

Vergaderjaar 2005–2006

29 876

Evaluatie AIVD

Nr. 8

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 14 december 2005

1. Inleiding

Hierbij bied ik u, mede namens de minister van Defensie, een onderzoeksrapport naar democratische controle op inlichtingen- en veiligheidsdiensten in een aantal landen aan. Ik heb dit onderzoek laten uitvoeren om invulling te geven aan mijn toezegging, gedaan tijdens het algemeen overleg op 30 maart 2005 met de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over de kabinetsreactie op het rapport van de Commissie bestuurlijke evaluatie AIVD. De toezegging hield in dat nader in kaart zou worden gebracht op welke wijze democratische controle op inlichtingen- en veiligheidsdiensten in andere Europese landen is geregeld.¹ Aangezien het onderzoek zich zowel op civiele als militaire inlichtingen- en veiligheidsdiensten heeft gericht, en de controlemechanismen voor de AIVD en de MIVD gelijk zijn, zijn de inhoud en de conclusies van deze brief op beide diensten van toepassing. Door toezending van deze brief, beantwoord ik tevens de vraag van het kamerlid Vos (Groenlinks) gesteld bij de begrotingsbehandeling van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties op 21 november 2005 inzake de versterking van de democratische controle op inlichtingen- en veiligheidsdiensten.

Ik heb er voor gekozen dit onderzoek uit te voeren door het verstrekken van een onderzoeksopdracht aan een wetenschappelijke instelling, te weten het Clingendael Centrum voor Strategische Studies TNO (CCSS). Bijlage 1² bij deze brief bevat de resultaten van het onderzoek dat door CCSS is uitgevoerd. Er is naar gestreefd het onderzoek binnen een korte periode te laten uitvoeren. Binnen de relatief korte periode waarin aan het onderzoek gewerkt is, is getracht onderzoeksresultaten te formuleren die een goede basis bieden voor het vormen van gedachten over democratische controle op inlichtingen- en veiligheidsdiensten in Nederland.

¹ Kamerstukken II, 2004–2005, 29 876, nr. 5, p. 8.

² Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

2. De opzet van het onderzoek

Het onderzoeksrapport van CCSS bestaat uit twee delen. Ten eerste heeft CCSS een raamwerk van indicatoren ontwikkeld voor de wijze waarop qua beleid en uitvoering democratische controle op inlichtingen- en veiligheidsdiensten kan plaatsvinden. Onder democratische controle wordt in dit verband verstaan: interne controle, controle door de uitvoerende macht, parlementaire controle en controle door externe onafhankelijke instanties. Naast het raamwerk is een overzicht gemaakt van een zestal landen betreffende de wijze waarop toezicht op inlichtingen- en veiligheidsdiensten wordt uitgeoefend, te weten België, Canada, Duitsland, Frankrijk, Nieuw-Zeeland en het Verenigd Koninkrijk. Dit tweede deel van het onderzoek is uitgevoerd door middel van een quick scan om binnen een korte periode heldere resultaten te verkrijgen, die tevens duidelijkheid kunnen bieden over het nut en de noodzaak van vervolgonderzoek. De quick scan heeft zich voornamelijk gericht op de parlementaire controle op inlichtingen- en veiligheidsdiensten. Parlementaire controle betreft in dit geval de instrumenten ter controle waarover het parlement of een deel van het parlement direct of indirect kan beschikken.

Binnen de korte doorlooptijd van het onderzoek is een grote hoeveelheid informatie in het onderzoek verwerkt. Naar volledigheid is niet gestreefd; het onderzoek vond namelijk plaats op basis van literatuuronderzoek en desk research. De resultaten van het onderzoek moeten dan ook vooral gezien worden als een weergave van de beschreven publiekelijk toegankelijke informatie zoals die over een bepaald land bestaat, en niet per definitie van de feitelijke werking van een stelsel.

