>– veiligheid van de Staat</p> <p>– relatie met andere staten</p> <p>– het voorkomen en opsporen van misdaden</p> <p>– privacybescherming</p> <p>Een verzoek om inzage in een document wordt afgewezen als een van de bovengenoemde gronden prevaleert boven het belang van de verzoeker</p>	<p>INFORMATIE BIJ I&V-DIENSTEN</p> <p>Procedure met betrekking tot de behandeling van een verzoek om inzage</p>	<p>INFORMATIE BIJ I&V-DIENSTEN</p> <p>Termijnen waarbinnen geen inzage mogelijk is/termijnen waarna geen beperkingen meer mogelijk zijn</p>	<p>INFORMATIE BIJ I&V-DIENSTEN</p> <p>Is inzage in documenten die persoonsgegevens bevatten door derden mogelijk?</p>	<p>OVERBRENGING NAAR ARCHIEFDIENST</p> <p>Termijn waarna de documenten overgebracht moeten worden naar een archiefdienst</p>	<p>INFORMATIE BIJ ARCHIEFDIENST</p> <p>Regeling t.a.v. overbrenging van documenten met openbaarheidsbeperkingen naar de archiefdienst</p>
<p>Denemarken</p> <p>– veiligheid van de Staat</p> <p>– relatie met andere staten</p> <p>– het voorkomen en opsporen van misdaden</p> <p>– privacybescherming</p> <p>Een verzoek om inzage in een document wordt afgewezen als een van de bovengenoemde gronden prevaleert boven het belang van de verzoeker</p>	<p>De beslissingen van de diensten over een verzoek om openbaarmaking zijn niet aan rechterlijke toetsing onderworpen. Ze kunnen wel getoetst worden door een speciale commissie onder leiding van de Minister van Cultuur en het Deens Parlement.</p> <p>Documenten van de veiligheidsdienst mogen gekopieerd worden, tenzij in sommige gevallen bepaald is dat er geen kopieën mogen worden gemaakt. Documenten van de militaire inlichtingendienst mogen niet gekopieerd worden.</p>		<p>Nee</p>	<p>Veiligheidsdienst: 30 jaar.</p> <p>persoonsgegevens: 80 jaar</p> <p>Militaire inlichtingendienst: voor geclassificeerde informatie: 60 jaar.</p> <p>Documenten die geheime informatie van actuele aard bevatten worden niet overgedragen aan een archiefdienst, maar aangehouden totdag declassering van toepassing is.</p>	<p>Veiligheidsdienst: op bepaalde documenten kunnen ook na 30 jaar openbaarheidsbeperkingen rusten. De zeggenschap blijft bij de overdragende dienst rusten (de archiefdienst mag geen toegang geven tot deze documenten zonder toestemming van de veiligheidsdienst).</p> <p>Militaire inlichtingendienst: zie vorige kolom; gevoelige persoonsgegevens, documenten die inlichtingengegevens bevatten, bepaalde gegevens die van derden of van de NAVO zijn verkregen worden niet naar een archiefdienst overgebracht en worden niet openbaar gemaakt. Ze worden volgens nationale veiligheidsvoorwaarden (NAVO documenten volgens NAVO procedures) vernietigd.</p>

