

Tussen geheimhouding en controle: de AIVD in de democratische rechtsstaat

A.J. NIEUWENHUIS*

1. Inleiding

De Algemene Inlichtingen en Veiligheidsdienst (AIVD) heeft als taak 'het verrichten van onderzoek met betrekking tot organisaties en personen die door de doelen die zij nastreven, dan wel door hun activiteiten aanleiding geven tot het ernstige vermoeden dat zij een gevaar vormen voor het voortbestaan van de democratische rechtsorde (...)'.¹ Daartoe verzamelt en analyseert de dienst informatie², die voor een belangrijk deel uit persoonsgegevens bestaat.

De democratische rechtsstaat stelt ook grenzen aan de werkzaamheden van de AIVD. De dienst zal bijvoorbeeld de door de wetgever geschapen kaders in acht moeten nemen en de grondrechten van de burger moeten respecteren. De operaties van de AIVD hebben echter veelal een geheim karakter, omdat de effectiviteit anders in het gedrang komt.³ Dat belemmert zowel het afleggen van politieke verantwoordelijkheid als de rechtsbescherming bij de rechter. Mede daardoor kan er een spanningsverhouding ontstaan tussen 'secret surveillance' en de uitgangspunten van de democratische rechtsstaat.⁴

De afgelopen decennia is het belang dat gehecht wordt aan de democratische en rechtstatelijke inbedding van de AIVD gegroeid,⁵ mede onder invloed van de jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) en het toegenomen belang van het legaliteitsbeginsel in de nationale rechtsorde. Tegelijkertijd hebben de Snowden onthullingen het idee gevoed dat veiligheidsdiensten zich in de strijd tegen het terrorisme weinig aantrekken van wettelijke en grondrechtelijke beperkingen.

Bestaande controle op onder meer de technologische verworvenheden om 'big data' te verzamelen, te analyseren en uit te wisselen wordt als onvoldoende aangemerkt.⁶

* Mr. dr. A.J. (Aernout) Nieuwenhuis is hoofddocent staatrecht aan de Universiteit van Amsterdam.

¹ Art. 6 lid 2 a WIVD.

² Het verwerken van gegevens is de 'kernactiviteit', zie MvT voorontwerp, www.internetconsultatie.nl/wiv, p. 20.

³ MvT Voorontwerp, p. 29.

⁴ O.a. EHRM (GK) 4 mei 2000, 28341/95 (*Rotaru/Roumania*).

⁵ Vgl. ook Bochel e.a. 2014, p. 12.

⁶ Committee on Legal Affairs and Human Rights, *Mass Surveillance Report*, CoE, p. 30, zie ook Venice Commission, *Update of the 2007 report on the democratic oversight of security services and report on the democratic oversight of signals intelligence agencies 2015*, CDL-AD(2015)006, p. 7.

De vraag naar de inbedding van de AIVD in de democratische rechtsstaat is ook daarom actueel, omdat de regering een voorontwerp van wet – ter vervanging van de huidige Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2002 (Wivd) – heeft gepubliceerd. Dat ontwerp is gebaseerd op een uitgebreide evaluatie van de bestaande wet:⁷ daarvóór was het toezicht op de veiligheidsdienst al apart voorwerp van onderzoek geweest.⁸ Wil men het voorontwerp kort typeren, dan is sprake van een uitbreiding van bevoegdheden en enige versterking van de controle. Zo wordt de bevoegdheid grootschalig telecommunicatiesessies te onderscheppen, die nu alleen bij ethergebonden communicatie bestaat, uitgebreid naar kabelgebonden communicatie, en vaker dan nu is toestemming van de minister vereist alvorens een bevoegdheid mag worden uitgeoefend.

De vraag die in dit artikel centraal staat, is in hoeverre het voorontwerp bijdraagt aan de inbedding van de AIVD in de democratische rechtsstaat. Daarbij wordt de rechtsstaat getypeerd door een samenstel van vier elementen: het legaliteitsbeginsel, de machtenscheiding of -spreiding, de rechtsbescherming door de onafhankelijke rechter, en de grondrechten. In een *democratische* rechtsstaat is de middels vrije verkiezingen tot stand gekomen volksvertegenwoordiging (mede)wetgever. Ook de uitvoering van de wet is democratisch gelegitimeerd, in een parlementair stelsel met name door verantwoordingsplicht en vertrouwensregel.

Er bestaat een zekere samenhang tussen alle genoemde elementen. Zo kan zowel vanuit rechtstatelijk als vanuit democratisch perspectief de rol van het parlement bij de totstandkoming van algemene regels benadrukt worden. Zo heeft het EHRM op grond van de voorwaarde dat een inmening in het recht op respect voor het privéleven 'overeenkomstig de wet' is, eisen gesteld aan de kwaliteit van de regelgeving. Die eisen zien niet alleen op een duidelijke omschrijving van de bevoegdheid, maar ook aan het bestaan van 'checks and balances'.

Gegeven deze samenhang worden in deze bijdrage de volgende aspecten van de democratische en rechtstatelijke inbedding van de AIVD onderzocht: de wettelijke grondslag (§ 2), de ministeriële verantwoordelijkheid (§ 3), de controle door een onafhankelijk orgaan (§ 4) en de eis van proportionaliteit (§ 5). Deze paragrafen kennen een tot op zekere hoogte vergelijkbare opbouw. Na een introductie van het uitgangspunt komt de ontwikkeling van de wetgeving voor het voetlicht, alsmede de kritiek op het functioneren van de AIVD. Aan het eind van iedere paragraaf komen de in het voorontwerp opgenomen veranderingen aan bod. Een conclusie, waarin genoemde aspecten in samenhang worden beoordeeld, sluit het geheel af (§ 6).

Het artikel richt zich vooral op het verzamelen van gegevens door de AIVD, en daarbinnen op een drietal bevoegdheden, die de knelpunten

arti- kelen

7 Commissie Dessens 2013, Evaluatie Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2002.

8 Fijnaut 2012.

goed illustreren: de gerichte onderschepping van telecommunicatie zoals de ‘telefoontap’, het hacken en meer in het bijzonder het opzuigen van alle gegevens van webfora, en het ongericht onderscheppen van telecommunicatiesessies samen met het analyseren en bewerken van de metagegevens daarvan. Deze opzet impliceert dat geen volledig beeld van de werkzaamheden van de AIVD of van het voorontwerp wordt gegeven. Zo blijven bijvoorbeeld de veiligheidsonderzoeken,⁹ het gebruik van AIVD-informatie in strafzaken¹⁰ en de contacten tussen de AIVD en buitenlandse zusterorganisaties¹¹ grotendeels buiten beeld, wat niet wil zeggen dat zich daarbij geen rechtstatelijke problemen kunnen voordoen. Daarnaast dient vermeld te worden dat het voorontwerp net als de huidige wet ook ziet op de MIVD; deze komt hier evenmin aan bod.

