



Rapport

Datum: 2 juni 2004

Rapportnummer: 2004/202

Klacht

Verzoeker klaagt er over dat twee medewerkers van de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD; tot 1 januari 2002: de Binnenlandse Veiligheidsdienst; BVD) hem in januari 2002 willens en wetens onder valse identiteit hebben benaderd. Deze AIVD-ers hebben zich jegens hem voorgedaan als politieambtenaren en zijn daarmee pas gestopt op het moment dat het duidelijk was dat verzoeker er van op de hoogte was dat zij van de AIVD waren.

Beoordeling

1. Verzoeker klaagt er over dat twee medewerkers van de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD; tot 1 januari 2002: de Binnenlandse Veiligheidsdienst; BVD) hem in januari 2002 willens en wetens onder valse identiteit hebben benaderd. Deze AIVD-ers hebben zich jegens hem voorgedaan als politieambtenaren en zijn daarmee pas gestopt op het moment dat het duidelijk was dat verzoeker er van op de hoogte was dat zij van de AIVD waren.

2. Volgens verzoeker werd hij op 2 januari 2002 gebeld door een man die zei dat hij werkte bij de recherche van de politie in Limburg. Verzoeker had eerder zelf contact opgenomen met de politie over strafbare feiten waarvan hij op de hoogte was. De man zei dat hij over die zaken en nog wat andere dingen met verzoeker wilde praten.

Verzoeker werd vervolgens op 3 januari 2002 door twee mannen in een blauwe Opel Vectra opgepikt. Deze mannen noemden hun naam. Een van de mannen legitimeerde zich als medewerker van de regionale recherche van de regiopolitie Limburg-Noord. De andere man had zich niet verder bekend gemaakt, aldus verzoeker.

In een restaurant had de medewerker van de recherche over het onderwerp gesproken waarover verzoeker al eens eerder contact had gehad met de politie. De andere man had over politiek en maatschappij in het algemeen gesproken. Op de terugweg in de auto was het gesprek door de andere man gebracht op het onderwerp dierenrechtenactivisme en verzoekers activiteiten en belangstelling op dat gebied. Afgesproken werd dat ze binnenkort nog wel eens zouden afspreken, aldus verzoeker.

Verzoeker had vervolgens op 8 januari 2002 de medewerker van de recherche laten weten dat hij afzag van verdere gesprekken. Deze medewerker had verzoeker daarop laten weten het vervelend te vinden dat ze aan verzoeker niet hadden meegedeeld dat de andere man van de AIVD was, aldus verzoeker.

3. Volgens de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties hebben op 3 januari 2002 een ambtenaar van de toenmalige BVD en een politieambtenaar, welke op dat moment werkzaamheden verrichtte ten behoeve van de toenmalige BVD, een gesprek

gevoerd met verzoeker. De directe aanleiding tot dit gesprek vormde de melding van verzoeker bij de politie van zijn woonplaats over de zijns inziens zorgwekkende activiteiten van personen met bepaalde sympathieën. De betreffende politieambtenaar had zich als zodanig kenbaar gemaakt en de BVD medewerker voorgesteld als zijn collega. Het gesprek had volgens de minister een algemeen oriënterend karakter gehad met als doel vast te stellen wat de beweegreden was van verzoeker om contact op te nemen met de politie. Ook was het gesprek er op gericht om na te gaan of verzoeker geschikt en bereid zou zijn om voor de BVD (thans AIVD) als bron op te treden.

Verder merkte de minister op dat het werven van potentiële menselijke bronnen een delicate aangelegenheid is waarbij moet worden voorkomen dat betrokkene ongewild zijn eigen veiligheid in gevaar brengt door (vooraf) met derden over zijn (komende) contact met de AIVD te spreken en waarbij ook dient te worden zorggedragen dat de veiligheid van de betreffende dienstmedewerkers geen gevaar loopt. Daarnaast dienen in het belang van een effectieve bescherming van de nationale veiligheid ook de aard en inhoud van het betreffende AIVD onderzoek geheim te blijven. In verband hiermee zijn de medewerkers werkzaam bij of ten behoeve van de AIVD in dit soort situaties dan ook niet verplicht zich te legitimeren. Een legitimatieplicht bestaat uitsluitend indien zij een verantwoordelijke voor een gegevensverwerking om gegevens verzoeken.

