

Toezihtsrapport

Over het verstrekken van persoonsgegevens
aan buitenlandse diensten met een verhoogd
risicoprofiel door de AIVD en de MIVD

CTIVD nr. 73

Vastgesteld op 25 augustus 2021



Commissie van Toezicht
op de Inlichtingen- en
Veiligheidsdiensten

LEESWIJZER

Het rapport bestaat uit verschillende delen:

Het toezichtsrapport

Bijlage A: Verdieping op het Toezichtsrapport

Bijlage B: Toetsingskader

Bijlage C: Begrippenlijst

Dit rapport heeft een geheime bijlage.

Vanwege de complexiteit van het onderwerp en de omvang van het rapport heeft de CTIVD ervoor gekozen het rapport op te delen in een Toezichtsrapport met de hoofdlijnen van de bevindingen en conclusies over de AIVD en de MIVD en een separate Bijlage (A), die op een hoger detailniveau op deze bevindingen en conclusies ingaat. Voor een verdieping op het onderwerp verdient het daarom aanbeveling Bijlage A te lezen. Het Toezichtsrapport en Bijlage A zijn zelfstandig leesbaar en bevatten daarom onvermijdelijk enige overlap. Vanwege de leesbaarheid bevat het Toezichtsrapport geen overzicht of verwijzingen naar het toetsingskader. Een verkort juridisch toetsingskader (essentie) is opgenomen in Bijlage A, als achtergrond bij de bevindingen over de AIVD en de MIVD. Ook daarom verdient het aanbeveling Bijlage A te lezen. Het volledige juridische kader is ondergebracht in Bijlage B. Bijlage C bevat de Begrippenlijst.

CTIVD nr. 73

TOEZICHTSRAPPORT

Over het verstrekken van persoonsgegevens
aan buitenlandse diensten met een verhoogd risicoprofiel
door de AIVD en de MIVD

Samenvatting	3
Aanleiding en opzet van het onderzoek	7
Bevindingen AIVD	10
Inleiding (bijlage A, par. 3.1)	10
Bilaterale verstrekkingen (bijlage A, par. 3.2.1)	10
Toestemming (bijlage A, par. 3.2.1)	10
Motivering noodzakelijkheid (bijlage A, par. 3.2.2.1)	11
Motivering proportionaliteit (bijlage A, par. 3.2.2.2)	11
Groepsafweging (bijlage A, par. 3.2.2.2)	11
Overkoepelende toestemming (bijlage A, par. 3.2.2.3)	12
Uitvoering verstrekkingen (bijlage A, par. 3.2.3)	12
Veiligheidsonderzoeken (bijlage A, par. 3.3)	12
Multilaterale samenwerking (bijlage A, par. 3.4)	13

Bevindingen MIVD	15
Inleiding (bijlage A, par. 4.1)	15
Verstrekingen (bijlage A, par. 4.2)	15
Toestemming (bijlage A, par. 4.2)	15
Motivering (bijlage A, par. 4.3.1)	15
Autorisatienota (bijlage A, par. 4.3.2)	15
Uitvoering verstrekingen (bijlage A, par. 4.4)	16
Conclusies	17
Aanbevelingen AIVD	20
Aanbevelingen MIVD	22

CTIVD nr. 73

TOEZICHTSRAPPORT

Over het verstrekken van persoonsgegevens
aan buitenlandse diensten met een verhoogd risicoprofiel
door de AIVD en de MIVD

Samenvatting

Onderzoeksvraag

In dit toezichtsrapport geeft de Commissie van Toezicht op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (CTIVD) antwoord op de volgende onderzoeksvraag:

Vindt het verstrekken van geëvalueerde persoonsgegevens aan buitenlandse diensten met een verhoogd risicoprofiel door de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD) en de Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (MIVD) op rechtmatige wijze plaats en op welke wijze is deze rechtmatigheid gewaarborgd?

Het onderzoek beslaat de periode van 1 september 2019 tot 1 maart 2020.

Beantwoording onderzoeksvraag

De CTIVD constateert bij zowel de AIVD als de MIVD bepaalde tekortkomingen bij het verstrekken van persoonsgegevens aan buitenlandse diensten met een verhoogd risicoprofiel, die in voorkomende gevallen neerkomen op onrechtmatigheden.

AIVD

Bij de AIVD is de inrichting van het proces grotendeels op orde. Voor verstrekkingen van persoonsgegevens aan diensten met een verhoogd risicoprofiel voorziet de AIVD in verhoogde waarborgen in zijn beleid, zoals een schriftelijke motivering van noodzaak en proportionaliteit van de verstrekking, advies van juridische zaken en toestemming door de dienstleiding.

Dit laat onverlet dat er op een aantal onderdelen onrechtmatigheden zijn geconstateerd. Deze deden zich met name voor bij de motivering en afbakening van brede toestemmingen voor het verstrekken van persoonsgegevens, waarbij of op voorhand toestemming voor een jaar wordt gegeven voor opeenvolgende verstrekkingen (overkoepelende toestemming voor een operatie of een multilateraal samenwerkingsverband) dan wel toestemming voor één verstrekking waarbij de gegevens van een grote groep personen worden gedeeld (groepsafweging).

MIVD

Bij de MIVD was het proces in de onderzoeksperiode niet op orde waardoor risico's op onrechtmatigheden bij feitelijke verstrekkingen bestonden. Er was nog geen uitvoering gegeven aan het interne beleid waarin werd voorzien in zogenoemde autorisatienota's, waarbij voor een onderzoeksopdracht

toestemming voor de periode van een jaar voor het verstrekken van meerdere, opeenvolgende verstrekkingen van persoonsgegevens wordt gegeven. Voor de tussentijd werd er niet voorzien in een systematiek van toestemmingsverlening op een voldoende niveau en vastlegging van de motivering van de verstrekkingen.

Voor de onderzochte verstrekkingen was er voor ruim de helft geen toestemming op het juiste niveau. Voor geen van de verstrekkingen was een deugdelijke motivering vastgelegd. Deze tekortkomingen zijn onrechtmatig.

Bij de uitvoering van de verstrekkingen stelt de CTIVD bepaalde onzorgvuldigheden vast, die met name zien op de aanduiding van de betrouwbaarheid/actualiteit van de verstrekte persoonsgegevens en het vermelden van voorwaarden, zoals de derdepartijregel, *'for intelligence use only'* en het vernietigen van gegevens.

Onderwerpen die op korte termijn nadere uitwerking van de diensten behoeven

Het onderzoek wijst uit dat een aantal belangrijke onderwerpen, die ook na de onderzoeksperiode in de praktijk van de diensten betekenis hebben, nog onvoldoende is uitgekristalliseerd. Dit houdt risico's op toekomstige onrechtmatigheden in. Uit het onderzoek komt naar voren dat zich een aantal onrechtmatigheden heeft voorgedaan. Deze kwesties behoeven daarom op korte termijn verbetering. In het rapport formuleert de CTIVD een aantal randvoorwaarden voor de nadere overdenking en uitwerking van deze onderwerpen door de diensten in beleid en/of werkinstructie.

Toestemming voor een reeks van verstrekkingen van persoonsgegevens

Bij beide diensten constateert de CTIVD een behoefte om gebruik te kunnen maken van autorisaties voor verstrekkingen van persoonsgegevens waarbij op voorhand voor een periode van meestal één jaar toestemming wordt verleend voor meerdere, opeenvolgende verstrekkingen aan een (of meerdere) buitenlandse dienst(en). Hieronder zijn ook buitenlandse diensten met een verhoogd risicoprofiel.

De MIVD hanteert hiervoor zogenoemde autorisatienota's (voor de onderzoeksopdrachten van de dienst) of een toestemming voor een gezamenlijke operatie waarin tevens de verstrekkingen zijn opgenomen. Daarnaast werkt de AIVD steeds vaker met zogenoemde overkoepelende toestemmingen. Dit kan plaatsvinden voor een specifieke operatie, maar ook voor samenwerking in het kader van veiligheidsonderzoeken of voor multilaterale samenwerkingsverbanden.