Een laatste opmerking in deze inleiding is dat de schrijver sowieso maar een beperkt beeld van de AIVD en haar werkzaamheden heeft; hij kan zich slechts baseren op hetgeen openbaar is. Dat betekent dat de rapporten van de CTIVD (Commissie van toezicht voor de inlichtingen- en veiligheidsdiensten), althans de openbare gedeelten daarvan, een belangrijke bron vormen.

2. Wettelijke grondslag

Het legaliteitsbeginsel, het beginsel dat de overheid de vrijheid van de burger niet dan op grond van algemene regels beperkt, ziet net als de andere elementen van de rechtsstaat op de inperking van de overheidsmacht en meer specifiek op rechtszekerheid voor de burger.¹²

De eis van een formeel wettelijke grondslag, die eveneens belangrijk is voor de democratische legitimatie van het ingrijpen van de overheid, bestaat bij uitstek voor door straf te handhaven voorschriften (artikel 89 lid 2 Grondwet).¹³ Sinds het *Fluoriderings* arrest mag worden aangenomen dat ook andere *vergaande* overheidsmaatregelen een wettelijke grondslag behoeven, zeker als er sprake is van ‘praktische dwang’.¹⁴ Observatie en controle zorgen niet voor dwang in eigenlijke zin, maar dergelijke maatregelen zijn al snel als grondrechtelijke beperkingen te kenmerken en in de grondwettelijke clausulering staat steeds het vereiste van een formeel wettelijke grondslag centraal.¹⁵

De vereiste wettelijke grondslag dient daarbij voldoende specifiek te zijn,¹⁶ zo is ook gebleken uit de rechtspraak ten aanzien van het verzamelen van inlichtingen door de *politie* ten behoeve van de *strafvordering*.¹⁷ De Hoge Raad overwoog in 1995¹⁸: ‘De voortschrijdende ontwikkeling van het fundamentele recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer, zoals deze ontwikkeling gestalte heeft gekregen in rechtspraak en doctrine, en

9 Schilder, Loof & Sparrius 2013.

10 Zie voor een uiteenzetting daarvan, Fijnaut 2012; meer in het bijzonder ook Brinkhoff 2014.

11 Van Dalen 2015.

12 Voermans 2011, p. 11;

Corstens 2014, p. 19.

13 Kortmann wil *elk overheidsop-treden* teruggevoerd zien op algemene regels met een wettelijke grondslag; Belinfante/de Reede acht het beginsel slechts van toepassing op overheidsop-treden dat *dwang* met zich meebrengt.

14 HR 22 juni 1973, NJ 1973, 386.

15 Vgl. Van Ommeren 2010.

16 ABRvS 28 augustus 1995, AB 1996, 204 (*Drugspand Venlo*).

17 Kristen 2010.

18 HR 19 december 1995, NJ 1996, 249. De algemene taakomschrijving vormt evenmin een grondslag voor het geven van bevelen, HR 29 januari 2008, NJ 2008, 206.

de toenemende technische verfijning en intensivering van onderzoeksmethoden en -technieken verlangen een meer precieze legitimatie voor zulke inbreuken dan art. 2 Politiewet 1993 biedt'. De wetgever heeft in reactie op deze ontwikkeling een grote hoeveelheid specifieke opsporingsbevoegdheden in het Wetboek van Strafvordering vastgelegd.¹⁹

Speelt het legaliteitsvereiste in de grondwettelijke clausulering van de grondrechten de hoofdrol, het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) kent bij een aantal belangrijke grondrechten het vereiste dat een inmenging 'voorzien bij wet' dan wel 'overeenkomstig de wet' is. Dat vereiste wordt door het EHRM met name beschouwd vanuit het perspectief van de rechtszekerheid voor de burger.²⁰ De democratische legitimatie speelt een minder grote rol en de nadruk ligt dan ook niet op een grondslag in de formele wet. Wél dient de burger kennis te kunnen nemen van de relevante regelgeving en/of het relevante recht en de normen dienen zodanig van aard te zijn dat hij weet waar hij aan toe is. Bij surveillance maatregelen acht het Hof het begrijpelijk dat deze niet steeds 'voorzienbaar' zijn, in de zin dat de burger min of meer zou moeten weten wanneer hij in de gaten gehouden wordt. Tegelijkertijd stelt het Hof vanaf het *Klass*-arrest in dit soort zaken nadere eisen aan de kwaliteit van de regelgeving. Die dient strikte voorwaarden te kennen voor het inzetten van bepaalde maatregelen en ook bepaalde procedurele eisen.²¹ Daarbij geldt dat ernstige inmengingen als een telefoontap een bijzonder precieze regeling vereisen;²² bij minder vergaande inmengingen geldt dat vereiste niet in dezelfde mate.²³

Voor de Nederlandse – binnenlandse – veiligheidsdienst heeft lange tijd iedere formeel-wettelijke grondslag ontbroken.²⁴ De werkzaamheden van de BVD, die in 1949 het levenslicht zag, waren in de eerste decennia slechts gebaseerd op een KB, dat Kamerleden vertrouwelijk konden inzien. Pas de Wivd 1986 zorgde voor een formeel-wettelijke taakstelling; de wet legde tevens vast ten aanzien van welke (categorieën van) personen het verzamelen van inlichtingen was toegestaan. Het ontbrak echter aan een opsomming van de bevoegdheden van de veiligheidsdienst om bepaalde middelen in te zetten en aan voorwaarden waaronder deze gebruikt mochten worden.

Daarmee was de regeling niet alleen in strijd met het hierboven beschreven legaliteitsbeginsel, maar voldeed zij evenmin aan de eisen die het EHRM was gaan stellen aan – de kwaliteit van – de regelgeving. De Afdeling oordeelde dan ook in 1994 dat de taakstelling van de dienst een onvoldoende basis was voor werkzaamheden die het grondrecht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer ernstig beperken.²⁵

19 Het vereiste van een specifieke wettelijke grondslag heeft overigens niet dezelfde kracht bij beperkingen van relatief geringe omvang. De grens wordt bereikt waar gewoon goed rondkijken overgaat in stelselmatige observatie. Of daar sprake van is, hangt niet alleen af van het meer systematische karakter, maar ook van de duur, de plaats, de intensiteit, de frequentie en het al dan niet gebruik van technische hulpmiddelen, zie Keulen & Knigge 2010, p. 335. Ook als de observatie 'privacygevoeliger' is zal zij eerder als stelselmatig moeten worden beschouwd.

