

De heer dr. R.H.A. Plasterk
Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Postbus 20011
2500 EA DEN HAAG

Postadres
Postbus 93122
2509 AC Den Haag
Bezoekadres
Bezuidenhoutseweg 151
2594 AG Den Haag
Tel: (070) 356 35 63
Fax: (070) 361 50 72
secretariaat@nationaleombudsman.nl
www.nationaleombudsman.nl
Doorkiesnummer

Geachte heer Plasterk,

Bij brief van 26 juni jl. hebt u de Nationale ombudsman gevraagd om een reactie op het conceptwetsvoorstel Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 20xx (verder: conceptwetsvoorstel Wiv). Met de inzet van de bijzondere bevoegdheden van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten wordt doorgaans Inbreuk gemaakt op grondrechten van burgers, waaronder het recht op privacy. In dat geval is een stelsel van adequate en effectieve waarborgen en rechtsbescherming door onafhankelijke instanties vereist tegen misbruik van die bevoegdheden. Voorop staat wat mij betreft dat een verruiming van de bevoegdheden van de diensten om een verscherping van de rechtsbescherming vraagt. Klachtbehandeling maakt daarvan deel uit. In mijn schriftelijke reactie beperk ik me tot dit aspect van het conceptwetsvoorstel. Dit onderwerp raakt immers aan de kern van het werk van de Nationale ombudsman. Kort gezegd vind ik de positionering van de klachtbehandeling in een aparte kamer bij de CTIVD onverantwoord. Het risico bestaat dat de klachtbehandeling niet onafhankelijk en onpartijdig is, terwijl de verruimde bevoegdheden te meer onafhankelijke rechtsbescherming vereisen. Ik pleit ervoor om de klachtbehandeling onder te brengen bij een evident onafhankelijk en onpartijdig instituut.

Datum
26 augustus 2015
Oms nummer
No 2015/300
Uw brief
26 juni 2015
Uw kenmerk
2015-0000352550
Bijlagen
1
Behandelend medewerker

Onderwerp
Conceptwetsvoorstel op de
inlichtingen- en
veiligheidsdiensten

Wetsvoorbereiding

In het wetsvoorstel wordt een wetgevingskeuze gemaakt die de bevoegdheid van de Nationale ombudsman verandert. In een dergelijk geval ligt het in de lijn om actief contact te zoeken. Daar zijn bovendien eerder werkafspraken over gemaakt. Dat is bij dit wetsvoorstel niet gebeurd en dat betreurt ik zoals ik u bij brief van 8 juli jl. heb laten weten (zie bijlage). Ik zou graag geïnformeerd willen worden over de aanpassingen die u doorvoert op basis van de internetconsultatie.

Huidig stelsel klachtbehandeling

Zoals bekend, kunnen burgers bij u een klacht indienen over de AIVD en bij de minister van Defensie over de MIVD. De Commissie van Toezicht op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (verder: CTIVD) onderzoekt in beide gevallen de klacht en schrijft een niet-bindend advies, eventueel voorzien van aanbevelingen. Op basis van dit advies reageert de verantwoordelijke minister op de klacht. Dit is de eerstelijns klachtbehandeling. Als de betreffende burger het niet eens is met de reactie van de minister, kan de burger een klacht indienen bij de Nationale ombudsman: de tweedelijns klachtbehandeling. Op jaarbasis behandelt de Nationale ombudsman circa 2 klachten over de AIVD en 1 klacht

over de MIVD. Het aantal gevallen is dus beperkt. De ombudsman vormt het sluitstuk voor klachten over de inlichtingen- en veiligheids-diensten. Het huidige, normale regime voor klachtbehandeling is verankerd in de Grondwet en de Algemene wet bestuursrecht (artikel 78a Grondwet en Hoofdstuk 9 van de Algemene wet bestuursrecht). In uw concept-wetsvoorstel wijkt u af van deze wettelijke structuur.