In deze systematiek wordt niet meer per individuele verstrekking gewogen, maar op voorhand voor een hele reeks van verstrekkingen. Juist bij diensten met een verhoogd risicoprofiel is het van belang dat de afwegingen zien op de aard van de persoonsgegevens en de context waarbinnen de verstrekking plaatsvindt, afgezet tegen de specifieke risico's van de dienst in kwestie en de mitigerende maatregelen die kunnen worden ingezet. Gezien de gevoeligheid van het verstrekken van persoonsgegevens en de consequenties die hiermee voor de personen in kwestie gepaard kunnen gaan, dient deze afweging op voorhand dekkend te zijn.

De AIVD en de MIVD dienen dit onderwerp nader uit te werken in beleid en/of werkinstructies, waarbij de volgende randvoorwaarden in acht worden genomen:

- 1) Een sluitende beschrijving van de groep personen en het type persoonsgegevens waarvoor gelijklopende en voldoende toegespitste afwegingen gelden op het gebied van noodzakelijkheid en proportionaliteit.
- 2) Interne controle of een verstrekking binnen het kader van de overkoepelende toestemming valt dan wel een separate afweging en toestemming behoeft.
- 3) De diensten dienen er voor te zorgen dat de wegingsnotities en de overkoepelende toestemming steeds in overeenstemming zijn met elkaar.

Groepsafweging

Een ander onderwerp dat nadere uitwerking behoeft, is het gebruik van zogenoemde groepsafwegingen door de AIVD. Dit betreft de (eenmalige) verstrekking van persoonsgegevens van een (grote) groep van personen waarbij – ter motivering van de verstrekking in het kader van het verkrijgen van toestemming – gelijklopende afwegingen over de noodzakelijkheid en proportionaliteit worden gemaakt. Uit het onderzoek blijkt dat dit in de praktijk niet op de juiste wijze heeft plaatsgevonden, omdat er geen sprake was van een homogene groep van personen qua dreiging en risico's, waarvoor gelijklopende en vooral dekkende afwegingen konden worden gemaakt. Een steekproef wees uit dat de gegevens van een aantal personen ten onrechte waren verstrekt, omdat hiervoor onvoldoende grondslag bestond in de achterliggende inlichtingen over deze personen.

Indien de AIVD er in de toekomst voor kiest om gebruik te maken van een groepsafweging in de motivering, dan dient hiervoor beleid en/of een werkinstructie te worden ontwikkeld. Hierbij formuleert de CTIVD de volgende randvoorwaarden:

- 1) Er dient sprake te zijn van een combinatie van de volgende twee punten: (a) een sluitende afbakening van de groep personen en het type persoonsgegevens waarvoor (b) gelijke, voldoende toegespitste, afwegingen op het gebied van noodzakelijkheid en proportionaliteit gelden.
- 2) Ook dient te worden voorzien in controle (bijvoorbeeld door het teamhoofd) of een bepaalde persoon past binnen de categorie en of de groepsafweging in het individuele geval volstaat.

De CTIVD zal over de uitwerking van deze onderwerpen nader in dialoog treden met de diensten en daarvan de rechtmatigheid beoordelen.

TOEZICHTSRAPPORT

Over het verstrekken van persoonsgegevens
aan buitenlandse diensten met een verhoogd risicoprofiel
door de AIVD en de MIVD

Aanleiding en opzet van het onderzoek

Aanleiding

De Commissie van Toezicht op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (CTIVD) heeft een onderzoek gedaan naar het verstrekken van geëvalueerde¹ persoonsgegevens aan buitenlandse diensten met een verhoogd risicoprofiel door de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD) en de Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (MIVD).

Bij het verstrekken van gevoelige gegevens als persoonsgegevens aan buitenlandse inlichtingen- en/of veiligheidsdiensten waarmee de samenwerking (hoge) risico's kent, omdat zij niet voldoen aan alle wettelijke samenwerkingscriteria (verhoogd risicoprofiel), is het van belang dat in de praktijk op een juiste wijze met deze risico's wordt omgegaan. Verstrekking van persoonsgegevens kan immers vergaande gevolgen hebben voor de betrokken persoon. Welke afspraken ook worden gemaakt met de buitenlandse dienst en welke voorwaarden ook worden verbonden aan de verstrekking, feit blijft dat de persoonsgegevens zijn overgedragen aan een buitenlandse dienst waarbij de verdere gegevensverwerking binnen deze dienst veelal uit het zicht van de AIVD en de MIVD blijft.

Maatschappelijke relevantie

Bij de totstandkoming van de Wiv 2017 was er maatschappelijke en politieke zorg over internationale samenwerking van inlichtingen- en veiligheidsdiensten en het uitwisselen van (persoons)gegevens. Dit heeft er mede toe geleid dat de CTIVD bij de inwerkingtreding van de Wiv 2017 aan de Tweede Kamer heeft laten weten bijzondere aandacht in haar toezicht te zullen hebben voor deze onderwerpen.²

De noodzaak van het huidige onderzoek werd ingegeven door de omstandigheid dat de AIVD en de MIVD hun wegingsnotities langere tijd (nog) niet op orde hebben. Mede naar aanleiding van het kritische toezichtsrapport nr. 60 (februari 2019) van de CTIVD zijn de beide diensten – deels gezamenlijk – gestart met een omvangrijke herziening van (het proces van) de wegingsnotities voor de samenwerkingsrelaties met buitenlandse diensten. Dit was nog gaande ten tijde van de totstandkoming van het voorliggende rapport. Dit had als gevolg dat de eerste prioriteit van de AIVD en de MIVD lag bij het verbeteren van (het proces van) de wegingsnotities zodat er een goed fundament en kader zou liggen voor de samenwerking met buitenlandse diensten. Het beleid en de procedures voor de concrete samenwerkingsactiviteiten met buitenlandse diensten hadden niet direct de focus. Dit komt

¹ Ongeëvalueerde gegevens vallen buiten dit onderzoek. De CTIVD heeft dit onderwerp onderzocht in toezichtsrapport nr. 65 (okt. 2019) over het verstrekken van ongeëvalueerde gegevens aan buitenlandse diensten door de AIVD en de MIVD, *Kamerstukken II 2019/20*, 29 924, nr. 193 (bijlage), www.ctivd.nl.

² Brief CTIVD 26 april 2018, toezichtsactiviteiten naar de werking van de Wiv 2017.

tot uiting in het feit dat een aantal belangrijke juridische knopen op het terrein van internationale samenwerking nog moest worden doorgehakt. Met name de vertaalslag van de wet naar de praktijk liet te wensen over. Zo beschikten de diensten niet over werkinstructies op het gebied van het verstrekken van persoonsgegevens aan buitenlandse diensten die niet aan de samenwerkingscriteria voldoen. De CTIVD heeft dit in algemene zin aan de orde gesteld in haar voortgangsrapportages over de implementatie van de Wiv 2017.³ Het gebrek aan duidelijkheid en handvatten voor de praktijk houdt risico's op inconsistenties en onrechtmatigheden in. Zowel de AIVD als de MIVD hebben dit vanaf eind 2019 onderkend en stappen gezet om knelpunten op te lossen. Zo is de MIVD toen aan de slag gegaan met het opstellen van autorisatienota's. Zoals hierna te lezen is bij de bevindingen over de AIVD en over de MIVD heeft het gebrek aan kaders en handvatten invloed gehad op de praktijk in de onderzoeksperiode.

Wegingsnotities zijn belangrijk als fundament en kader voor de aard en intensiteit van een samenwerkingsrelatie met een buitenlandse dienst. Het vormt een schriftelijke verantwoording van de keuze om samen te werken met een buitenlandse dienst, van de bandbreedte van de samenwerking en de wijze waarop deze samenwerking wordt ingevuld. De eventuele risico's in de samenwerking, die worden beoordeeld aan de hand van een vijftal criteria in de wet (artikel 88 Wiv 2017), spelen hierbij een belangrijke rol. Hierbij moet onder meer worden gedacht aan de mensenrechtensituatie in het betreffende land, de professionaliteit en betrouwbaarheid van de betreffende buitenlandse dienst, de bevoegdheden en technische mogelijkheden van deze dienst en de mate van gegevensbescherming door deze dienst. Als een buitenlandse dienst niet (in voldoende mate) aan alle samenwerkingscriteria voldoet, is sprake van risico's in de samenwerking (verhoogd risicoprofiel). Ondanks dat de wegingsnotities nog niet op orde zijn, gaat de praktijk van het verstrekken van persoonsgegevens onverminderd – en terecht met het oog op de bescherming van de nationale veiligheid – door. Het is in dat verband echter des te meer noodzakelijk om te bezien hoe de AIVD en de MIVD in die overgangperiode in de praktijk zijn omgegaan met het verstrekken van persoonsgegevens aan buitenlandse diensten met een verhoogd risico.