20 Gerards 2011, p. 112.

21 EHRM 6 september 1978, no. 5029/71 (*Klass a.o./Germany*). Loopt in dit arrest de beoordeling van de 'voorzienbaarheid' en van de noodzakelijkheid nog sterk in elkaar over, in latere jurisprudentie zijn al deze voorwaarden onderdeel geworden van het vereiste dat een inmenging overeenkomstig de wet moet zijn.

22 EHRM 24 april 1990, no. 11105/84 (*Huwig/France*).

23 EHRM 2 september 2010, no. 35623/05 (*Uzun/Germany*).

24 Zo werd de telefoon van Troelstra na 1918 afgeluisterd door een sectie van de militaire inlichtingendienst. Zie hiervoor Engelen 1995, p. 100. Hierin ook informatie over de voorgangers van de BVD en hun wankel wettelijke basis.

25 ABRvS 16 juli 1994, AB 1995, 238.

De Wivd 2002 legde daarop²⁶ de bevoegdheden tot het vergaren van gegevens uitputtend vast. In artikel 18 e.v. Wivd zijn de bijzondere bevoegdheden opgesomd, zoals onder meer het doorzoeken van besloten plaatsen; het openen van brieven; het binnendringen in een geautomatiseerd werk; het gericht aftappen van gesprekken en van telecommunicatie; het ongericht ontvangen en opnemen van niet kabelgebonden communicatie, waarna gerichte selectie kan plaatsvinden; en het doen van een verzoek om verkeersgegevens (wie met wie, wanneer en waar) of om abonneegegevens bij een telecommunicatieaanbieder. De wetgever heeft voorts de voorwaarden opgenomen, waaronder bepaalde bevoegdheden mogen worden gebruikt. Het wetsvoorstel kende oorspronkelijk ook nog een bepaling die de bevoegdheid gaf *nog onbekende middelen* in te zetten.²⁷ Deze bepaling, die haaks zou staan op het legaliteitsbeginsel, is tijdens de wetgevingsprocedure vervallen.²⁸

Door de opsomming van bevoegdheden is het in sommige gevallen vrij makkelijk om vast te stellen dat maatregelen een wettelijke grondslag ontberen. Dat gold bijvoorbeeld voor de in de praktijk gegroeide gewoonte om grootschalig vastgelegde telecommunicatiesessies te verkennen²⁹ om potentiële targets te identificeren/duiden.³⁰ Na kritiek op het buitenwettelijk karakter heeft de minister uiteindelijk verklaard dat deze praktijk is stopgezet. Een ander voorbeeld is het af luisteren van een potentiële bron om diens betrouwbaarheid vast te stellen; de wet laat daartoe geen ruimte.³¹

De wet is echter niet in alle gevallen glashelder. Een goed voorbeeld is het middels een hack opzuigen van alle gegevens van bepaalde webfora. Deze operaties, naar voren gekomen uit de Snowden onthullingen, zijn onder meer gebruikt bij onderzoek naar de 'digitale radicalisering' van moslimjongeren. Als basis wordt artikel 24 Wivd aangewezen, waarin de bevoegdheid is vastgelegd om een computer binnen te dringen. De wetgever heeft daarbij in de eerste plaats gedacht aan gericht onderzoek naar de pc van een bepaald persoon.³² Bij het opzuigen van webfora worden echter gegevens van tal van personen vrijwel 'ongericht' verzameld.

De CTIVD heeft echter geoordeeld dat de bevoegdheid te hacken ook de bevoegdheid met zich kan brengen om aangetroffen gegevensverzamelingen in hun geheel over te nemen.³³ Het oordeel van de CTIVD over de legaliteit van de 'opzuigoperaties' kan de spanning met de eis van democratische legitimatie echter niet volledig wegnemen.³⁴ De crux van het probleem is dat de gebruikte techniek ten tijde van de parlementaire behandeling van de wet nog niet bekend was. De geheimhouding zorgt er bovendien voor dat de politieke discussie pas plaats kan vinden, wanneer het middel al enkele jaren is ingezet.

Enigszins vergelijkbaar is de vraag in hoeverre de Wivd 2002 een grondslag biedt om met moderne technieken de metagegevens (gegevens die

26 Zie ook *Kamerstukken II* 1997/98, 25877, A, p. 40.

27 *Kamerstukken II* 1997/98, 25877, 3, p. 51.

28 Een interessant aspect was wel dat de minister de inzet van deze middelen aan de Civ en de CTIVD moest melden, zie o.a. *Kamerstukken II* 1997/98, 25877, 3, p. 2-3, p. 25, p. 49-50.

29 Rapport CTIVD 40, p. 13.

30 Met name MIVD, al in Rapport CTIVD 28, zie ook Rapport CTIVD 38. Dat geldt ook voor de verkenning ten behoeve van het vaststellen van toekomstige selectiecriteria. Deze is ondanks de juistheid van de kritiek voortgezet in afwachting van een wetswijziging. Zij zorgt namelijk voor betere selectiecriteria en een efficiënter selectie, die per saldo tot minder inbreuken leidt, aldus de minister.

31 Rapport CTIVD 46, p. 13.

32 *Kamerstukken II* 1997/98, 25877, 3, p. 39.

33 De wet staat namelijk in meer gevallen toe dat er hele gegevensverzamelingen kunnen worden overgenomen, zeker op grond van vrijwilligheid (art. 17); ook kabinet en parlement zijn er al in 2005 vanuit gegaan dat de dienst bevoegd kan zijn tot het verwerven van gegevensverzamelingen, *Kamerstukken II* 2005/6, 30533, 3 p. 13 e.v.

34 Vgl. ook het oordeel van het EHRM, dat de regelgeving zelf en niet de administratieve praktijk de burger de omvang van bevoegdheden duidelijk moet maken, omdat de nadere invulling niet bloot staat aan 'public scrutiny', EHRM 2 augustus 1984, (*Malone/U.K.*).

niet zien op de inhoud van telecommunicatiesessies) van grootschalig opgevangen ethergebonden telecommunicatie te analyseren. De CTIVD heeft geoordeeld dat artikel 12 Wivd, waarin in het algemeen de bevoegdheid is vastgelegd om rechtmatig verkregen gegevens te bewerken, daarvoor een grondslag biedt.³⁵ De wetgever was er echter nog van uitgegaan dat er weinig met die gegevens kon worden gedaan.³⁶ Wederom geldt dat de technologische ontwikkeling een bevoegdheid een omvang geeft die door de wetgever niet is voorzien.