De minister wijst verder op artikel 21 van de WIV 2002 waarin staat dat de AIVD bevoegd is om, al dan niet onder dekmantel van een aangenomen identiteit of hoedanigheid, natuurlijke personen in te zetten (zie Achtergrond).

4. Verzoeker merkte in zijn nadere reactie op dat artikel 21 WIV 2002 begin januari 2002 nog niet van kracht was. Voorts was artikel 21 lid, onder a, alleen bedoeld voor de door de AIVD aan te zoeken en te sturen agenten en was het dus niet van toepassing op deze situatie.

5. Vast staat dat verzoeker op 3 januari 2002 een gesprek heeft gehad met een politieambtenaar, welke op dat moment werkzaamheden verrichtte ten behoeve van de AIVD en met een ambtenaar van de AIVD. Ook is vast komen te staan dat de hoedanigheid van beide ambtenaren niet aan verzoeker is meegedeeld. Verder is het aannemelijk dat dit gesprek met verzoeker onder meer is gehouden om na te gaan of verzoeker geschikt of bereid zou zijn om voor de AIVD als bron op te treden.

6. De minister kan in zijn standpunt worden gevolgd dat het werven van potentiële menselijke bronnen een delicate aangelegenheid is waarbij moet worden voorkomen dat betrokkene ongewild zijn eigen veiligheid in gevaar brengt door (vooraf) met derden over zijn (komende) contact met de AIVD te spreken en waarbij ook dient te worden zorggedragen dat de veiligheid van de betreffende dienstmedewerker geen gevaar loopt. Ook is het begrijpelijk dat in het belang van een effectieve bescherming van de nationale veiligheid ook de aard en de inhoud van het betreffende AIVD-onderzoek geheim moet

blijven en dat medewerkers van de AIVD in dit soort situaties dan ook niet verplicht zijn om zich te legitimeren.

Gelet op het feit dat de AIVD wilde nagaan of verzoeker geschikt was om als informant voor de AIVD op te treden en mede gelet op het feit dat dit na één gesprek met verzoeker nog niet duidelijk was, is het dan ook begrijpelijk en aanvaardbaar dat aan verzoeker op dat moment nog niet is meegedeeld dat het om medewerkers van de AIVD ging.

De onderzochte gedraging is behoorlijk.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (tot 1 januari 2002: de Binnenlandse Veiligheidsdienst), die wordt aangemerkt als een gedraging van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, is niet gegrond.

Onderzoek

1. Algemeen

In het geval van een onderzoek naar aanleiding van een klacht over de AIVD kunnen onderzoek en rapportage doorgaans niet met eenzelfde openheid plaatsvinden als in andere zaken gebruikelijk is.

Ingevolge de artikelen 19 en 24 van de Wet Nationale ombudsman kan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zich verschonen van het verstrekken van de door de Nationale ombudsman gevraagde inlichtingen, voor zover het verstrekken van deze inlichtingen in strijd is met een wettelijke geheimhoudingsplicht of met het belang van de Staat. De minister kan bepalen dat de geheimhoudingsplicht wordt opgeheven, onder de voorwaarde dat de Nationale ombudsman het geheime karakter van de verstrekte inlichtingen handhaaft.

Artikel 27, vijfde lid, van de Wet Nationale ombudsman bevat overigens al een geheimhoudingsplicht voor de Nationale ombudsman.

Indien de Nationale ombudsman een onderzoek instelt naar aanleiding van een klacht over de AIVD, stelt hij de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, en eventueel een of meer betrokken ambtenaren, in de gelegenheid om op de klacht te reageren. De Nationale ombudsman maakt daarbij gebruik van de in de Wet Nationale ombudsman gegeven onderzoeksbevoegdheden. In voorkomende gevallen verstaat de substituut-ombudsman zich persoonlijk met medewerkers van de AIVD. Langs deze weg wordt de informatie verkregen die de Nationale ombudsman nodig heeft voor zijn

onderzoek.