3. De resultaten van het onderzoek

Het raamwerk van indicatoren geeft inzicht in de verschillende aspecten van democratische controle op inlichtingen- en veiligheidsdiensten en kan gebruikt worden om het eigen stelsel van democratische controle te analyseren. Deze analyse vindt plaats in de paragrafen 5 en 6. Het tweede deel van het onderzoek geeft voor het onderdeel parlementaire controle inzicht in de verschillende stelsels van westerse democratieën. In de resultaten van de quick scan valt op dat in geen twee landen op gelijke wijze invulling is gegeven aan de parlementaire controle op inlichtingen- en veiligheidsdiensten. Dit is ook niet zo verwonderlijk, aangezien elk democratisch bestel, zo blijkt ook uit de algemene beschrijving van de stelsels van de onderzochte landen, een andere staatsrechtelijke structuur kent. Deze structuur heeft zijn oorsprong in eigen historische, culturele en politieke achtergronden. De verschillen maken het dan ook lastig om in absolute zin op basis van een rechtsvergelijking een kwalitatief oordeel te vellen over de democratische controle in een land op inlichtingen- en veiligheidsdiensten. Ieder stelsel, dus ook het Nederlandse, zal dan ook op zijn eigen merites dienen te worden beoordeeld. Vanuit dit perspectief bezien, dient de vraag of het nuttig en noodzakelijk is om aanvullend rechtsvergelijkend onderzoek te doen verrichten, negatief te worden beantwoord.

4. Het stelsel van democratische controle in Nederland

Alvorens specifiek het Nederlandse stelsel van democratische controle op de AIVD en de MIVD te beschrijven, willen wij graag enige opmerkingen maken over de essentie van het stelsel.

In een democratische rechtstaat als Nederland is het van essentieel belang dat er een evenwichtige balans is tussen grondrechten en fundamentele vrijheden enerzijds en de nationale veiligheid en de belangen van

de staat anderzijds. Voor beide diensten betekent dit dat die hun werk effectief moet kunnen verrichten en bijvoorbeeld bronnen en werkwijzen geheim moet kunnen houden. Er dient echter ook effectief gecontroleerd te kunnen worden dat het handelen van de dienst zich verhoudt met de uitgangspunten van de democratische rechtstaat en de te stellen eisen aan overheidsorganisaties. In Nederland bestaat een stelsel van controle-mechanismen waarmee invulling wordt gegeven aan democratische controle op een dusdanige wijze dat de balans tussen vrijheid en veiligheid gegarandeerd wordt. Democratische controle kan bijdragen aan (vergroting van) de acceptatie en legitimatie van het werk van inlichtingen- en veiligheidsdiensten in een democratisch bestel. Effectieve democratische controle plaatst inlichtingen- en veiligheidsdiensten midden in een staatsrechtelijke democratisch bestel dat erop is gericht de vrijheden van burgers te garanderen, niet in de laatste plaats in hun relatie met de overheid. Deze controle richt zich op de handhaving van het wettelijk kader (rechtmatigheid) en het bestuurlijk kader (algemeen functioneren, inclusief doelmatigheid).

5. Controlerende instanties in Nederland

Indien de democratische controle op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten in Nederland wordt bezien, geeft dit, mede in het licht van het raamwerk uit het onderzoeksrapport, een positief beeld over Nederland. Voor een nadere uiteenzetting hierover maken wij onderscheid tussen controle door de uitvoerende macht, parlementaire controle en onafhankelijke externe controle op de diensten.

Controle door de uitvoerende macht

Controle op het functioneren van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten door de uitvoerende macht kan in Nederland worden opgedeeld in twee categorieën: controle door de betrokken minister en interne controle-mechanismen. Wat betreft de eerstgenoemde vorm van controle kan verwezen worden naar artikel 20, eerste lid, van de Comptabiliteitswet 2001, dat bij een minister de verantwoordelijkheid legt voor de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid dat aan zijn begroting ten grondslag ligt. Tevens verdienen hier de jaarplannen van de diensten vermelding. Deze jaarplannen, die inzicht geven in de aandachtsgebieden van de diensten en de keuzes die met betrekking tot de inzet van personele capaciteit en middelen zijn gemaakt, bevorderen de sturing die op de diensten kan worden uitgeoefend. Binnen de diensten zijn er interne controlemechanismen op het functioneren van de dienst, zoals een juridische toets op de inzet van bepaalde bijzondere bevoegdheden.