Het voorontwerp dicht enkele van de genoemde leemten. Zo legt de Memorie van Toelichting er enerzijds de nadruk op dat de inzet van de bevoegdheid te hacken zich doorgaans zal richten op een geautomatiseerd werk dat bij een onderzoekssubject (target) van de AIVD of MIVD in gebruik is, maar expliciteert dat eventueel ook alle opgeslagen gegevens van bijvoorbeeld een webforum kunnen worden overgenomen.³⁷ Tevens zorgt de wet voor een maximale bewaartermijn voor 'opgezogen' gegevens die niet relevant blijken te zijn of niet zijn onderzocht.³⁸ Ook op het punt van de analyse van de metagegevens zorgt het wetsontwerp voor een expliciete regeling.³⁹

Een volgende vraag is of de wetgever zo goed mogelijk heeft omschreven wat bepaalde bevoegdheden inhouden. Dat is zeker niet steeds het geval. Zo is er onder meer kritiek mogelijk op de toelichting bij de bevoegdheid tot het grootschalig onderscheppen van telecommunicatiesessies. In de toelichting valt te lezen dat deze 'doelgericht' dient te worden ingezet, maar als dat doel 'de nationale veiligheid' is, wordt er weinig verhelderd.⁴⁰ Het zal duidelijk zijn dat deze kwestie samenhangt met het vereiste van proportionaliteit (§ 5).

Het voorontwerp besteedt bovendien weinig of geen aandacht aan de verhouding tussen wettelijke bevoegdheden en technologische ontwikkelingen. Hoe verhoudt de bevoegdheid om te hacken zich bijvoorbeeld met de mogelijkheid om gegevens uit de 'cloud' op te zuigen.⁴¹ Ook de vraag naar de controle (zie ook § 4) op de inzet van nieuwe technische middelen blijft onderbelicht.

3. Ministeriële verantwoordelijkheid

De politieke ministeriële verantwoordelijkheid is in 1848 in de Grondwet vastgelegd. Ze bood het parlement een middel om tegenwicht te bieden aan de macht van de Koning. De betekenis is geëvolueerd: op grond van de ministeriële verantwoordelijkheid kan tegenwoordig alle bestuurshandelen van de regering en haar ambtelijk apparaat aan de controle van de

35 Rapport CTIVD 38, p. 15.

36 Rapport CTIVD 38, p. 14.

37 MvT voorontwerp p. 53.

38 MvT Voorontwerp p. 54.

39 MvT Voorontwerp p. 77. Dat geldt tevens voor het searchen ten behoeve van toekomstige selectiecriteria.

40 Zie ook commentaar Bits of Freedom op voorontwerp, www.internetconsultatie.nl/wiv/reacties.

41 Idem, p. 14.

volksvertegenwoordiging worden onderworpen.⁴² De politieke ministeriële verantwoordelijkheid kan beschouwd worden als uitwerking van het rechtsstatelijke uitgangspunt dat er geen macht wordt uitgeoefend zonder adequate controle;⁴³ tegelijkertijd zorgt ze voor een nadere democratische legitimatie van het bestuurshandelen.

Het afleggen van verantwoording door de minister geschiedt in het algemeen door ‘het geven van tekst en uitleg over het beleid en het verdedigen daarvan ten overstaan van het publieke forum’ van de volksvertegenwoordiging.⁴⁴ Indien de minister daarin volgens de kamer tekortschiet, kan de Kamer door het opzeggen van het vertrouwen de minister eventueel dwingen zijn ontslag in te dienen.⁴⁵

Uit het voorgaande blijkt al dat het parlement informatie nodig heeft om een minister ter verantwoording te kunnen roepen. De in artikel 68 Grondwet vastgelegde inlichtingenplicht vloeit dan ook voort uit de ministeriële verantwoordelijkheid.⁴⁶ De inlichtingenplicht is door de regering zelf ook gekenmerkt als één van de pijlers van het parlementair democratisch bestel.⁴⁷ Wel bepaalt artikel 68 Grondwet uitdrukkelijk dat de verplichting inlichtingen te geven niet bestaat indien het vertrekken ervan in strijd is met het belang van de staat. Daaronder valt in elk geval het belang van de staatsveiligheid.

De AIVD ressorteert onder de minister van BZK. Hij draagt de politieke ministeriële verantwoordelijkheid en is dan ook de spilfiguur tussen parlement en veiligheidsdienst. De minister is bij sommige werkzaamheden ook direct betrokken in de zin dat hij voor de uitoefening van bepaalde bevoegdheden toestemming moet geven. Onder andere voor een telefoontap strookt dat vereiste van toestemming met het grondwettelijk systeem. Artikel 13 lid 2 Grondwet eist voor een inbreuk op het telefoongeheim immers een machtiging van ‘hen die daartoe bij de wet zijn aangewezen’. Deze formulering dekt zowel het strafvorderlijk systeem van machtiging door de rechter (artikel 126m Sv) als het ten aanzien van de AIVD gevolgde systeem van toestemming door de minister.⁴⁸ Het aanhangige voorstel tot wijziging van artikel 13 Grondwet brengt daarin geen verandering.⁴⁹ De Wivd staat bij de telefoontap, net zoals voor bepaalde andere vergaande operaties, niet toe dat de minister zijn bevoegdheid om toestemming te geven mandateert aan het hoofd van de AIVD. In de praktijk worden de gebundelde verzoeken om toestemming voor een tap periodiek aan de minister voorgelegd.⁵⁰ Dat geschiedt eerder, indien er spoed is geboden, wat regelmatig het geval zal zijn. In het verzoek aan de minister wordt de intern gebruikte motivering samengevat. De noodzakelijkheid, proportionaliteit en subsidiariteit van de tap zijn dus maar in beperkte mate

42 Boven d’Eerdt (e.a.) 2014, p. 142.

43 Idem, p. 93.

44 Van der Pot 2014, p. 515.

45 De vertrouwensregel fungeert dus tot op zekere hoogte als sanctie, Bovend’Eerdt e.a. 2014, p. 95. Het parlement bepaalt echter zelf of het na een ‘mislukte verantwoording’ het vertrouwen in een minister opzegt. Dat vertrouwensregel en verantwoordelijkheid relatief los van elkaar staan blijkt ook uit het feit dat het vertrouwen kan worden opgezegd vanwege gedragingen die buiten de politieke verantwoordelijkheid van de minister vallen.

46 *Kamerstukken II 2001/02*, no. 28362, 2, p. 6.

47 *Kamerstukken II 2001/02*, no. 28362, 2, p. 6.