2. Het onderhavige onderzoek

Op 5 juli 2002 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift, gedateerd 4 juli 2002, van de heer X te Y, ingediend door Onderzoeksbureau Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten te Nijmegen, met een klacht over een gedraging van de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (tot 1 januari 2002: de Binnenlandse Veiligheidsdienst). Naar deze gedraging, die wordt aangemerkt als een gedraging van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, werd een onderzoek ingesteld. In het kader van het onderzoek werd de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties verzocht op de klacht van verzoeker te reageren.

Tijdens het onderzoek kregen verzoeker en de minister de gelegenheid op de door ieder van hen verstrekte inlichtingen te reageren.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties beriep zich op de vertrouwelijkheid van een deel van de door hem verstrekte informatie.

De substituut-ombudsman verstond zich persoonlijk met medewerkers van de AIVD ten einde de door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties verstrekte informatie bij deze dienst te verifiëren.

Het resultaat van het onderzoek werd als verslag van bevindingen gestuurd aan betrokkenen. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties deelde mee zich met de inhoud van het verslag te kunnen verenigen.

De reactie van verzoeker gaf aanleiding het verslag op een enkel punt te wijzigen.

Bevindingen

De bevindingen van het onderzoek luiden als volgt:

A. Standpunt verzoeker

1. Voor het standpunt van verzoeker wordt verwezen naar de klachtformulering onder Klacht.

2. Verzoekers gemachtigde gaf in zijn verzoekschrift aan de Nationale ombudsman van 4 juli 2002 het volgende aan:

“...Op woensdag 2 januari 2002 werd (verzoeker; N.o.) gebeld door een man die zei dat hij werkte bij de recherche van de politie in Limburg. Eerder had (verzoeker; N.o.) zelf eens contact opgenomen met de politie over strafbare feiten waarvan hij wat wist. De

rechercheur zei dat hij over die zaken, 'en nog wat dingen' eens verder wilde praten. Hij wilde (verzoeker; N.o.) dichtbij diens huis oppikken om iets te gaan drinken. (Verzoeker; N.o.) en de politieman, C, maakten een afspraak voor de volgende dag. (Verzoeker; N.o.) nam contact met ons, het Onderzoeksbureau Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (OBIV) op. Wij waarschuwden meteen dat dit geen gewone recherche was. C is immers een bij ons bekende medewerker van de Regionale Inlichtingendienst (RID) van de regiopolitie Limburg-Noord. Bovendien verwachtten wij dat het om een benadering voor de BVD zou gaan.

De volgende dag, om twee uur, werd (verzoeker; N.o.) opgepikt door twee mannen in een blauwe Opel Vectra. Zij maakten zich bekend als C en D. De eerste legitimeert zich als medewerker van de regionale recherche van de regiopolitie Limburg-Noord. D maakte zich verder niet bekend. In een restaurant langs de snelweg praten de drie vervolgens een klein uurtje. Met name C is aan het woord over het onderwerp waarover (verzoeker; N.o.) al eens eerder contact had gehad met de politie. D praat wat in het algemeen over politiek en maatschappij. Op de terugweg in de auto, verschuift het gespreksonderwerp. D brengt het gesprek op dierenrechtactivisme en (verzoekers; N.o.) activiteiten en belangstelling op dat vlak. Tenslotte wordt afgesproken dat ze binnenkort nog wel eens zullen afspreken. De politie zal dan wel contact opnemen. Als (verzoeker; N.o.) dat wil kan hij ook zelf met de politie contact opnemen.

Op dinsdag 8 januari heeft (verzoeker; N.o.) zelf contact opgenomen met C om hem te laten weten dat hij afzag van verdere gesprekken. C zegt dan dat hij dat ook wel verwacht had en dat zij ook niet meer wilden, omdat ze wisten dat (verzoeker; N.o.) contact met het OBIV had. Hij vond het erg vervelend dat het zo gegaan was: dat zij (verzoeker; N.o.) niet verteld hadden dat D BVD-er was. Hij wilde daar nog wel met hem over praten, maar dat moest dan meteen. Een afspraak later in de week kon absoluut niet..."