Wat heeft de CTIVD beoordeeld?

Ondanks het gevoelige en inbreukmakende karakter, kent de wet geen specifieke waarborgen – zoals wel het geval is voor ongeëvalueerde gegevens – voor het verstrekken van geëvalueerde persoonsgegevens aan buitenlandse diensten waarmee de samenwerking risico's inhoudt. Er dient te worden voldaan aan de algemene vereisten die gelden voor gegevensverwerking (artikel 18-24 Wiv 2017) en de bijzondere bepalingen over persoonsgegevens (artikel 68-70 Wiv 2017). Daar richt de CTIVD zich in dit onderzoek op.

Van belang is dat de afwegingen over de noodzakelijkheid en proportionaliteit van de verstrekking van persoonsgegevens die in individuele gevallen zijn gemaakt adequaat zijn en dat op het juiste niveau toestemming is verleend. Hierbij moet het belang van de verstrekking worden afgewogen tegen het nadeel voor de betrokken persoon en de inbreuk op zijn/haar fundamentele rechten. Daarbij moet ook rekening worden gehouden met de risico's die de samenwerking met de buitenlandse dienst oplevert. Het gaat dan om de stappen die genomen zullen worden om het nadeel voor de betrokkene zoveel als mogelijk te voorkomen dan wel te beperken, bijvoorbeeld door mitigerende maatregelen te nemen, en het te verwachten effect van die stappen.

Ook bij de uitvoering van verstrekkingen van persoonsgegevens moeten bepaalde waarborgen in acht worden genomen, denk aan het uitvoering geven aan voorwaarden, zoals de derdepartijregel, een zorgvuldige formulering van de verstrekte persoonsgegevens in lijn met de achterliggende

³ Voor de laatste twee voortgangsrapportages, zie CTIVD nr. 66, Voortgangsrapportage III over de werking van de Wiv 2017, *Kamerstukken II 2019/20*, 34 588, nr. 85 (bijlage) (december 2019) en nr. 69, Voortgangsrapportage IV over de implementatie van de Wiv 2017, *Kamerstukken II 2019/20*, 34 588, nr. 87 (bijlage) (september 2020).

inlichtingen, zoals een betrouwbaarheidsindicatie bij de verstrekte gegevens, en het bijhouden van interne verslaglegging van de verstrekkingen.

Onderzoeksvraag

Dit toezichtsrapport geeft in dit rapport antwoord op de volgende onderzoeksvraag:

Vindt het verstrekken van geëvalueerde persoonsgegevens aan buitenlandse diensten met een verhoogd risicoprofiel door de AIVD en de MIVD op rechtmatige wijze plaats en op welke wijze is deze rechtmatigheid gewaarborgd?

Het onderzoek beslaat de periode van 1 september 2019 tot 1 maart 2020.

Methodiek

De CTIVD heeft bij zowel de AIVD als de MIVD elk drie buitenlandse diensten geselecteerd, waarmee de samenwerking risico's inhoudt en waaraan op regelmatige basis geëvalueerde persoonsgegevens zijn verstrekt in het kader van uiteenlopende onderzoeken. De CTIVD heeft alle verstrekkingen van persoonsgegevens door de AIVD en de MIVD aan de zes geselecteerde buitenlandse diensten binnen de onderzoeksperiode onderzocht. Bij de AIVD ging het om 65 (bilaterale) verstrekkingen van persoonsgegevens. Hierbij zijn de verzoeken om toestemming en de uitvoering van de verstrekkingen beoordeeld. Daarnaast is onderzocht op welke wijze de AIVD persoonsgegevens heeft gedeeld in het kader van veiligheidsonderzoeken en in bepaalde multilaterale samenwerkingsverbanden. Bij de MIVD zijn 20 verstrekkingen van persoonsgegevens onderzocht.

Onrechtmatig en onzorgvuldig

Voor een tekortkoming die neerkomt op het handelen in strijd met de wet, gebruikt de CTIVD in dit rapport het begrip onrechtmatig. Echter, indien de tekortkoming van een minder ernstig niveau is, bijvoorbeeld omdat uit het onderzoek voldoende omstandigheden bleken die de tekortkoming konden compenseren, gebruikt de CTIVD in dit rapport het begrip onzorgvuldig.

Geheime bijlage

Vanwege de bescherming van de nationale veiligheid is een aantal nadere details van het onderzoek, meer specifiek een bepaalde casus van de AIVD, in de geheime bijlage beschreven. Deze geheime bijlage is beperkt van omvang en kent geen vermeldingen van onrechtmatigheden die niet in het openbare rapport zijn opgenomen.

Verloop van het onderzoek

Op 24 juni 2020 heeft de CTIVD het onderzoek aangekondigd.⁴ Het onderzoek is met het opstellen van het concept toezichtsrapport afgerond op 7 juli 2021. De ministers van BZK en van Defensie en de AIVD en de MIVD zijn – met de toezending van het opgestelde rapport op 13 juli 2021 – in de gelegenheid gesteld te reageren op de in het concept toezichtsrapport opgenomen bevindingen. De gezamenlijke reactie van de ministers van BZK en Defensie – mede namens de AIVD en de MIVD – is op 25 augustus 2021 ontvangen. De CTIVD heeft het toezichtsrapport op 25 augustus 2021 vastgesteld.

⁴ Zie www.ctivd.nl.

Bevindingen AIVD

Inleiding (bijlage A, par. 3.1)

De verstrekkingen van persoonsgegevens door de AIVD in dit onderzoek hebben veelal plaatsgevonden in bilaterale relaties, dat wil zeggen van de AIVD aan een bepaalde buitenlandse dienst (hierna: bilaterale verstrekkingen). Al laat dit onverlet dat dezelfde gegevens tegelijkertijd aan meerdere buitenlandse diensten kunnen zijn gestuurd.

Volgens het AIVD-beleid in de onderzoeksperiode was er voor het verstrekken van persoonsgegevens aan een buitenlandse dienst die niet aan alle samenwerkingscriteria voldeed (verhoogd risicoprofiel) toestemming van de directeur-generaal (DG-AIVD) nodig. Hierbij geldt het uitgangspunt dat per verstrekking in een toestemmingsverzoek wordt gemotiveerd waarom de verstrekking voldoet aan de vereisten van noodzakelijkheid en proportionaliteit. De wet voorziet niet in specifieke waarborgen voor dit gevoelige onderwerp. Op deze wijze geeft de AIVD nadere invulling aan de algemene wettelijke vereisten van behoorlijke en zorgvuldige gegevensverwerking.

We zien in het onderzoek echter ook een aantal zogenoemde overkoepelende toestemmingen, waarbij voor een bepaalde periode vooraf toestemming is verleend voor meerdere opeenvolgende vergelijkbare verstrekkingen van persoonsgegevens aan een buitenlandse dienst. Ook zijn we in het onderzoek aangelopen tegen een zogenoemde groepsafweging, waarbij voor een groep van personen eenzelfde motivering is gehanteerd. De bevindingen over de bilaterale verstrekkingen en het gebruik van groepsmotivering en overkoepelende toestemming komen hierna aan de orde.

In dit onderzoek zijn we bij de AIVD op twee onderwerpen gestuit die wij afzonderlijk behandelen. Deze twee onderwerpen hangen samen met de keuze van de buitenlandse diensten met een verhoogd risicoprofiel. Aan één van de geselecteerde diensten hebben in de onderzoeksperiode ook verstrekkingen in het kader van veiligheidsonderzoeken plaatsgevonden. Daarnaast waren er aan deze dienst ook verstrekkingen in bepaalde multilaterale samenwerkingsverbanden, dat wil zeggen van de AIVD aan een groep van samenwerkende buitenlandse diensten (hierna: multilaterale verstrekkingen). Voor deze onderwerpen wijkt de AIVD af van het beleid dat geldt voor bilaterale verstrekkingen en gelden aparte regimes van toestemming en afwegingen die wij hierna toelichten. Daarom behandelen we deze systematiek en de verstrekkingen afzonderlijk.