48 Bij een inbreuk op het in art. 13 lid 1 Grw vastgelegde briefgeheim schrijft de Grondwet wel per se een rechterlijke machtiging voor, ook voor de AIVD.

49 *Kamerstukken II 2013/14*, 33989.

50 Rapport CTIVD 46, p. 2.

uitgewerkt.⁵¹ Bovendien mag men aannemen dat de tijd van de minister beperkt is. Niet bekend is of de minister wel eens toestemming weigert. De nadere effectuering van de politieke ministeriële verantwoordelijkheid heeft twee componenten. Bij de geboorte van de BVD in 1949 werd voorzien in de instelling van een parlementaire commissie, bestaande uit voorzitters van Tweede Kamerfracties,⁵² waaraan de minister vertrouwelijk bepaalde informatie verschaft. De leden van deze Commissie voor de inlichtingen en veiligheidsdiensten (Civd), die tevens bekend staat als de 'Commissie stiekem', krijgen ook de vertrouwelijke gedeelten van de rapporten van de CTIVD onder ogen. Deze constructie is in zoverre succesvol dat de minister aan de Kamer als geheel nog nooit gegevens over de AIVD heeft hoeven weigeren met een beroep 'het belang van de staat' (artikel 68 Grondwet).⁵³ Daar staat tegenover dat, voor zover bekend, in de Civd niet vaak kritische vragen worden gesteld of uitgebreid discussie plaatsvindt, ook al omdat de drukbezette fractievoorzitters meestal geen specialisten zijn.⁵⁴

De tweede component is de openbare verantwoording. Het belang daarvan is in de loop der jaren toegenomen. De Wivd 2002 verplicht de AIVD tot de publicatie van jaarverslagen; ook zijn grote gedeelten van de rapporten van de bij deze wet ingestelde CTIVD openbaar. Daarnaast valt te wijzen op de behandeling van de begroting van de AIVD en op het feit dat activiteiten van de AIVD met enige regelmaat aan het licht komen.

In het algemeen belemmert de noodzaak tot geheimhouding van individuele operaties echter het grondig afleggen van verantwoording. Daarbij is het de vraag hoever de geheimhouding moet gaan. Een motie waarin de wens werd uitgesproken dat de minister meer inzicht verschaft in de bijdrage van de AIVD aan de veiligheid werd door de Tweede Kamer verworpen.⁵⁵ Dat is in zoverre opmerkelijk dat de kamer zichzelf een mogelijkheid ontnemt om met meer inzicht te debatteren over begroting en bevoegdheden van de AIVD.

Daarnaast zou men kunnen denken aan het openbaar maken van het aantal malen dat bepaalde bevoegdheden jaarlijks worden ingezet. In het verleden is heeft minister Hirsch Ballin, daartoe opgeroepen door een motie van de Kamer, éénmaal de tapgegevens prijsgegeven: in 2009 werden er door de AIVD 1078 taps geplaatst.⁵⁶ De CTIVD heeft er geen bezwaar tegen dat deze aantallen jaarlijks gepubliceerd worden.⁵⁷ Minister Plasterk meent echter dat die gegevens, zeker wanneer ze jaarlijks worden verstrekt, inzicht bieden in de modus operandi van de dienst.⁵⁸ Daarmee lijkt dan weer in strijd dat in een recent rapport van de CTIVD te lezen is dat het aantal personen tegen wie de tapbevoegdheid is ingezet ten opzichte van een vorige periode met 19% is gestegen.⁵⁹

51 Commissie Dessens 2013, p. 49.

52 In de eerste periode waren dat de fractievoorzitters van de vijf grootste partijen: KVP, PvdA, VVD, ARP en CHU, Engelen 1995, p. 103. Inmiddels zijn het alle fractievoorzitters van meer dan éénmansfracties.

53 MvT Voorontwerp, p. 152.

54 Fijnaut 2012, p. 78.

55 Motie *Kamerstukken II* 2013/14, 30977, 93; verworpen 15 april 2014 (VVD, PvdA en PVV tegen).

56 *Kamerstukken II* 2009-10, 30517, 21, p. 1.

57 Rapport CTIVD 46, p. 5.

58 Brief minister aan parlement 7 oktober 2014, 842cf-fob-or1-4.o. In EHRM 25 juni 2013, 48135/06 (*Youth Initiative for Human Rights/Serbia*) nam het Hof een verplichting aan om 'het aantal taps' bekend te maken, omdat de nationale wet dat voorschreef.

59 Rapport CTIVD 46, p. 5.

Daar valt nog aan toe te voegen dat de Afdeling Bestuursrechtspraak in een Wob-procedure tegen de weigering van de minister de tapstatistieken te verstrekken, heeft geoordeeld dat deze weigering, gezien ook het standpunt van de CTIVD in dezen, onvoldoende is gemotiveerd.⁶⁰ Het zou overigens opmerkelijk zijn indien de Wob-procedure uiteindelijk zou leiden tot het bekendmaken van de statistieken. De heersende leer is immers dat artikel 68 Grondwet minder ruimte laat voor een weigering inlichtingen te verstrekken dan de Wob.⁶¹

De tapsegevens in kwestie kunnen enigszins duidelijk maken welke prijs er betaald wordt om de staatsveiligheid te waarborgen.⁶² Indien de minister dat kan verantwoorden, door ook de bijdrage aan de veiligheid uiteen te zetten, neemt de democratische legitimatie toe. Geheimhouding zorgt voor argwaan. Meer in het bijzonder is het voor het parlement zonder grotere transparantie nauwelijks doenlijk om de voorgestelde wijziging van de wet te beoordelen.

Op dit punt valt er ook een verband te leggen met de eerder genoemde ‘technologische uitbreiding’ van bepaalde bevoegdheden. Men kan het inzetten van nieuwe technologieën beschouwen als een onderdeel van de modus operandi in specifieke gevallen, waarbij een openbare discussie contraproductief is. Het is echter evenzeer een vraag naar de omvang van de wettelijke bevoegdheid, ten aanzien waarvan het parlement ‘een stem’ hoort te hebben.

Het voorontwerp voorziet in een versterking van het vereiste van toestemming door de minister. Dit vereiste gaat voor meer bevoegdheden gelden en mandaat is minder vaak mogelijk.⁶³ Deze versterking vormt binnen het systeem van de wet een logische stap. Zo wordt bijvoorbeeld de anomalie opgeheven dat voor de grootschalige vastlegging van telecommunicatiesessies geen toestemming nodig was omdat het grondrecht op privacy pas van toepassing zou zijn, wanneer er persoonsgericht in gezocht wordt of kennis wordt genomen van de inhoud. Daarnaast is er geen mandaat meer mogelijk voor toestemming voor een hack; deze kan immers een even grote inbreuk op het grondrecht maken als bijvoorbeeld een telefoontap.⁶⁴ Het blijft echter de vraag in hoeverre deze toestemmingvereisten een ‘extra waarborg’⁶⁵ van betekenis vormen.