Commissie Dessens

In 2013 verrichtte de Commissie Dessens onderzoek naar de werking van de Wet op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten 2002 (Wiv 2002). In het advies wordt uitgebreid ingegaan op toezicht en klachtbehandeling. Om deze te versterken, stelt de commissie voor de CTIVD te positioneren als onafhankelijke toezichthouder en klachtbehandelaar. De CTIVD zou twee kamers moeten krijgen: een toezichtkamer en een kamer voor klachtbehandeling. De toezichtkamer zou tot bindende uitspraken moeten komen. De kamer voor klachtbehandeling zou niet-bindende oordelen uitspreken. De Nationale ombudsman krijgt in dit stelsel een rol op de achtergrond. Een burger kan de Nationale ombudsman altijd nog vragen om onderzoek in te stellen. De ombudsman kan zelf beslissen of daartoe aanleiding bestaat of niet.

Conceptwetsvoorstel

In uw conceptwetsvoorstel moet een burger met een klacht over een van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten zich wenden tot de betreffende minister. De desbetreffende minister heeft dan de gelegenheid om zijn zienswijze op de klacht te formuleren. Na deze zienswijze, kan de burger een klacht indienen bij de CTIVD. De klachtenkamer van de CTIVD gaat de klacht onderzoeken en komt tot een oordeel dat bindend is. Na dit oordeel is er geen verdere klachtbehandeling meer en houdt de klachtbehandeling op. De bevoegdheid van de Nationale ombudsman om te oordelen over klachten die betrekking hebben op de AIVD en de MIVD komt daarmee te vervallen. In zoverre wordt het advies van de commissie Dessens om een gang naar de Nationale ombudsman open te houden, niet overgenomen.

Inhoudelijke punten

Risico van afhankelijkheid en partijdigheid

Aan het voorgestelde stelsel van toezicht en klachtbehandeling zitten kanten waar ik vraagtekens bij plaats. Met name heb ik grote moeite met het onderbrengen van zowel het toezicht als de klachtbehandeling bij één organisatie: de CTIVD. Zoals de commissie Dessens en ook de Raad van State hebben overwogen, impliceert een klacht over de handelwijze of bejegening door een dienst ook het toezicht daarop. Bij een gegronde klacht heeft ook de toezichthouder gefaald. Een strikte scheiding van toezicht en onafhankelijke klachtbehandeling zou de schijn van partijdigheid en afhankelijkheid vermijden. Bij klachtbehandeling zijn onafhankelijkheid en onpartijdigheid essentieel. Daarom dient elke schijn van en risico op afhankelijkheid en partijdigheid te worden vermeden. Een burger moet niet terecht komen bij een

klachtbehandelaar die verbonden is met de toezichthouder. Het enkel procedureel scheiden van een kamer voor toezicht en een kamer voor klachtbehandeling is onvoldoende. Een procedurele scheiding is niet zichtbaar. De burger ziet feitelijk één organisatie, met één naam, gevestigd in één bedrijfspand. Het verwijt dat 'de slager zijn eigen vlees keurt' ligt in de lijn der verwachtingen. Ik wil dat de burger het gevoel én de waarborg krijgt dat de klachtbehandeling op een objectieve wijze door een volledig onafhankelijk en onpartijdig instituut plaatsvindt. Ik adviseer u om de klachtbehandeling zo te regelen dat deze daadwerkelijk en zichtbaar gescheiden plaatsvindt van het toezicht.

Mijn voorstel is om de klachtbehandeling onder te brengen bij een onafhankelijk instituut zoals de Nationale ombudsman. De klachtenkamer kan in dat geval ondergebracht worden bij het bureau van de Nationale ombudsman. De ombudsman beschikt in dat geval ook over de benodigde onbeperkte onderzoeksbevoegdheden. Op deze manier worden de voordelen van uw wetsvoorstel behouden en wordt het nadeel van de schijn van en risico op afhankelijkheid en partijdigheid weggenomen. Tevens wordt hiermee aangesloten bij de door de wet voorgeschreven gebruikelijke systematiek voor klachtbehandeling (ex 78a Grondwet en hoofdstuk 9 van de Awb).