Bilaterale verstrekkingen (bijlage A, par. 3.2.1)

De CTIVD heeft in haar onderzoek in totaal 65 bilaterale verstrekkingen van persoonsgegevens aan de drie geselecteerde buitenlandse diensten met een verhoogd risicoprofiel beoordeeld. Er zijn 25 schriftelijke motiveringen (in toestemmingsverzoeken) van de AIVD beoordeeld. Dit aantal ligt lager dan het aantal verstrekkingen. Ten eerste betreffen negen bilaterale verstrekkingen zogenoemde '*nil replies*' waarvoor geen toestemming is gevraagd aan de DG-AIVD en ook geen schriftelijke motivering is geschreven. De CTIVD is van oordeel dat dit niet vereist is, omdat feitelijk geen persoonsgegevens zijn verstrekt. Ten tweede is een aantal (43) bilaterale verstrekkingen ondergebracht onder (vier) overkoepelende toestemmingen, waarbij één toestemming geldt voor meerdere verstrekkingen.

Toestemming (bijlage A, par. 3.2.1)

Uit het onderzoek blijkt dat de AIVD in de praktijk voor wat betreft het merendeel van de verstrekkingen op een rechtmatige wijze uitvoering geeft aan de wet en zijn daarop gebaseerde beleid. Nagenoeg alle (65) verstrekkingen waren op het juiste niveau geautoriseerd. Voor één verstrekking was dit niet het geval. Deze verstrekking vond plaats op basis van een overkoepelende toestemming, maar viel buiten de daarin beschreven categorieën van personen/persoonsgegevens. **Het gevolg is dat deze persoonsgegevens zonder de benodigde toestemming zijn verstrekt. Dat is onrechtmatig.**

Motivering noodzakelijkheid (bijlage A, par. 3.2.2.1)

De CTIVD onderschrijft de noodzaak van de onderzochte verstrekkingen.

Motivering proportionaliteit (bijlage A, par. 3.2.2.2)

Er deden zich een aantal tekortkomingen voor op het gebied van een voldoende afweging van de proportionaliteit. Juist bij het verstrekken van persoonsgegevens aan een dienst met een verhoogd risicoprofiel komt aan de proportionaliteitsafweging als waarborg extra betekenis toe. Hierbij gaat het er om het belang van de verstrekking af te zetten tegen de mogelijke nadelen voor de persoon over wie gegevens worden verstrekt. Dat begint met het nagaan hoe de risico's genoemd in de wegingsnotitie over de betreffende dienst zich in dat specifieke geval zouden kunnen manifesteren en hoe waarschijnlijk het is dat dit gebeurt.

De CTIVD constateert in 8 toestemmingen (van de 25) dat deze afweging niet of onvoldoende was gemaakt. Uit het onderzoek van de CTIVD blijkt echter dat het belang van de verstrekking zwaarder woog dan de risico's voor de betrokken personen. **Deze motiveringsgebreken kwalificeert de CTIVD als onzorgvuldig.**

Groepsafweging (bijlage A, par. 3.2.2.2)

In een bepaalde verstrekking heeft de AIVD de gegevens van een groot aantal personen in één keer verstrekt aan meerdere diensten met een verhoogd risicoprofiel, terwijl in het toestemmingsverzoek slechts één motivering voor alle personen gezamenlijk en voor alle ontvangende diensten gezamenlijk was opgenomen. Volgens de motivering was sprake van één homogene groep, waarvoor gelijke afwegingen gelden op het gebied van noodzakelijkheid en proportionaliteit. Dit deed echter geen recht aan de verschillen in omstandigheden van deze personen en van de ontvangende diensten (dreiging/belang en risico's). **Dit is onrechtmatig.** Bij deze verstrekking deed de AIVD een bepaald verzoek aan de buitenlandse diensten dat gezien de aard van het verzoek minimaal ter toestemming aan de DG-AIVD had moeten worden voorgelegd, hetgeen is nagelaten. **Dit is onrechtmatig.**

Op basis van een steekproef naar de achterliggende inlichtingen van de AIVD over acht personen in dit bericht, concludeert de CTIVD dat voor vier personen geen grondslag bestond hun gegevens te verstrekken in de omstandigheden van de verstrekking op basis van de destijds beschikbare informatie over deze personen. **Deze persoonsgegevens zijn onrechtmatig verstrekt.**

De AIVD dient in dit geval van alle personen van wie persoonsgegevens zijn verstrekt de achterliggende informatie te controleren en inzichtelijk te maken aan de CTIVD of er nog andere personen ten onrechte onderdeel zijn van deze verstrekking.

Deze casus komt in meer detail aan de orde in de geheime bijlage.

De CTIVD heeft er oog voor dat het in uitzonderlijke situaties nodig kan zijn om gegevens van meerdere personen tegelijk te verstrekken (categoriseren) en daarbij niet per persoon een afweging te maken van de noodzakelijkheid en proportionaliteit van de verstrekking. Gegeven het feit dat de wet enige ruimte laat voor het groeperen van afwegingen, zo lang hiermee aan de vereiste zorgvuldigheid wordt voldaan, formuleert de CTIVD een aantal randvoorwaarden voor het gebruik van een groepsafweging, die hun beslag moeten krijgen in beleid of werkinstructie:

- Er dient sprake te zijn van een combinatie van (a) een sluitende afbakening van een categorie van personen en het type persoonsgegevens en (b) waarvoor gelijklopende en dekkende, dus voldoende toegespitste, afwegingen op het gebied van noodzakelijkheid en proportionaliteit gelden.
- Ook dient te worden voorzien in controle (bijvoorbeeld door het teamhoofd) of een bepaalde persoon past binnen de categorie en of de groepsafweging in het individuele geval volstaat.

Overkoepelende toestemming (bijlage A, par. 3.2.2.3)

Ongeveer tweederde van de verstrekkingen van persoonsgegevens (43 van 65) vond plaats op basis van overkoepelende toestemmingen. De CTIVD constateert in drie van de vier toestemmingen bepaalde gebreken. **In één van deze gevallen leidt dit tot het oordeel onzorgvuldig. In de andere twee gevallen leidt dit tot het oordeel onrechtmatig, omdat de toestemming ziet op niet-gesloten categorieën personen en/of persoonsgegevens.** Juist wanneer er op voorhand, veelal met een looptijd van een jaar, toestemming wordt gegeven voor meerdere opeenvolgende vergelijkbare verstrekkingen, dienen in de overkoepelende toestemming de juiste afwegingen te worden gemaakt. Dit is niet mogelijk als de aanvraag tot toestemming niet sluitend verwoordt om welke (categorieën) personen en persoonsgegevens het gaat. **De feitelijke verstrekkingen die op basis van deze toestemmingen hebben plaatsgevonden, beoordeelt de CTIVD als rechtmatig, omdat deze binnen de beschreven categorieën vielen.** Er is dus geen gebruik gemaakt van de ruimte die wel door de toestemming werd geboden om niet beschreven persoonsgegevens te verstrekken.

De CTIVD ziet de meerwaarde van het gebruik van overkoepelende toestemmingen binnen een onderzoek en is van oordeel dat de door de wet vereiste zorgvuldigheid bij het verstrekken van persoonsgegevens hier niet per definitie aan in de weg staat. Hier past echter een belangrijke kanttekening bij: *mits* de situatie zich leent voor een dergelijke aanpak.

Daarom heeft de CTIVD voor het gebruik van overkoepelende toestemmingen een aantal randvoorwaarden geformuleerd, die nader door de AIVD moeten worden uitgewerkt in beleid en/of werkinstructie:

- Een sluitende beschrijving van categorieën personen/persoonsgegevens waarvoor gelijklopende afwegingen gelden.
- Het beleggen van interne controle of bij een concrete verstrekking de te verstrekken persoonsgegevens passen binnen de beschreven categorie in de overkoepelende toestemming en of de daarin gemaakte afwegingen in het individuele geval volstaan.
- De diensten moeten er voor zorgdragen dat de overkoepelende toestemming en de betreffende wegingsnotitie(s) in overeenstemming zijn. Wijzigingen van de desbetreffende wegingsnotitie(s) kunnen aanpassingen vereisen van de overkoepelende toestemming. Dit is van belang, omdat bij verstrekkingen niet aan de wegingsnotitie, maar aan de overkoepelende nota wordt getoetst.