B. Standpunt minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties deelde de Nationale ombudsman in reactie op de klacht van verzoeker bij brief van 14 februari 2003 het volgende mee:

"...Met betrekking tot de klacht zelf kan ik u het volgende mededelen. Op 3 januari 2002 hebben een ambtenaar van de toenmalige BVD en een politieambtenaar, welke op dat moment werkzaamheden verrichtte ten behoeve van de toenmalige BVD, een gesprek gevoerd met (verzoeker; N.o.). De directe aanleiding tot dit gesprek vormde de melding van (verzoeker; N.o.) bij de politie van zijn woonplaats over de zijns inziens zorgwekkende activiteiten van personen (met bepaalde sympathieën; N.o.). In verband hiermee heeft de betreffende politieambtenaar zich als zodanig kenbaar gemaakt en de BVD medewerker voorgesteld als zijn collega. Politie bevoegdheden zijn in het gesprek echter in het geheel niet aan de orde geweest. Het gesprek had een algemeen oriënterend karakter. Het doel

ervan was de beweegredenen vast te stellen van (verzoeker; N.o.) om met de politie contact op te nemen en was er mede op gericht na te gaan of betrokkene geschikt en bereid zou zijn om voor de BVD (thans AIVD) als bron op te treden.

Het werven van potentiële menselijke bronnen is een delicate aangelegenheid waarbij moet worden voorkomen dat betrokkene ongewild zijn eigen veiligheid in gevaar brengt door (vooraf) met derden over zijn (komende) contact met de AIVD te spreken en waarbij ook dient te worden zorggedragen dat de veiligheid van de betreffende dienstmedewerkers geen gevaar loopt. Daarnaast dienen in het belang van een effectieve bescherming van de nationale veiligheid ook de aard en inhoud van het betreffende AIVD onderzoek geheim te blijven. In verband hiermee zijn de medewerkers werkzaam bij of ten behoeve van de AIVD in dit soort situaties dan ook niet verplicht zich te legitimeren. Een legitimatieplicht bestaat uitsluitend indien zij een verantwoordelijke voor een gegevensverwerking om gegevens verzoeken.

Bovendien is de AIVD ingevolge artikel 21 van de WIV 2002 (zie Achtergrond, N.o.) bij het verzamelen van gegevens bevoegd om, al dan niet onder dekmantel van een aangenomen identiteit of hoedanigheid, natuurlijke personen in te zetten. Dit artikel schept zelfs de mogelijkheid dat de betrokken minister de daarvoor in aanmerking komende bestuursorganen in voorkomende gevallen opdraagt medewerking te verlenen om een natuurlijk persoon van een aan te nemen identiteit te voorzien.

Een en ander houdt in dat ambtenaren werkzaam bij of ten behoeve van de AIVD in het kader van hun wettelijke taak zich mogen presenteren onder een aangenomen identiteit of hoedanigheid. Voor de inwerkingtreding van de WIV 2002 waren niet alle bevoegdheden van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten expliciet wettelijk geregeld. Wel kan in dit verband worden gewezen op een interne, vertrouwelijke ministeriële regeling uit 1992 die verband houdt met aan te nemen identiteiten. Inzake de bevoegdheden van deze diensten moet men blijkens de toelichting bij de WIV 2002 vaststellen "dat het in feite om een codificatie gaat van een - binnen de kaders van de huidige Wiv - bestaande situatie, die niet in alle opzichten wettelijk was geëxpliciteerd" (...).

Ik ben dan ook van oordeel dat door bovenstaande wijze van opereren de betreffende ambtenaren niet onbehoorlijk hebben gehandeld.

Zoals gebruikelijk kunt u desgewenst, op voorwaarde van geheimhouding, de op deze klacht betrekking hebbende achterliggende stukken bij de AIVD inzien..."