Parlementaire controle

Het parlement is als mede-wetgever betrokken bij wetgeving inzake inlichtingen- en veiligheidsdiensten, zoals de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2002 (Wiv 2002) en de Wet veiligheidsonderzoeken (WVO). Ook heeft het parlement als geheel een controlerende taak ten aanzien van de AIVD en de MIVD. Meer specifiek vindt deze parlementaire controle plaats door de vaste commissies voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Defensie en de Commissie voor de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Naar ons oordeel is de controle vanuit het parlement van grote waarde. Het stelt de Kamer in de gelegenheid over het gehele terrein van de nationale veiligheid van gedachten te wisselen en ons daarover te bevragen. Inzicht in en overzicht van de werkzaamheden van de diensten zijn immers het fundament van toezicht en controle. Jaarlijks wordt bijvoorbeeld met de vaste commissies het betreffende openbare jaarverslag van elke dienst

besproken. In dit jaarverslag wordt een overzicht gegeven van de aandachtsgebieden waarop een dienst zijn activiteiten in het afgelopen jaar heeft gericht en waarop deze activiteiten in het lopende jaar worden gericht. Tegenover de commissie voor de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten kan op vertrouwelijke wijze verantwoording plaatsvinden ten aanzien van de meer operationele aspecten van het functioneren en de organisatie van een dienst. Aan de commissie worden hiertoe inmiddels tevens door de AIVD de driemaandelijke rapportages gezonden over de onderzoeksactiviteiten die de AIVD op basis van de WIV 2002 en het Aanwijzingsbesluit ontplooit. De MIVD stelt de commissie op de hoogte van relevante rapportages over landen, regio's of thema's. De commissies zouden, indien daartoe aanleiding wordt gevoeld, de controle op de doelmatigheid van de operationele activiteiten verder kunnen verdiepen. Over de wijze waarop de Kamer invulling geeft aan zijn controle gaan wij niet specifiek in; wij achten dit het primaat van de Kamer zelf.

Onafhankelijke externe controle

Naast parlementaire controle wordt door verschillende onafhankelijke instanties controle uitgeoefend op de diensten, namelijk de commissie van toezicht betreffende de inlichtingen- en veiligheidsdiensten, de Algemene Rekenkamer, de Nationale ombudsman en de rechter.

● *De commissie van toezicht betreffende de inlichtingen- en veiligheidsdiensten*

De commissie van toezicht betreffende de inlichtingen- en veiligheidsdiensten is belast met het toezicht op de rechtmatigheid van de uitvoering van hetgeen bij of krachtens de Wiv 2002 en de WVO is gesteld en het gevraagd en ongevraagd inlichten en adviseren van de betrokken ministers aangaande de door de commissie geconstateerde bevindingen. Daarnaast adviseert de commissie inzake het onderzoeken en beoordelen van klachten en de uitvoering van de notificatieverplichting van artikel 34 van de WIV 2002. De commissie voert zijn werkzaamheden permanent uit en heeft toegang tot alle door een dienst verwerkte gegevens om haar werkzaamheden te kunnen vervullen. Onlangs heeft de commissie van toezicht haar staf versterkt, zoals ook door de Commissie bestuurlijke evaluatie AIVD is geadviseerd. De commissie stelt naar aanleiding van haar onderzoeken toezichtsrapporten op die, vergezeld van een reactie van de desbetreffende minister, aan het parlement worden aangeboden; het geheime deel van deze toezichtsrapporten wordt ter vertrouwelijke kennisgeving gebracht aan de commissie voor de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten van de Tweede Kamer. Op deze wijze worden de mogelijkheden tot parlementaire controle verder versterkt. Daar waar de commissie bij haar onderzoek naar rechtmatigheid tegen zaken aanloopt die het (al dan niet doeltreffend of doelmatig) functioneren van de diensten regaderen, houden wij ons aanbevolen deze observaties van de commissie te vernemen als bevindingen in de zin van artikel 64, tweede lid, onder b, van de WIV 2002.

● *De Algemene Rekenkamer*

De Algemene Rekenkamer heeft meerdere controletaken. Zo kan zij de rechtmatigheid van inen uitgaven controleren en verricht zij onderzoek naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid. De Commissie bestuurlijke evaluatie AIVD komt in haar rapport tot de conclusie dat de Algemene Rekenkamer in het verleden een belangrijke rol heeft gespeeld bij de aanzet tot verbetering van de administratieve organisatie van de AIVD.