Het voorontwerp kent in beginsel geen wijzigingen van de bepalingen die zien op geheimhouding van informatie en op het feit dat de minister in laatste instantie bepaalt welk gedeelte van de rapporten van de CTIVD openbaar wordt (artikel 101 lid 5 jo. artikel 12 lid 3 voorontwerp). Uit het voorafgaande mag worden opgemaakt dat er bij de behandeling van een eventueel wetsvoorstel op zijn minst een debat over geheimhouding en transparantie geboden is.

60 ABRvS 13 januari 2016, ECLI: NL: RVS: 2016: 48; de minister zal opnieuw een besluit nemen, Brief aan Kamer d.d. 8 februari 2016, 87eb3d17-011-2.0.

61 Van der Pot 2014, p. 790.

62 Ook de bevindingen van de CTIVD ten aanzien van het aantal onrechtmatige of onzorgvuldig gemotiveerde taps laten zich dan beter duiden

63 Zie ook Commissie Dessens 2013.

64 Zie ook Rapport CTIVD 38, p. 68.

65 MvT voorontwerp, p. 54.

Los daarvan is in het verleden wel gezinspeeld op de mogelijkheid de Commissie stiekem te versterken.⁶⁶ Ook de fractiespecialisten zouden daarin moeten plaatsnemen. Dat zou een effectieve controle ten goede komen. Daar staat tegenover dat een dergelijke constructie juist weer ten koste kan gaan van de openbare controle, nu deze specialisten wellicht minder vrijuit kunnen spreken.

In het begin van deze paragraaf is de betekenis van de ministeriële verantwoordelijkheid in de democratisch rechtsstaat belicht. In dat licht is het duidelijk dat de parlementaire controle op de AIVD niet afdoende is. De noodzaak tot geheimhouding maakt het afleggen van verantwoordelijkheid ten overstaan van een ‘publiek forum’ in veel opzichten onmogelijk. Daardoor is het des te belangrijker dat de Kamer niet te snel accepteert dat bepaalde inlichtingen niet kunnen worden gegeven.

4. Onafhankelijke controle

In een rechtsstaat dient de burger zich tot de rechter te kunnen wenden voor rechtsbescherming tegen de overheid. De rechter dient onafhankelijk en onpartijdig te zijn,⁶⁷ in het bijzonder ook tegenover de uitvoerende macht en de politieke organen. Een belangrijke waarborg voor deze onafhankelijkheid is de benoeming voor het leven.⁶⁸ Een dergelijke benoeming laat overigens de mogelijkheid onverlet dat rechters onder omstandigheden ontslagen worden, bijvoorbeeld wegens ongeschiktheid. Het is dan echter de Hoge Raad die ontslag verleent,⁶⁹ waardoor de ‘rechtspositionele onafhankelijkheid’⁷⁰ gewaarborgd blijft.

De genoemde rechtsbescherming bestaat ook tegen operaties van de AIVD. Het komt ook daadwerkelijk voor dat afgeluisterde ‘targets’ zich tot de rechter wenden.⁷¹ In het algemeen zullen zij echter niet op de hoogte zijn van de geheime operaties.⁷² Dat leidt tot de vraag of er niet in een andere vorm van onafhankelijke controle moet worden voorzien.

De Grondwet eist voor een telefoontap toestemming van een door de wet aangewezen orgaan, maar er is reeds uiteengezet dat dat niet de rechter – of een ander onafhankelijk orgaan – hoeft te zijn. In de clausulering bij artikel 8 EVRM is op zichzelf niets te vinden over een systeem van controle, maar het EHRM heeft het vereiste ‘overeenkomstig de wet’ in geval van surveillance maatregelen niet alleen zo uitgelegd dat bevoegdheden duidelijk omschreven dienen te zijn, maar in het verlengde daarvan heeft de wetgeving pas dan voldoende kwaliteit, indien er ook voorzien is in een systeem van controle op de uitoefening van de bevoegdheden.⁷³

66 Commissie Havermans 2004, p. 231.

67 Art. 6 EVRM.

68 Zie art. 117 lid 1 Grondwet ten aanzien van rechters behorende tot de rechterlijke macht.

69 Art. 46 i lid 6 sub a Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren.

70 Bovend’Eerd e.a. 2014, p. 216.

71 Bijv. EHRM 22 november 2012, no. 39315/06 (*Telegraaf Media e.a./Nederland*).

72 Zijn ze wel op de hoogte, dan zouden ze er ook belang bij kunnen hebben deze kennis voor zich te houden.

73 Bij vage bevoegdheden vormt overigens ook het vereiste van rechterlijke toestemming vooraf geen soelaas, EHRM 15 januari 2015, no. 68955/11 (*Dragojevic/Croatia*).

In het bedoelde systeem kunnen de toestemming door een minister en de parlementaire controle op de veiligheidsdienst een zekere rol spelen, maar het vereiste van controle door een onafhankelijke instantie staat centraal. Het ligt daarbij voor de hand aan de rechter te denken. Daar gaat ook de voorkeur van het EHRM naar uit, maar het is ten aanzien van veiligheidsdiensten ook akkoord gegaan met controle door een onafhankelijke instantie, niet zijnde een rechter. Wel wordt de controle geacht effectiever te zijn, wanneer een dergelijk orgaan voor bepaalde maatregelen toestemming zal moeten geven.⁷⁴

Los daarvan dient er voorzien te zijn in een klachtprocedure, die uitmondt in een bindende beslissing. Ten slotte valt ook nog te wijzen op de notificatie. Nadat de inmenging is beëindigd en het belang van het onderzoek zich daar niet tegen verzet, dient de betrokkene van de inmenging op de hoogte te worden gesteld. Het EHRM acht een systeem van notificatie een waardevol aspect in het geheel van garanties dat misbruik van bevoegdheid moet voorkomen.⁷⁵

Het EHRM heeft zich in de loop der jaren twee keer redelijk tevreden getoond met de Duitse regelgeving ten aanzien van de veiligheidsdiensten. Het achtte deze niet strijdig met het EVRM, zowel wat betreft het gericht af luisteren⁷⁶ als wat betreft de grootschalige interceptie.⁷⁷ Het Duitse systeem voorziet onder meer in het vereiste van toestemming vooraf door de minister én in toestemming door een onafhankelijke commissie van toezicht, zo mogelijk vooraf, maar anders zo snel mogelijk nadat de maatregel is ingezet.⁷⁸ De parlementaire controle vindt, voor zover openbaarheid mogelijk is, plaats door het parlement als geheel en voor de rest door een ‘petit comité’ van parlementsleden die vertrouwelijk door de minister worden ingelicht.