C. Reactie verzoeker

Verzoekers gemachtigde liet de Nationale ombudsman in zijn nadere schriftelijke reactie van 21 juli 2003 onder meer het volgende weten:

“...Allereerst wil ik nog eens opmerken dat het me heeft verbaasd dat de minister verwijst naar een regeling, welke hij blijkbaar niet aan de Ombudsman ter hand heeft gesteld. Ik meen ook dat die regeling - in het kader van een behoorlijke klachtbehandeling - aan ondergetekende/klager ter inzage dient te worden gegeven. Ik wijs er nog eens op dat ik meen dat, nu het stuk door de inwerkingtreding van de Wiv2002 achterhaald is en in die wet blijkbaar gecodificeerd is en daarmee kenbaar is geworden, er geen bezwaar kan bestaan tegen het vrijgeven van, tenminste de voor de onderhavige klacht relevante delen van, de betreffende regeling.

Inhoudelijk meen ik dat de minister in zijn zienswijze op het gebeurde en de legitimiteit daarvan aan de kern van de klacht raakt: de scheiding van "politiewerk" en "inlichtingenwerk".

De weergave van de feiten door de minister

De betrokken politieambtenaar heeft zich in één van zijn twee hoedanigheden bekend gemaakt, maar niet die in welke hij op dat moment werkzaam was; wel een hoedanigheid die hij zich regulier mag aanmeten. De betrokken BVD-ambtenaar heeft zich laten voorstellen als collega/politieman. Een identiteit die hij hoe dan ook niet heeft, maar die hem - volgens de minister - voor die gelegenheid zou zijn aangemeten. Niet alleen de (mogelijke) strafbare feiten, waarvan klager kennis droeg zijn ter sprake gekomen. Met name door D is in het algemeen over maatschappij en politiek gepraat. In de auto, op de terugweg, nam het gesprek een heel andere wending: D sneed toen het onderwerp dierenrechtenactivisme en klagers activiteiten en belangstelling op dat vlak aan. Het is waarschijnlijk dat de BVD heeft willen nagaan of klager als bron ("agent") binnen dat aandachtsgebied van de dienst kon worden ingezet en niet zozeer binnen het vlak, waarop de gebeurtenissen hebben plaatsgevonden die aanleiding vormden voor het eerste contact van klager met de politie.

Ik meen dat:

er dus sprake was van twee BVD-ers

die zich voordeden als politiemensen

waardoor een gemiddelde burger, ook als dat niet expliciet aan bod komt, er vanuit mag gaan dat die politiële/strafvorderlijke bevoegdheden hebben

zeker als verwezen wordt naar een eerder contact met de (zuivere) politie

van enig gevaar voor de veiligheid van welke betrokkene dan ook is op geen enkel moment sprake geweest

BVD/AIVD-ers dienen zich natuurlijk wel als zodanig bekend te maken, alleen al omdat medewerking aan het werk van de BVD/AIVD geheel vrijwillig is

pas in een telefoongesprek op 8 januari, op initiatief van klager, is hem bevestigd dat betrokkenen geen politiemensen waren.

Bespreking van de feiten

Het is niet erg waarschijnlijk dat beide BVD-ers zich als politieman hebben voorgedaan om minder argwaan te wekken, cq. uit veiligheidsoogpunt. Zowel klager, als eventuele derden zouden evenveel argwaan hebben bij een dergelijke benadering (niet aan het politiebureau, oppikken en ergens wat gaan drinken) door de politie, als dat die door de BVD had plaatsgevonden. Had men zich een "onverdachte" identiteit willen aanmeten, dan had men beter juist niet voor die van politiebeambte kunnen kiezen.

Het is bepaald niet de eerste keer dat burgers op een dergelijke manier worden benaderd t.b.v. de BVD/AIVD: een medewerker van de RID/politie legt het eerste contact en doet zich ook voor als politieambtenaar. Het overkomt al tientallen jaren (al dan niet - net - uitgeprocedeerde) asielzoekers en anderen, veelal aangevers, getuigen of verdachten van strafbare feiten. Zij hebben allen gemeen dat zij zich niet geheel vrij voelen aan een uitnodiging (door de politie) geen gehoor te geven. Dat staat op gespannen voet met de vrijwilligheid waarmee burgers al dan niet mee zouden moeten kunnen werken aan het werk van de BVD/AIVD. Ik meen dat het juist daarom is dat de BVD/AIVD op deze wijze burgers benadert; en dus niet om beveiligingsredenen. De dienst neemt tenminste het (bewuste) risico dat burgers vanuit een niet-vrijwillige ervaring op een (eerste) uitnodiging ingaan.