Ik ben mij ervan bewust dat er ook praktische of financiële bezwaren bestaan tegen het volledig afschelden van de klachtbehandeling. Daarbij denk ik aan de benodigde geheimhouding en toegang tot alle staatsgeheime informatie en gaande operaties, de voor het onderzoek vereiste en schaarse kennis en expertise, in verhouding tot de daarmee gepaard gaande kosten. Het beperkt aantal klachten rechtvaardigt evenmin een dure en groots opgezette oplossing. Daarmee rekening houdend zouden zo veel mogelijk de huidige organisatiestructuren benut moeten worden. Ten behoeve van de geheimhouding zouden de dossiers bij de CTIVD kunnen blijven. De Nationale ombudsman krijgt dan de mogelijkheid onderzoek ter plaatse te gelasten en de dossiers bij de CTIVD te raadplegen. Ten einde te beschikken over de voor het onderzoek benodigde kennis, zouden deskundigen, zoals onderzoekers van de CTIVD, kunnen worden geraadpleegd als getuige-deskundigen. Ten overvloede verwijs ik nog naar de kennis en expertise die in de afgelopen jaren is opgedaan binnen mijn bureau waarbij speciaal opgeleide en gescreende medewerkers zorg dragen voor de klachtbehandeling.

Bindende uitspraken

Ik betreur dat de toezichtkamer van de CITVD geen bindende uitspraken kan doen, zoals door de commissie Dessens aanbevolen. De AIVD en de MIVD kunnen met uw nieuwe wetgevingskader ongericht en massaal informatie onderscheppen, analyseren en bewaren van alle burgers in Nederland. Dit is een grote stap op een glijdende schaal en kan worden gekwalificeerd als 'big data analysis'. Als ombudsman vind ik het daarom belangrijk dat de toezichthouder bindende oordelen kan vellen en in staat is om handelingen van de AIVD en MIVD stop te zetten.

Onderzoek uit eigen beweging

In uw wetsvoorstel is het niet mogelijk voor de klachtbehandelingskamer om een onderzoek uit eigen beweging in te stellen. Dat zou botsen met de bevoegdheid van de toezichtkamer van de CTIVD om een onderzoek uit eigen beweging in te stellen in het kader van het rechtmatigheidstoezicht. Mijn voorstel voor onafhankelijke klachtbehandelaar heft deze botsing op. De CTIVD kan dan een onderzoek uit eigen beweging starten op basis van het eigen mandaat van de rechtmatigheidstoetsing. De onafhankelijke klachtbehandelaar, zoals de Nationale ombudsman, kan dan eveneens een onderzoek uit eigen beweging starten. In dat geval wordt enkel de behoorlijkheid van het handelen van de diensten onderzocht.

Kortom

In uw conceptwetsvoorstel krijgen de inlichtingen- en veiligheidsdiensten ruimere, verregaande bevoegdheden. Des te belangrijker is een goed functionerend systeem van onafhankelijke rechtsbescherming, waarvan klachtbehandeling een onderdeel is. De klachtbehandeling is in uw conceptwetsvoorstel ondergebracht als kamer bij de CTIVD terwijl dezelfde instantie zich bezighoudt met het rechtmatigheidstoezicht. Dat moet wat mij betreft echt anders. Een burger moet niet terecht komen bij een klachtbehandelaar die verbonden is met de toezichthouder, want elke schijn van een risico op afhankelijkheid en partijdigheid dient te worden vermeden. Ik stel voor om de klachtenkamer los te maken van de CTIVD en onder te brengen bij een onafhankelijk instituut zoals de Nationale ombudsman.

Met vriendelijke groet,
de Nationale ombudsman,



Reinier van Zutphen