Uitvoering verstrekkingen (bijlage A, par. 3.2.3)

De CTIVD heeft onderzocht of de uitvoering van de verstrekkingen conform de wet heeft plaatsgevonden. Voor wat betreft het stellen van voorwaarden, zoals het vermelden van de derdepartijregel, en verslaglegging van de verstrekkingen stelt de CTIVD vast dat de AIVD conform de wet heeft gehandeld. **Wel is een aantal onzorgvuldigheden vastgesteld bij de aanduiding van de betrouwbaarheid of actualiteit van de verstrekte persoonsgegevens.** Bij acht verstrekkingen werd aan dit vereiste onvoldoende uitvoering gegeven. De CTIVD stelt vast dat de formulering van de berichten aan de betreffende buitenlandse diensten op basis van de onderliggende inlichtingen preciezer had moeten.

Veiligheidsonderzoeken (bijlage A, par. 3.3)

Aan één van de geselecteerde buitenlandse diensten hebben in de onderzoeksperiode verstrekkingen van persoonsgegevens in het kader van veiligheidsonderzoeken plaatsgevonden (zogenoemde naslagverzoeken). Specifiek waar het gaat om naslagverzoeken voor veiligheidsonderzoeken voor vertrouwensfuncties in de burgerluchtvaart heeft de DG-AIVD in de onderzoeksperiode toestemming gegeven voor een structurele samenwerkingsrelatie met deze buitenlandse dienst (en een aantal andere). Dit ondanks dat deze diensten volgens de AIVD een verhoogd risicoprofiel hadden. Bovendien liet de destijds geldende en gepubliceerde ministeriële beleidsregel over de uitvoering van veiligheidsonderzoeken en de toelichting daarop geen ruimte voor naslagverzoeken bij buitenlandse diensten die niet aan alle samenwerkingscriteria voldeden. Dit kan bepaalde verwachtingen hebben gewekt bij degene die een veiligheidsonderzoek hebben aangevraagd. Deze beleidsregel en de

toelichting daarop zijn vanaf 1 januari 2021 aangepast. De verstrekkingen die in de tussenliggende periode op basis van deze toestemming hebben plaatsgevonden, ontberen daarmee een rechtsgeldige toestemming. **De CTIVD heeft begrip voor de belangen van burgers bij een naslagverzoek en het doel van de DG-AIVD om aan deze belangen tegemoet te komen, desondanks is de handelwijze van de AIVD onzorgvuldig.**

Een andere onzorgvuldigheid betreft het niet implementeren van bepaalde mitigerende maatregelen in de genoemde toestemming voor de samenwerking met de betrokken buitenlandse dienst. De AIVD heeft op bepaalde punten geen of onvoldoende uitvoering gegeven aan bepaalde condities die door de DG-AIVD zijn gesteld bij het verlenen van de toestemming. Met name gaat het hier om de voorwaarde van vernietiging van de verstrekte persoonsgegevens na een bepaalde termijn. De AIVD dient hier alsnog opvolging aan te geven.

Multilaterale samenwerking (bijlage A, par. 3.4)

Daarnaast waren er in het onderzoek ook verstrekkingen in bepaalde multilaterale samenwerkingsverbanden, dat wil zeggen van de AIVD aan een groep van samenwerkende buitenlandse diensten (hierna: multilaterale verstrekkingen), waaraan één van de in het onderzoek betrokken buitenlandse diensten met een verhoogd risicoprofiel deelneemt.

De CTIVD onderkent dat de kracht van multilaterale samenwerking is gelegen in de collectieve kracht van de gehele groep van buitenlandse diensten. Het belang om bepaalde informatie te delen met de gehele groep kan opwegen tegen bepaalde risico's die een individuele deelnemende dienst oplevert. De AIVD en/of MIVD dienen dan in de weging de noodzakelijke gegevensverstrekkingen in relatie tot het oogmerk van de multilaterale samenwerking in het belang van de nationale veiligheid af te zetten tegen de risico's die gepaard gaan met het verstrekken van de gegevens in de gehele groep, met inbegrip van de dienst(en) met een verhoogd risicoprofiel. Daarbij kunnen de diensten eventuele mitigerende maatregelen verwerken in de afspraken die in het multilaterale samenwerkingsverband worden vastgesteld. Deze hebben dan werking op de gehele samenwerking. De CTIVD ziet in de jaarlijkse (verlenging van de) toestemming van de minister een aanvullende waarborg, omdat dit een natuurlijk moment vormt om eventuele (nieuwe) risico's van deelnemende buitenlandse diensten opnieuw mee te wegen.

De CTIVD heeft twee multilaterale samenwerkingsverbanden nader bekeken. Eén richt zich specifiek op contra-terrorisme. Het andere behelst een breed pallet van samenwerkingsactiviteiten dat in verschillende subgroepen is georganiseerd. Voor het verstrekken van persoonsgegevens in deze verbanden heeft de AIVD, met goedkeuring van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, een uitzondering gemaakt op zijn reguliere beleid voor het verstrekken van persoonsgegevens aan diensten met een verhoogd risicoprofiel, in de zin dat niet de DG-AIVD een verstrekking moet autoriseren, maar dat dit gebeurt door het teamhoofd. De CTIVD heeft hiervoor bepaalde uitgangspunten geformuleerd, die overeenkomen met die voor de overkoepelende toestemming: Het is van belang dat in de toestemmingsnota goed wordt afgebakend welke persoonsgegevens gedeeld gaan worden en dat gelijkwaardige en dekkende afwegingen omtrent noodzakelijkheid en proportionaliteit gemaakt worden. De randvoorwaarden die de CTIVD daarbij heeft geformuleerd, gelden ook voor dit onderwerp. De AIVD dient dit voor multilaterale samenwerking in beleid nader uit te werken langs dezelfde lijnen als geformuleerd voor de overkoepelende toestemming.

Op basis van de toestemming van de minister, die geldt voor alle verstrekkingen van geëvalueerde persoonsgegevens gedurende de periode van een jaar in een multilateraal samenwerkingsverband, kan op teamhoofd-niveau worden besloten of een verstrekking kan plaatsvinden, zonder dat hierbij schriftelijke afwegingen over noodzakelijkheid en proportionaliteit hoeven te worden vastgelegd. Dit stelt bepaalde vereisten aan de kwaliteit en de dekking van de toestemming van de minister en de daarin gemaakte afwegingen. Voor het samenwerkingsverband dat zich richt op een breed pallet

aan activiteiten voldoet de toestemming volgens de CTIVD in onvoldoende mate aan deze vereisten. **Daarom is sprake van een onrechtmatigheid.** Deze toestemming dient te worden ingetrokken.

De AIVD verstrekt soms gegevens bilateraal, waarbij er gebruik kan worden gemaakt van communicatiekanalen die ingericht zijn voor een multilateraal samenwerkingsverband. Bij vier verstrekkingen aan één van de in dit onderzoek geselecteerde buitenlandse diensten is ten onrechte geen schriftelijke motivering opgesteld en geen toestemming gevraagd aan de DG-AIVD, omdat ervan uit werd gegaan dat deze bilaterale verstrekkingen van persoonsgegevens onder de gemaakte uitzondering voor multilaterale verstrekkingen vielen. **Hier is sprake van een onrechtmatigheid.**

Bevindingen MIVD

Inleiding (bijlage A, par. 4.1)

Alle verstrekkingen van persoonsgegevens die in dit onderzoek zijn onderzocht, hebben plaatsgevonden in zogenoemde bilaterale relaties. We noemen deze verstrekkingen daarom wel bilaterale verstrekkingen. Dit laat onverlet dat dezelfde gegevens tegelijkertijd kunnen zijn verstrekt aan meerdere buitenlandse diensten. Deze verstrekkingen zijn echter niet gedaan in zogenoemde multilaterale samenwerkingsverbanden. Dit onderwerp komt bij de AIVD wel aan de orde. Dat heeft te maken met de keuze van de buitenlandse diensten in dit onderzoek. Om dezelfde reden komt bij de AIVD ook het onderwerp van veiligheidsonderzoeken aan de orde. Dat is niet het geval bij de MIVD.

Verstrekkingen (bijlage A, par. 4.2)

De CTIVD heeft in totaal 163 bilaterale verstrekkingen onderzocht die binnen de onderzoeksperiode aan de drie geselecteerde buitenlandse diensten zijn gedaan. Het merendeel hiervan (143) betreft analytische documenten, waarbij de inbreuk op de rechten van de betrokkene(n) door de verstrekking van persoonsgegevens gering zal zijn (of omdat de gevolgen van de verstrekking voor de betrokkene(n) beperkt zullen zijn). Dat is de reden dat de CTIVD deze verstrekkingen niet nader in het kader van het huidige onderzoek heeft beoordeeld.