● *De Nationale ombudsman*

De Nationale ombudsman is ingesteld om de burger een mogelijkheid te

geven om klachten over de uitvoering van taken door de overheid voor te leggen aan een onafhankelijke en deskundige instantie. Dit toezicht geldt ook voor de diensten. In het kader van het onderzoek door de Nationale ombudsman wordt door de diensten ruimhartig inzage verleend in de voor diens onderzoek benodigde gegevens, opdat hij zich een goed oordeel kan vormen. Uiteraard geldt hier wel dat gegevens die geheim zijn, geheim dienen te blijven. Naast klachtafhandeling worden door de Nationale ombudsman onderzoeken uitgevoerd naar het functioneren van de overheid. In een onderzoek uit 2003 naar de behandeling van brieven van burgers door de rijksoverheid wordt bijvoorbeeld door de Nationale ombudsman de aanbeveling gedaan om maatregelen te treffen ter bekorting van de behandelingsduur van bezwaarschriften die door de AIVD worden behandeld. Naar aanleiding van deze aanbeveling is het interne behandelingstraject van bezwaarschriften gestroomlijnd.

- *De rechter*

In het systeem van checks and balances betreffende de diensten past tevens de controle die de rechter uitoefent. Controle vindt plaats door de bestuursrechter, bijvoorbeeld in het geval van geschillen omtrent inzageverzoeken of de weigering van een verklaring van geen bezwaar in het kader van een veiligheidsonderzoek; door de strafrechter, indien strafbare feiten zijn begaan; en door de civiele rechter in het geval er sprake is van een onrechtmatige daad. De Wiv 2002 biedt de mogelijkheid in bestuursrechtelijke procedures de rechter inzage te verlenen in de aan een zaak achterliggende geheime stukken (artikel 87). Van deze mogelijkheid wordt in de praktijk ook ruim gebruik gemaakt.

Om invulling te geven aan zijn controlerende functie heeft de rechter de mogelijkheid om medewerkers van de diensten op te roepen en de achterliggende stukken van een zaak in te zien. Aan deze bevoegdheid zijn wel bepaalde beperkingen gesteld gelet op de aard van de taken van de diensten. Door middel van het wetsvoorstel afgeschermd getuige zal in het strafproces de mogelijkheid worden vergroot om informatie te gebruiken. Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens en de nationale rechter hebben tot slot nog de mogelijkheid om in een rechtsgeschil handelen van de dienst te toetsen aan het EVRM.

6. Conclusie

Bovengenoemde controlerende instanties zorgen in Nederland voor een uitgebreid stelsel van toezicht op de AIVD en de MIVD. Wanneer dit stelsel wordt getoetst aan het raamwerk van indicatoren uit het onderzoek van CCSS geeft dit een positief beeld van de democratische controle op de diensten. Er vindt controle plaats intern, door de uitvoerende macht, vanuit het parlement en door onafhankelijke externe instanties. De relevante wetgeving, vooral in de vorm van de Wiv 2002 en de WVO, is toegankelijk, biedt garanties tegen de misbruik van bevoegdheden en stelt voorwaarden voor de inzet van bijzondere bevoegdheden. Verder is het werkteerrein van de diensten duidelijk afgebakend tot de nationale veiligheid. Uit de beschrijving van controlerende instanties hierboven blijkt verder dat er toezicht is op rechtmatigheid en doelmatigheid en dat de vaste commissies voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Defensie en de commissie voor de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten voorzien in parlementaire controle op de diensten, zowel op het gehele terrein van de nationale veiligheid als op operationele aspecten van het handelen van de diensten. Het voorgaande leidt ons tot de conclusie dat in Nederland sprake is van een dekkend stelsel van democratische controle. Wij schatten de kwaliteit van de uitgeoefende controle hoog in en blijf daarom bij de tijdens het algemeen overleg met de vast commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties op 30 maart

2005 geuite opvatting, dat democratische controle op de diensten sluitend is geregeld. Er is derhalve geen reden nog een aparte instantie, zoals een Inspector-General, toe te voegen aan het stelsel van democratische controle op de diensten.

Volledigheidshalve dient nog te worden opgemerkt dat naast deze nationale controlemechanismen ook op internationaal niveau in toenemende mate aandacht is voor democratische controle op inlichtingen- en veiligheidsdiensten. Aan de verschillende initiatieven, bijvoorbeeld binnen de Europese Unie en de Raad van Europa, wordt door Nederland actief een bijdrage geleverd.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
J. W. Remkes