1	2	3	4	5	6
<p>INFORMATIE BIJ I&V- diensten</p> <p>Belangrijke beperkings- gronden bij toegang tot documenten bij inlichtingen- en veiligheids- diensten en invulling van deze beperkingsgronden in de praktijk in relatie tot de veiligheid van de Staat</p> <ul style="list-style-type: none"> - nationale veiligheid (hieronder vallen bronnen en werkwijze van de inlichtingendiensten) - nationale defensie - buitenlandse relaties - privacybescherming - economische belangen van de VS <p>Op grond van Executive Order (EO) 12958 (aange- nomen in 1995) worden alle geclassificeerde documenten die ouder zijn dan 25 automatisch gedeclassificeerd. Er zijn echter uitzonderingen, w.o. bronnen en werkwijze van de inlichtingendiensten.</p> <p>Krachtens deze regeling is er een «declassification programme» gestart: er zijn bijv. meer dan 227 000 bladzijden openbaar gemaakt uit de documen- ten over de moord op President Kennedy.</p>	<p>INFORMATIE BIJ I&V- DIENSTEN</p> <p>Procedure met betrekking tot de behandeling van een verzoek om inzage</p>	<p>INFORMATIE BIJ I&V- DIENSTEN</p> <p>Termijnen waarbinnen geen inzage mogelijk is/termijnen waarna geen beperkingen meer mogelijk zijn</p>	<p>INFORMATIE BIJ I&V- DIENSTEN</p> <p>Is inzage in documenten die persoonsgegevens bevatten door derden mogelijk?</p>	<p>OVERBRENGING NAAR ARCHIEFDIENST</p> <p>Termijn waarna de documenten overgebracht moeten worden naar een archiefdienst</p>	<p>INFORMATIE BIJ ARCHIEF- DIENST</p> <p>Regeling t.a.v. overbrenging van documenten met openbaarheidsbeperkingen naar de archiefdienst</p>
<p>VS</p>	<p>Een verzoek om inzage kan o.g.v. drie verschillende regelingen worden ingediend: de Privacy Act (PA) als het gaat om inzage in eigen dossier, de Freedom of Information Act (FOIA) als het gaat om inzage in documenten over een bepaald onderwerp of over persoonsgegevens van een derde en tenslotte EO 12 958 als het gaat om een verzoek om declassifi- catie (bijv. door een historische onderzoeker). In al deze gevallen kan tegen de beslissing van de betreffende dienst bezwaar worden ingediend. Alleen als de PA of de FOIA van toepassing is, bestaat de mogelijkheid van beroep. Van ter inzage gegeven persoonsgegevens mogen kopieën worden gemaakt.</p>	<p>Nee. Privacybescherming vervalt in beginsel bij overlijden</p>		<p>Er zijn geen vaste termijnen geregeld. Volgens EO 12 958 worden documen- ten na 25 jaar automatisch gedeclassificeerd. Er zijn uitzonderingen (zie kolom 1). Documenten die onder de uitzonderingen vallen moeten een «systematic declassification review» ondergaan. De inlichtingen- dienst bewaart geclassifi- ceerde documenten tot ten minste 50 jaar.</p>	<p>Gedeclassificeerde informatie wordt overgebracht naar de National Archives and Records Administration (NARA). Er wordt soms ook gedeclassificeerde informatie naar de NARA overgebracht. In dat geval blijft de zeggenschap bij de over- dragende dienst. De inlichtingendienst heeft tot nu toe relatief weinig documenten, die ouder zijn dan 25 jaar, overgedragen aan de NARA.</p>

Conclusie

Op het gebied van de openbaarmaking/toegang tot documenten die bij inlichtingen- en veiligheidsdiensten berusten kan aan de hand van het voorgaande schematische overzicht het volgende worden geconcludeerd. In alle besproken landen nemen de inlichtingen- en veiligheidsdiensten een bijzondere plaats in waar het gaat om openbaarmaking/toegang tot documenten die zich bij deze diensten bevinden alsmede waar het gaat om de van toepassing zijnde regelgeving omtrent archivering van deze documenten. Met betrekking tot deze documenten gelden over het algemeen vergelijkbare beperkingen waar het gaat om toegang tot deze documenten; gewezen wordt op beperkingen vanuit het oogpunt van de veiligheid van de staat, de nationale veiligheid en de nationale defensie. Er worden tevens geen documenten vrijgegeven die zicht geven op bronnen en werkwijzen van de diensten.

In de meeste landen geldt geen termijn waarna geen beperkingen aan de toegang tot de documenten van de diensten mogen worden gesteld. In Noorwegen worden documenten na 30 jaar in principe gedeclareerd, maar er zijn ook uitzonderingen. Behalve Nederland, zoals voorgesteld in de nieuwe Wiv (5 jaar), kennen Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk een vaste termijn waarbinnen geen inzage in de documenten mogelijk is, namelijk 60 jaar (Frankrijk) en tot het jaar 2012 (Verenigd Koninkrijk). Voorts kan worden geconcludeerd dat inzage in persoonsgegevens van derden die bij de diensten berusten in de onderzochte landen niet mogelijk is. Alleen in Frankrijk kan de minister van Defensie in individuele gevallen een uitzondering maken. In de Verenigde Staten bestaat bij overlijden geen privacy-bescherming meer.