Uiteindelijk heeft de CTIVD twintig bilaterale verstrekkingen van persoonsgegevens die binnen de onderzoeksperiode zijn gedaan, in meer detail beoordeeld. Van deze verstrekkingen was het merendeel (veertien) in schriftelijke vorm (elektronisch bericht) en een aantal mondeling (zes), waarvan drie in de vorm van een presentatie/briefing en drie in de vorm van een overleg, waarvan later een verslag is opgemaakt.

Toestemming (bijlage A, par. 4.2)

Bij de MIVD ontbrak het aan een sluitend systeem voor het verstrekken van persoonsgegevens aan buitenlandse diensten (met een verhoogd risicoprofiel). Hoewel de MIVD-leiding al eind 2018 had besloten tot de invoering van zogenoemde autorisatienota's waarbij voor elke onderzoeksopdracht een voorafgaande toestemming met motivering voor het delen van (persoons)gegevens wordt opgesteld, zijn deze pas in de loop van 2020 vastgesteld. Het omvangrijke herzieningsproces van de wegingsnotities dat de beide diensten sinds 2019 uitvoeren, speelt hierbij een belangrijke rol. In de tussenliggende periode heeft de MIVD niet voorzien in toereikende waarborgen op het gebied van toestemmingsniveau, afweging/motivering en vastlegging.

Dit beeld wordt bevestigd in het onderzoek. Bij 12 (van de 20) verstrekkingen ontbreekt de toestemming op het juiste niveau. **Hier is sprake van een onrechtmatigheid.**

Motivering (bijlage A, par. 4.3.1)

Aan de twintig in het onderzoek beoordeelde verstrekkingen lagen geen schriftelijke, deugdelijke afwegingen van de noodzakelijkheid, proportionaliteit en risico's van de verstrekking voor de persoon of personen wier gegevens zijn verstrekt, ten grondslag. Vanwege het structureel ontbreken van verslaglegging van de motivering en afwegingen is het voor de CTIVD niet mogelijk te controleren welke afwegingen over met name de noodzakelijkheid en proportionaliteit bij de verstrekkingen zijn gemaakt. **Deze werkwijze is onrechtmatig.**

Autorisatienota (bijlage A, par. 4.3.2)

Aan de systematiek van autorisatienota's voor (structurele) verstrekkingen van persoonsgegevens per onderzoeksopdracht zitten voordelen en nadelen. De CTIVD ziet de meerwaarde van het gebruik van autorisatienota's en is van oordeel dat de door de wet vereiste zorgvuldigheid bij het verstrekken van (persoons)gegevens hier niet per definitie aan in de weg staat, mits de situatie zich hiervoor leent. De

autorisatienota's hebben belangrijke overeenkomsten met de overkoepelende toestemmingen bij de AIVD. De CTIVD is van oordeel dat deze systematiek slechts onder bepaalde voorwaarden kan worden gehanteerd.

In deze systematiek wordt niet meer per individuele verstrekking toestemming verleend en de noodzakelijkheid en proportionaliteit gewogen, maar op voorhand voor een hele reeks van verstrekkingen. Juist bij diensten met een verhoogd risicoprofiel is het van belang dat de afwegingen zien op de aard van de persoonsgegevens en de context waarbinnen de verstrekking plaatsvindt, afgezet tegen de specifieke risico's van de dienst in kwestie en de mitigerende maatregelen die kunnen worden ingezet. Gezien de gevoeligheid van het verstrekken van persoonsgegevens en de consequenties die hiermee voor de personen in kwestie gepaard kunnen gaan, dient deze afweging op voorhand dekkend te zijn.

De CTIVD heeft hiervoor een aantal randvoorwaarden geformuleerd:

- 1) Een sluitende beschrijving van de groep personen en het type persoonsgegevens waarvoor gelijklopende en voldoende toegespitste afwegingen gelden op het gebied van noodzakelijkheid en proportionaliteit.
- 2) Interne controle of een verstrekking binnen het kader van de autorisatienota valt dan wel een separate afweging en toestemming behoeft.
- 3) Ervoor zorgdragen dat de wegingsnotities en de autorisatienota's steeds in overeenstemming met elkaar zijn. Feitelijke verstrekkingen aan buitenlandse dienst (met een verhoogd risicoprofiel) worden in deze systematiek immers alleen nog aan de autorisatienota getoetst en niet meer aan de wegingsnotitie.

Het gebruik van autorisatienota's en de geldende voorwaarden dienen door de MIVD in beleid nader te worden uitgewerkt.

Uitvoering verstrekkingen (bijlage A, par. 4.4)

De CTIVD heeft onderzocht of de uitvoering van de verstrekkingen conform de wet heeft plaatsgevonden. Voor wat betreft het stellen van voorwaarden, zoals het vermelden van de derdepartijregel en *'for intelligence use only'*, stelt de CTIVD vast dat dit in het merendeel van de verstrekkingen niet was opgenomen. In bijna de helft van de verstrekkingen was er geen aanduiding van de mate van betrouwbaarheid of bron. **Op deze punten is sprake van een onzorgvuldigheid.** In de wegingsnotitie van één van de geselecteerde buitenlandse diensten staat als mitigerende maatregel genoemd dat 'afhankelijk van de aard van de gegevens per verstrekking zal moeten worden beoordeeld of extra eisen worden gesteld aan archivering en vernietiging'. Het is de CTIVD niet gebleken dat de MIVD ten tijde van het onderzoek nader heeft uitgewerkt in welke gevallen en op welke wijze deze maatregel in de praktijk invulling moet krijgen dan wel dat deze maatregel in de praktijk is toegepast. **De CTIVD acht dit onzorgvuldig.** De MIVD dient zorg te dragen voor een juiste borging van deze maatregel in de praktijk. De MIVD heeft de verstrekkingen geregistreerd in een centraal registratiesysteem. Op dit punt heeft de MIVD voldaan aan het vereiste van verslaglegging.

Conclusies

De CTIVD heeft er voor gekozen om de verstrekking van geëvalueerde persoonsgegevens aan buitenlandse diensten met een verhoogd risicoprofiel in de praktijk te onderzoeken in een onderzoeksperiode waarbij het, veelal gezamenlijke, proces en de inhoudelijke behandeling van de wegingsnotities bij de beide diensten volop in beweging was. Juist in deze periode moeten de diensten scherp zijn op het proces van de feitelijke verstrekkingen van persoonsgegevens en de hieraan gekoppelde toestemming. Een belangrijke basis en grondslag voor de verstrekkingen, de wegingsnotities, kunnen immers (nog) niet voldoende houvast bieden.

Juist bij buitenlandse diensten waarmee de samenwerking risico's kent, is het van belang dat in de praktijk op een juiste wijze met deze risico's wordt omgegaan. Bij het verstrekken van gevoelige gegevens, zoals persoonsgegevens, vraagt dit om extra zorgvuldigheid en naleving van waarborgen. In het licht van de risico's die de verstrekking van persoonsgegevens met zich mee kunnen brengen, is het des te belangrijker dat een juiste afweging plaatsvindt of de reden van de verstrekking opweegt tegen de mogelijke gevolgen voor de betrokkene (proportionaliteit) en of de nadelen van een verstrekking kunnen worden voorkomen (mitigerende maatregelen).

In het onderzoek zijn bij zowel de AIVD als de MIVD elk drie buitenlandse diensten geselecteerd, waarmee de samenwerking risico's inhoudt en waaraan op regelmatige basis geëvalueerde persoonsgegevens zijn verstrekt in het kader van uiteenlopende onderzoeken. Alle verstrekkingen van persoonsgegevens door de AIVD en de MIVD aan de zes geselecteerde buitenlandse diensten zijn onderzocht. Bij de AIVD ging het om 65 (bilaterale) verstrekkingen van persoonsgegevens. Hierbij zijn de verzoeken om toestemming en de uitvoering van de verstrekkingen beoordeeld. Daarnaast is onderzocht op welke wijze de AIVD persoonsgegevens heeft gedeeld in het kader van veiligheidsonderzoeken en in bepaalde multilaterale samenwerkingsverbanden. Dat deze onderwerpen binnen dit onderzoek vallen, heeft te maken met de geselecteerde buitenlandse diensten. Bij de MIVD zijn 20 (bilaterale) verstrekkingen van persoonsgegevens onderzocht.