De invoering van de WIV 2002 kan mede in het licht van de jurisprudentie van het EHRM worden begrepen. Al eerder is aan de orde geweest dat de wet de bevoegdheden veel uitvoeriger heeft vastgelegd en ingekaderd. Wat betreft de controle op de AIVD bracht de wet uit 2002 als belangrijkste vernieuwing de instelling van de CTIVD.⁷⁹ De drie leden van deze commissie worden benoemd bij KB, op voordracht van de Tweede Kamer.⁸⁰ Twee van de drie leden dienen jurist te zijn.⁸¹ De commissie kent echter niet dezelfde ‘rechtspositionele onafhankelijkheid’ als de rechter. In de eerste plaats worden de leden niet voor leven, maar voor zes jaar benoemd;⁸² in de tweede plaats kan een lid bij KB ontslagen worden, indien hij naar het oordeel van de minister, gehoord de Tweede Kamer, door handelen of nalaten ernstig nadeel toebrengt aan het in hem gestelde vertrouwen.⁸³

74 EHRM 29 juni 2006, nr. 54934/00 (*Weber and Saravia/Germany*). Zie voor het verschil tussen toezicht en toestemming ook Venice Commission 2015, p. 41.

75 EHRM 28 juni 2007, nr. 62540/00 (*Association for European Integration and Human Rights and Ekimdzhiev/Bulgaria*). In het evaluatierapport Dessens wordt dan ook gepleit voor handhaving. Commissie Dessens 2013, p. 1.

76 EHRM 6 september 1978, no. 5029/71 (*Klass a.o./Germany*).

77 EHRM 29 juni 2006, no. 54934/00 (*Weber & Saravia/Germany*), dec.

78 Zie voor een heldere beschrijving van het Duitse stelsel, Parliamentary Oversight of security and intelligence agencies in the European Union, 2011, 218 e.v.

79 Zie ook de verwijzingen naar de jurisprudentie van het EHRM in de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak uit 1994, ABRvS 16 juni 1994, AB 1995, 238, de directe aanleiding voor de wetswijziging.

80 Art. 65 lid 2 WIVD.

81 Art. 65 lid 4 WIVD.

82 Art. 65 lid 2 WIVD.

83 Art. 66 g WIVD.

Desalniettemin wordt de commissie geacht onafhankelijk van de minister, het parlement en de AIVD te opereren. Het is haar taak de rechtmatigheid van de werkzaamheden van de AIVD (artikel 64 lid 2 sub a Wivd) te onderzoeken. Ze heeft toegang tot alle informatie die de AIVD onder zich heeft, kan ook medewerkers van de dienst horen, en kan de minister gevraagd of ongevraagd van advies dienen (artikel 64 lid 2 sub b Wivd). Het onderzoek naar de rechtmatigheid wordt veelal vastgelegd in toezicht-rapporten. De aanbevelingen in deze rapporten hebben geen bindend karakter, maar worden meestal wel opgevolgd.⁸⁴ Het openbare gedeelte van de rapporten wordt gepubliceerd en met de reactie van de minister aan de Tweede Kamer gezonden; mede op grond daarvan vindt de controle door het parlement plaats.⁸⁵ Alleen de leden van de ‘Commissie stiekem’ krijgen de vertrouwelijke gedeeltes van de rapporten onder ogen. De Wivd 2002 gaf de CTIVD ook een belangrijke positie in de vernieuwde klachtprocedure. De minister beslist weliswaar, maar het advies van de CTIVD legt het nodig gewicht in de schaal. De klachten, zo’n twintig per jaar,⁸⁶ hebben overigens vaker betrekking op veiligheidsonderzoeken of het afwijzen van verzoeken tot inzage van bij de AIVD berustende gegevens dan op de – geheime – inzet van bijzondere bevoegdheden.

Het voorontwerp handhaaft de CTIVD als hét onafhankelijke controleorgaan. Er is niet voorzien in een structurele rol voor de rechter bij de controle op de werkzaamheden van de AIVD. De Memorie van Toelichting refereert aan het onderzoek van de commissie Dessens, waaruit zou blijken dat niet met stelligheid gezegd kan worden dat voorafgaande controle door de rechter effectiever is.⁸⁷ In dit verband kan men er ook op wijzen dat de Duitse literatuur niet voetstoots op een grotere rol voor de rechter aandringt.⁸⁸ Daar zij onmiddellijk aan toegevoegd dat het oordeel van het Duitse ‘equivalent’ van de CTIVD *bindend* is en in beginsel *vooraf* dient te gaan aan het starten van een operatie. Dat was ook de constructie die de Commissie Dessens voor ogen had.⁸⁹

Het voorontwerp kiest er daarentegen uitdrukkelijk voor om het oordeel van de CTIVD noch vooraf te laten gaan aan een maatregel noch bindend te doen zijn. Wel heeft de minister de plicht tot heroverweging wanneer de Commissie tot het oordeel komt dat de een operatie onrechtmatig is. Leidt de heroverweging door de minister niet tot stopzetting van de operatie, dan dient dat medegedeeld te worden aan de Civd. Het belangrijkste argument van de regering tegen een bindend oordeel van de CTIVD is dat de minister ‘volledig verantwoordelijk’ dient te kunnen zijn voor de AIVD.⁹⁰

Het voorontwerp lijkt daarmee de mogelijkheid te willen openhouden dat de AIVD kan optreden, ook als de rechtmatigheid van een operatie sterk

84 Commissie Havermans, De AIVD in verandering, 2004, p. 230. Vgl. ook Jaarverslag AIVD 2007-2008.

85 Fijnaut 2012, p. 79.

86 Commissie Dessens 2013; twee bezwaren waren gegrond.

87 MvT Voorontwerp, p. 190.

88 Weisse 2014.

89 MvT Voorontwerp, p. 156.

90 MvT, Voorontwerp, p. 157; zie ook al *Kamerstukken II 2013/14*, 33820, 2.

valt te betwijfelen. Deze beperking van de rechtsstatelijkheid kan niet zijn ingegeven door de noodzaak tot geheimhouding. Het is eerder omgekeerd; juist de noodzaak tot geheimhouding, die andere vormen van controle moeilijker maakt, pleit voor een zo effectief mogelijke controle door een onafhankelijk orgaan.⁹¹ Wel kan men zich voorstellen dat, zoals in het Duitse systeem, in urgente gevallen een operatie al wordt gestart, alvorens dat orgaan zijn oordeel heeft gevormd.