Achtergrond

Uit de parlementaire geschiedenis van de oude én de nieuwe Wiv en die wetten zelf blijkt dat medewerking aan het werk van de BVD/AIVD vrijwillig dient te zijn én dat er een absolute scheiding dient te bestaan tussen zowel de feitelijke werkzaamheden, als de gegevensbestanden bij BVD/AIVD en (ondermeer) de politie.

Het lijkt mij zonneklaar dat:

de wetgever uitdrukkelijk bedoeld heeft een dergelijke scheiding in werkzaamheid en archieven/(persoons)registers van de BVD/AIVD en met name de politie aan te brengen

een dergelijke scheiding op deze wijze volstrekt illusoir wordt

een dergelijke gang van zaken apert in strijd is met de, ondermeer in het kader van het EVRM, vereisten van kenbaarheid en voorzienbaarheid van overheidsoptreden, zeker als daarmee ingrijpende inbreuken op grondrechten gepaard gaan

dat een interne en geheime regeling ook niet aan de hiervoor genoemde vereisten voldoet

de wetgever de regeling in artikel 21 Wiv2002, blijkens het voorgaande en de wetsgeschiedenis van die wet, niet voor deze situaties bedoeld heeft/kan hebben

de Wiv2002 nog niet van kracht was op het moment van het optreden waarover geklaagd wordt

(...)

BVD/AIVD-medewerkers of "agenten"; art. 21 Wiv2002

Artikel 21 lid 1 onder a is uitdrukkelijk en slechts bedoeld voor door de AIVD aan te zoeken en te sturen agenten, in de volksmond "infiltranten" (...). De heren D en C zijn niet als zodanig aan te merken. Van klager was het de bedoeling dat hij wel zo'n agent zou worden. Pas vanaf het moment waarop deze ja gezegd zou hebben op het - nog niet geuite - verzoek daartoe van de dienst had de regeling van art. 21 Wiv2002 om de hoek kunnen komen kijken. Het artikel is niet bedoeld voor het reguliere werk van de AIVD, ook niet het benaderen van een burger om voor de dienst als agent te gaan werken.

Die burger dient juist, temeer gezien de risico's die met het werk dat van hem verwacht gaat worden, te weten met welke overheidsdienst hij te maken heeft. Het gaat er in deze zaak ook niet om dat de betreffende BVD-ers hun juiste namen al dan niet hebben opgegeven, maar dat zij niet hebben bekend gemaakt bij welke overheidsdienst zij werkzaam zijn."

Achtergrond

Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2002 (Wet van 7 februari 2002,

Stb 148)

Artikel 21, lid 1 en 2 (in werking getreden 29 mei 2002)

"1. De diensten zijn bevoegd tot:

a. de inzet van natuurlijke personen, al dan niet onder dekmantel van een aangenomen identiteit of hoedanigheid, die onder verantwoordelijkheid en onder instructie van een dienst zijn belast met:

1°. het gericht gegevens verzamelen omtrent personen en organisaties die voor de taakuitvoering van een dienst van belang kunnen zijn;

2°. het bevorderen of het treffen van maatregelen ter bescherming van door een dienst te behartigen belangen.

b. het oprichten en de inzet van rechtspersonen ter ondersteuning van operationele activiteiten.

2. Onze betrokken Minister kan daarvoor in aanmerking komende bestuursorganen schriftelijk opdragen die medewerking te verlenen die noodzakelijk is om een natuurlijke persoon als bedoeld in het eerste lid, onderdeel a, van een aan te nemen identiteit te voorzien. De voor het bestuursorgaan geldende wettelijke voorschriften ter zake van de van deze verlangde werkzaamheden, blijven voor zover deze in de weg staan aan het verrichten van die werkzaamheden buiten toepassing.”