De CTIVD geeft met dit onderzoek antwoord op onderstaande onderzoeksvraag:

Vindt het verstrekken van geëvalueerde persoonsgegevens aan buitenlandse diensten met een verhoogd risicoprofiel in de praktijk door de AIVD en de MIVD op rechtmatige wijze plaats en op welke wijze is deze rechtmatigheid gewaarborgd?

Het onderzoek beslaat de periode van 1 september 2019 tot 1 maart 2020.

Beantwoording onderzoeksvraag

Procesinrichting

Voor wat betreft de procesinrichting bij de beide diensten in de onderzoeksperiode is het beeld afwijkend. Bij de AIVD is de inrichting van het proces grotendeels op orde. Voor verstrekkingen van persoonsgegevens aan diensten met een verhoogd risicoprofiel voorziet de AIVD in beleid in specifieke waarborgen, zoals een schriftelijke motivering van noodzaak en proportionaliteit van de verstrekking, advies van juridische zaken en toestemming door de DG-AIVD.

Bij de MIVD was het proces in de onderzoeksperiode niet op orde waardoor risico's op onrechtmatigheden bij feitelijke verstrekkingen bestonden. Er werd niet voorzien in een systematiek van toestemmingsverlening op een voldoende niveau en vastlegging van de motivering van de verstrekkingen.

Daar staat echter tegenover dat, mede door de aard van de taakstelling, veel van de onderzochte verstrekkingen bij de MIVD zien op meer analytische documenten, zoals inlichtingenberichten en veiligheidsupdates. Bij de AIVD vinden de verstrekkingen van persoonsgegevens juist meer plaats binnen de nationale context, hetgeen ook in lijn der verwachting is gezien de taakstelling. Daardoor zijn bij deze verstrekkingen de wezenlijke belangen van burgers ook eerder in het geding.

Verstrekkingen

In algemene zin kan worden gesteld dat voor het overgrote merendeel van de onderzochte verstrekkingen van persoonsgegevens de noodzaak van deze verstrekkingen evident is. Of bij alle verstrekkingen ook is voldaan aan alle voorwaarden levert een diffuser beeld op. Daarbij is gekeken naar enerzijds de gevraagde toestemming en motivering (afweging) en anderzijds de feitelijke verstrekking (uitvoering). De CTIVD constateert een aantal tekortkomingen, dat in bepaalde gevallen neerkomt op onrechtmatigheden.

Bij de AIVD constateert de CTIVD de volgende onrechtmatigheden en onzorgvuldigheden:

- Bij acht verstrekkingen was er sprake van een onvolledige beschrijving of afweging van de proportionaliteit (onzorgvuldig).
- Bij één verstrekking van de persoonsgegevens van een grote groep personen was er sprake van een onvoldoende dekkende motivering (onrechtmatig). Bij deze verstrekking was een bepaald verzoek aan de ontvangende diensten gedaan waarvoor geen toestemming was gevraagd (onrechtmatig). Voor de verstrekking van persoonsgegevens van vier personen bestond er onvoldoende grondslag op grond van de achterliggende inlichtingen (onrechtmatig).
- Twee van vier overkoepelende toestemmingen bevatten niet-gesloten categorieën personen en/of persoonsgegevens (onrechtmatig). Eén overkoepelende toestemming bevat tekortkomingen die onzorgvuldig zijn.
- In acht verstrekkingen ontbrak een aanduiding van de betrouwbaarheid of actualiteit van de verstrekte persoonsgegevens of was deze niet precies genoeg (onzorgvuldig).
- De toestemming van de dienstleiding van de AIVD voor een structurele samenwerking met bepaalde buitenlandse diensten met een verhoogd risicoprofiel in het kader van veiligheidsonderzoeken burgerluchtvaart, bestaande uit het verstrekken van persoonsgegevens in naslagverzoeken, was in strijd met de destijds geldende ministeriële beleidsregel en deze beleidsregel is niet tijdig aangepast (onzorgvuldig).
- De AIVD heeft niet aan alle mitigerende maatregelen die onderdeel zijn van bovengenoemde structurele samenwerking, met name over vernietiging van verstrekte gegevens, uitvoering gegeven (onzorgvuldig).
- De overkoepelende toestemming voor het verstrekken van persoonsgegevens in een bepaald multilateraal samenwerkingsverband waarin op een breed scala aan onderwerpen wordt samengewerkt, voldoet niet, omdat er geen sprake is van afbakening van categorieën te delen persoonsgegevens en van gelijklopende en dekkende afwegingen over de noodzakelijkheid en proportionaliteit (onrechtmatig).
- Bij vier bilaterale verstrekkingen van persoonsgegevens aan één van de in dit onderzoek geselecteerde buitenlandse diensten is ten onrechte geen schriftelijke motivering opgesteld en geen toestemming gevraagd aan de DG-AIVD, omdat ervan uit werd gegaan dat deze verstrekkingen onder de gemaakte uitzondering voor multilaterale verstrekkingen vielen (onrechtmatig).

Bij de MIVD constateerde de CTIVD de volgende onrechtmatigheden en onzorgvuldigheden:

- In het merendeel van de onderzochte verstrekkingen was er geen toestemming op het juiste niveau (onrechtmatig).
- Bij geen van de verstrekkingen was sprake van een schriftelijke vastlegging van een deugdelijke motivering (onrechtmatig).
- In bijna de helft van de verstrekkingen was er geen aanduiding van de mate van betrouwbaarheid of bron (onzorgvuldig).

- In het merendeel van de verstrekkingen waren geen voorwaarden als de derdepartijregel en *'for intelligence use only'* opgenomen. De mitigerende maatregel tot vernietiging van verstrekte persoonsgegevens was onvoldoende uitgewerkt (onzorgvuldig).

Onderwerpen die op korte termijn verbetering behoeven

Het onderzoek wijst uit dat een aantal onderwerpen, dat ook na de onderzoeksperiode in de praktijk van de diensten betekenis heeft of kan hebben, nog onvoldoende is uitgekristalliseerd. Dit houdt risico's op toekomstige onrechtmatigheden in. Uit het onderzoek komt naar voren dat zich een aantal onrechtmatigheden heeft voorgedaan. Deze kwesties behoeven daarom op korte termijn verbetering. In het rapport formuleert de CTIVD een aantal randvoorwaarden voor de nadere overdenking en uitwerking van deze onderwerpen door de diensten in beleid en/of werkinstructie. De CTIVD zoekt hierover de dialoog met de beide diensten.

Bij zowel de AIVD als de MIVD wordt geconstateerd dat er een behoefte bestaat gebruik te kunnen maken van autorisaties voor verstrekkingen van persoonsgegevens waarbij op voorhand voor een periode van meestal een jaar toestemming wordt verleend voor meerdere, opeenvolgende verstrekkingen van persoonsgegevens aan een (of meerdere) buitenlandse dienst(en). Hieronder bevinden zich ook buitenlandse diensten met een verhoogd risicoprofiel.

De MIVD hanteert hiervoor zogenoemde autorisatienota's (voor de onderzoeksopdrachten van de dienst) of een toestemming voor een gezamenlijke operatie waarin tevens de verstrekkingen zijn opgenomen. Daarnaast werkt de AIVD steeds vaker met zogenoemde overkoepelende toestemmingen. Dit kan plaatsvinden voor een specifieke operatie, maar ook voor samenwerking in het kader van veiligheidsonderzoeken of voor multilaterale samenwerkingsverbanden.

In deze systematiek wordt niet meer per individuele verstrekking gewogen, maar op voorhand voor een hele reeks van verstrekkingen. Juist bij diensten met een verhoogd risicoprofiel is het van belang dat de afwegingen zien op de aard van de persoonsgegevens en de context waarbinnen de verstrekking plaatsvindt, afgezet tegen de specifieke risico's van de dienst in kwestie en de mitigerende maatregelen die kunnen worden ingezet. Gezien de gevoeligheid van het verstrekken van persoonsgegevens en de consequenties die hiermee voor de personen in kwestie gepaard kunnen gaan, dient deze afweging op voorhand dekkend te zijn.