Wat betreft de procedures met betrekking tot de behandeling van verzoeken om inzage geldt in de meeste onderzochte landen dat een verzoek daartoe bij de betrokken dienst moet worden ingediend. In Duitsland, het Verenigd Koninkrijk en Denemarken zijn de beslissingen die op dergelijke verzoeken worden genomen niet onderworpen aan rechterlijke toetsing. In Denemarken bestaat wel de mogelijkheid van toetsing door een (onafhankelijke) speciale commissie onder leiding van de minister van Cultuur en het Deens parlement. In andere landen is rechterlijke controle wel mogelijk. De regeling met betrekking tot het maken van kopieën van ter inzage gegeven informatie verschilt per land. In Nederland en in de Verenigde Staten mogen in principe kopieën worden gemaakt. In sommige landen is het aan de diensten zelf om het per geval toe te staan (Duitsland, Frankrijk). In andere landen is er een verschil tussen de veiligheidsdiensten en de militaire inlichtingendienst (Noorwegen, Denemarken).

Op het gebied van de archivering kan het volgende worden geconcludeerd. De termijn waarna documenten overgebracht moeten worden naar de archiefdienst is in alle besproken landen langer dan die in Nederland. De meeste landen hanteren een termijn van 30 jaar of meer. Voor alle besproken landen geldt voorts dat er bij overdracht naar de archiefdiensten uitzonderingen worden gemaakt voor geclassificeerde documenten: in sommige landen vindt overdracht pas plaats nadat de documenten gedeclareerd zijn (Noorwegen, het Verenigd Koninkrijk, de Verenigde Staten), in andere landen blijven na de overdracht naar een archiefdienst openbaarheidsbeperkingen gelden en blijft de zeggenschap over deze beperkingen bij de diensten berusten (Duitsland, Frankrijk, Denemarken). In sommige gevallen worden documenten zelfs helemaal niet openbaar gemaakt of overgedragen aan een archiefdienst (vgl. de Militaire inlichtingendienst Denemarken).

Relevante wetgeving

Nederland

Wet openbaarheid van bestuur
Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten (1987)
Wetsvoorstel regels m.b.t. de inlichtingen- en veiligheidsdiensten
Archiefwet

Duitsland

Verschlusssachenanweisung (VS-Anweisung) für die Bundesbehörden
Bundesverfassungsschutzgesetz
Bundesdatenschutzgesetz
Bundesarchifgesetz
Richtlinien für die Abgabe von Verschlusssachen an das Geheimarchiv des Bundesarchivs
Vereinbarung zwischen Bundesamt für Verfassungsschutz und dem Bundesarchiv

Noorwegen

Sikkerhetsdirektivet (over openbaarheidsbependingen o.g.v. nationale veiligheid)
Offentlighetsloven (over openbaarheidsbependingen op vertrouwelijke gegevens)
Wet van 19 juni 1970 over vrijheid van informatie
Algemene Regeling over de behandeling van documenten die om veiligheidsredenen beschermd moeten worden

Frankrijk

Loi N° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal, modifiéé par la loi n° 79-587 du juillet 1979
Décret N° 88-465 du 28 avril 1988 relatif à la procédure d'accès aux documents administratifs
Loi N° 79-18 du 3 janvier 1979 sur les archives
Décret N° 79-1037 du 3 décembre 1979 relatif à la compétence des services d'archives publics et à la coopération entre les administrations pour la collecte, la conservation et la communication des archives publiques
Décret N° 79-1038 du 3 décembre 1979 relatif à la communicabilité des documents d'archives publiques
Décret N° 79-1035 du 3 décembre 1979 relatif aux archives de la défense

Verenigd Koninkrijk

Public Records Act 1958 en 1967
Security Service Act 1989

Denemarken

Deense Wet over vrije toegang tot overheidsdocumenten
Deense Administratieve Wet

Verenigde Staten

Freedom of Information Act
Privacy Act
Executive Order 12 356 (1995)