Verder is uit het onderzoek is naar voren gekomen dat de AIVD de gegevens van een groot aantal personen in één keer heeft verstrekt aan meerdere buitenlandse diensten met een verhoogd risicoprofiel, terwijl in het toestemmingsverzoek slechts één motivering voor alle personen gezamenlijk en voor alle ontvangende diensten gezamenlijk was opgenomen. De CTIVD heeft er oog voor dat het in uitzonderlijke situaties nodig kan zijn om gegevens van meerdere personen tegelijk te verstrekken (categoriseren) en daarbij niet per persoon een afweging te maken van de noodzakelijkheid en proportionaliteit van de verstrekking. Dat kan alleen indien er sprake is van één homogene groep, waarvoor gelijke afwegingen gelden, zodat recht wordt gedaan aan de verschillen in omstandigheden van deze personen en van de ontvangende diensten (dreiging/belang en risico's). Indien de AIVD er in de toekomst voor kiest om gebruik te maken van een groepsafweging in de motivering, dan dient hiervoor beleid en een werkinstructie te worden ontwikkeld.

Aanbevelingen AIVD

In dit toezichtsrapport komt de CTIVD tot een aantal aanbevelingen voor de AIVD. Deze worden hierna weergegeven. De CTIVD vindt het van belang dat de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties binnen drie maanden na publicatie van het rapport aan de CTIVD laat weten op welke wijze deze aanbevelingen worden geïmplementeerd. De CTIVD zal over de uitwerking van deze onderwerpen nader in dialoog treden met het departement en de AIVD en de rechtmatigheid daarvan beoordelen.

Beleid en werkinstructies

Groepsafweging (par. 3.2.2.2)

Indien de AIVD er in de toekomst voor kiest om gebruik te maken van groepsafwegingen in de motiveringen, dan dient hiervoor beleid en een werkinstructie te worden ontwikkeld. Er moet worden voldaan aan een combinatie van de volgende twee punten: (a) een sluitende afbakening van de groep personen en het type persoonsgegevens waarvoor (b) gelijke, voldoende toegespitste, afwegingen op het gebied van noodzakelijkheid en proportionaliteit gelden. Ook dient te worden voorzien in controle (bijvoorbeeld door het teamhoofd) of een bepaalde persoon past binnen de categorie en of de groepsafweging in het individuele geval volstaat.

Overkoepelende toestemming (par. 3.2.2.3) en multilaterale samenwerking (par. 3.4)

De AIVD dient beleid op te stellen voor het gebruik van overkoepelende toestemmingen voor de bilaterale en multilaterale verstrekking van persoonsgegevens aan buitenlandse diensten met een verhoogd risicoprofiel. Hierbij gelden de volgende randvoorwaarden:

- 1) De verwachting dat er sprake zal zijn van meerdere opeenvolgende verstrekkingen van persoonsgegevens die (a) te vatten zijn onder een sluitende beschrijving van de groep personen en het type persoonsgegevens en (b) waarvoor bovendien gelijke en voldoende toegespitste afwegingen gelden op het gebied van noodzakelijkheid en proportionaliteit.
- 2) Een ander belangrijk element is het beleggen van interne controle of bij een concrete verstrekking de te verstrekken persoonsgegevens passen binnen de beschreven categorie in de overkoepelende toestemming en of de daarin gemaakte afwegingen in het individuele geval volstaan.
- 3) Tot slot zal de AIVD alert moeten zijn op wijzigingen van de desbetreffende wegingsnotitie(s) omdat deze aanpassingen kunnen vereisen van de overkoepelende toestemming. Immers bij verstrekkingen wordt niet aan de wegingsnotitie, maar aan de overkoepelende nota getoetst.

Praktijk

Groepsafweging (par. 3.2.2.2)

Naar aanleiding van de uitkomsten van de beperkte steekproef van de CTIVD naar de grondslag van de verstrekking van persoonsgegevens van een grote groep onderzoekssubjecten (personen) in één keer, dient de AIVD de gehele lijsten van personen aan een onderzoek te onderwerpen en inzichtelijk te maken aan de CTIVD of er nog andere personen ten onrechte onderdeel zijn van de verstrekking(en), omdat er onvoldoende grondslag bestaat voor de verstrekking van hun gegevens op basis van de destijds beschikbare informatie over deze personen.

Veiligheidsonderzoeken (par. 3.3.3)

De CTIVD stelt vast dat de AIVD geen of onvoldoende uitvoering heeft gegeven aan bepaalde condities die door de DG-AIVD zijn gesteld bij het verlenen van de toestemming voor het doen van naslagverzoeken in het kader van veiligheidsonderzoeken burgerluchtvaart aan een buitenlandse dienst met een verhoogd risicoprofiel.

De AIVD dient alsnog het gesprek aan te gaan met de betreffende buitenlandse dienst over de voorwaarden voor deze structurele samenwerking. Tevens dient in nieuwe naslagverzoeken de schriftelijke voorwaarde te worden opgenomen dat de gegevens na afloop van de naslag worden vernietigd. Tot slot dient voor eerdere naslagverzoeken aan de betreffende buitenlandse dienst alsnog aan deze dienst te worden verzocht de verstrekte persoonsgegevens te vernietigen voor zover dat nog niet is gebeurd.

Multilaterale samenwerking (par. 3.4)

De CTIVD stelt bepaalde tekortkomingen vast in een overkoepelende toestemming voor het verstrekken van (persoons)gegevens in een bepaald multilateraal samenwerkingsverband waarin op een veelheid aan onderwerpen wordt samengewerkt met verschillende buitenlandse diensten, ook met een verhoogd risicoprofiel. Dit leidt tot de conclusie dat de toestemming onrechtmatig is. Deze toestemming dient te worden ingetrokken.

Aanbevelingen MIVD

In dit toezichtsrapport komt de CTIVD tot een aantal aanbevelingen voor de MIVD. Deze worden hierna weergegeven. De CTIVD vindt het van belang dat de minister van Defensie binnen drie maanden na publicatie van het rapport aan de CTIVD laat weten op welke wijze deze aanbevelingen worden geïmplementeerd. De CTIVD zal over de uitwerking van deze onderwerpen nader in dialoog treden met het departement en de MIVD en de rechtmatigheid daarvan beoordelen.

Beleid en werkinstructies

Systematiek van autorisatienota's (par. 4.3.2)

De MIVD dient beleid op te stellen over het gebruik en de inrichting van autorisatienota's, waarbij de volgende randvoorwaarden gelden:

- 1) De verwachting dat er sprake zal zijn van meerdere opeenvolgende verstrekkingen van (persoons) gegevens die (a) te vatten zijn onder een sluitende beschrijving van de groep personen en het type persoonsgegevens en (b) waarvoor bovendien gelijke en voldoende toegespitste afwegingen gelden op het gebied van noodzakelijkheid en proportionaliteit.
- 2) Een ander belangrijk element hierbij is het beleggen van interne controle of bij een concrete verstrekking de te verstrekken (persoons)gegevens passen binnen het kader van de autorisatienota valt dan wel een separate afweging en toestemming behoeven.
- 3) Tot slot zal de MIVD bij het gebruik van autorisatienota's alert moeten zijn op wijzigingen van de desbetreffende wegingsnotitie(s) omdat deze aanpassingen kunnen vereisen van de autorisatienota. Immers bij verstrekkingen wordt niet aan de wegingsnotitie, maar aan de autorisatienota getoetst.


Praktijk

Stellen van voorwaarden (par. 4.4.2)

Vanuit het oogpunt van zorgvuldigheid dient de MIVD de voorwaarden van de 'derdepartijregel' en 'voor inlichtingendoelinden alleen' standaard in berichten aan buitenlandse diensten te vermelden.

In de wegingsnotitie van één van de geselecteerde buitenlandse diensten staat als mitigerende maatregel genoemd dat 'afhankelijk van de aard van de gegevens per verstrekking zal moeten worden beoordeeld of extra eisen worden gesteld aan archivering en vernietiging'. Het is de CTIVD niet gebleken dat de MIVD ten tijde van het onderzoek nader heeft uitgewerkt in welke gevallen en op welke wijze deze maatregel in de praktijk invulling moet krijgen dan wel dat deze maatregel in de praktijk is toegepast. De CTIVD acht dit onzorgvuldig. De MIVD dient zorg te dragen voor een juiste borging van deze maatregel in de praktijk.





Oranjestraat 15, 2514 JB Den Haag
Postbus 85556, 2508 CG Den Haag

T 070 315 58 20

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