Op één punt stelt het voorontwerp wél een systeem van voorafgaande toestemming door de rechter voor, namelijk in geval journalisten worden afgeluisterd.⁹² Deze verplichting tot voorafgaande toestemming, die het EHRM uitdrukkelijk heeft vastgesteld in de zaak *Telegraaf Media v. Nederland*,⁹³ is niet alleen gebaseerd op artikel 8 EVRM, maar ook op artikel 10 EVRM, dat een strikte bescherming van het journalistiek brongehem vereist. Daarom ziet de regeling speciaal op het afluisteren van journalisten.⁹⁴ De regering heeft overigens al toegezegd dat bij het afluisteren van advocaten ook een systeem van voorafgaande toestemming zal worden ingevoerd.⁹⁵

Deze speciale regelingen wijzen er overigens op dat een meer algemene constructie met voorafgaande toestemming – door de rechter – wel degelijk voorstelbaar is. Een dergelijke regeling zou twee ‘rechtstatelijke voordelen’ combineren. In de eerste plaats zijn de rechten van de burger beter beschermd omdat het oordeel bindend is. In de tweede plaats is de ‘rechtspositionele onafhankelijkheid’ van de rechter groter dan die van de CTIVD.

Het voorontwerp brengt voorts de klachtprocedure in overeenstemming met de eisen die naar voren komen uit meer recente jurisprudentie van het EHRM. Daaruit kan worden opgemaakt dat het oordeel van het onafhankelijk orgaan, dat zich over de klacht buigt, ook bindend dient te zijn.⁹⁶ De CTIVD krijgt daarom in plaats van haar huidige adviserende rol de bevoegdheid een bindend oordeel te geven (artikel 113 lid 5).⁹⁷ Deze nieuwe rol kan interfereren met haar toezichthoudende rol: indien de Commissie in een eerder stadium een operatie al rechtmatig heeft geoordeeld, is er bij de behandeling van een klacht sprake van structurele partijdigheid. Het voorontwerp bepaalt daarom dat binnen de CTIVD een aparte sectie komt die zich bezig gaat houden met klachten.

5. Proportionaliteit

Artikel 8 lid 2 EVRM bepaalt dat een inmenging in het recht op respect voor het privéleven ‘noodzakelijk in een democratische samenleving’ dient te zijn. Dat impliceert dat sprake moet zijn van een ‘pressing social

91 Het daarvan afzien doet Nederland volgens het NJCM in de Europese achterhoede belanden, reactie NJCM op Voorontwerp, www.internetconsultatie.nl/wiv/reacties.

92 Rb Den Haag, art. 24 Voorontwerp; daartoe was ook al een apart wetsvoorstel ingediend, TK 2014/15, 34 027.

93 EHRM 22 november 2012, no. 39315/06 (*Telegraaf Media e.a./Nederland*).

94 Het vereiste is niet van toepassing wanneer grootschalige onderschepping van telecommunicatiesessies – waarschijnlijk – ook sessies van journalisten worden vastgelegd, EHRM 29 juni 2006, 54934/00 (*Weber & Saravia/Germany*).

95 Brief minister aan de Tweede Kamer d.d. 27 juli 2015, n.a.v. Rb Den Haag 1 juli 2015 RBDHA 2015 : 7436; zie in dezen ook de reactie van de NOvA op het voorontwerp, www.internetconsultatie.nl/wiv/reacties. Voor een tijdelijke regeling in dezen: regeling minister van BZK en minister van Defensie 2015-0000750287, d.d. 16/12/2015.

96 EHRM 6 juni 2006, nr. 62332/00 (*Segerstedt-Wiberg/Sweden*).

97 Zie MvT Voorontwerp, p. 201

need', en de ernst van de inmenging in verhouding dient te staan met het ermee nagestreefde – legitieme – doel. Deze eis van proportionaliteit komt ook tot uitdrukking in de voorwaarde dat de voor een inmenging aangevoerde redenen relevant en voldoende moeten zijn.⁹⁸

De noodzakelijkheidstoets speelt in veel zaken bij het EHRM een centrale rol. Opvallend genoeg is dat bij zaken betreffende vormen van 'secret surveillance' minder het geval. Daarvoor is een aantal redenen. In de eerste plaats is het Hof in de meerderheid van dergelijke zaken tot de conclusie gekomen dat de maatregelen niet in overeenstemming waren met het vereiste 'in accordance with the law'.⁹⁹ Een Franse regeling maakte bijvoorbeeld onvoldoende duidelijk in welke situatie een bevoegdheid kon worden gebruikt;¹⁰⁰ in een Engelse regeling liet het systeem van controle te wensen over.¹⁰¹ Is dat het geval, dan komt het Hof aan een beoordeling van de 'necessity' niet meer toe.

In de tweede plaats worden bepaalde aspecten van de noodzakelijkheid eigenlijk al beoordeeld bij het beantwoorden van de vraag of een inmenging 'in accordance with the law' is. Ontbreekt bijvoorbeeld enige aanduiding van een bewaartermijn van bepaalde gegevens, dan is de kwaliteit van de regelgeving al snel onvoldoende.¹⁰² Men zou echter ook kunnen zeggen dat de mogelijkheid gegevens voor een onbepaalde tijd te bewaren disproportioneel is.

Meer in het algemeen dient het wettelijk kader en de controle op de maatregelen erop gericht te zijn dat er geen willekeurige of disproportionele inmengingen plaatsvinden. Soms lijkt de benadering van het Hof er zelfs op neer te komen dat de proportionaliteit van een concrete maatregel in een specifiek geval niet meer beoordeeld hoeft te worden, indien het wettelijk kader en de controle voldoen aan de eisen die het Hof heeft gesteld op grond van de voorwaarde dat een inmenging 'in accordance with the law is'.¹⁰³ Daar staat tegenover dat in recente jurisprudentie het noodzakelijkheidsvereiste weer wat meer op de voorgrond treedt.¹⁰⁴

Uit de jurisprudentie van het EHRM blijkt in elk geval wèl dat bepaalde inmengingen ernstiger zijn dan andere. Zo is het vastleggen van gegevens omtrent het rijgedrag met een bepaalde auto minder vergaand dan het af luisteren van een telefoon.¹⁰⁵ Zo gaat het grootschalige vastleggen van telecommunicatie uit een bepaald land of via een bepaald satellietkanaal minder ver dan het grootschalig vastleggen van alle telecommunicatie.¹⁰⁶

In dit verband is ook het oordeel van het HvJEU ten aanzien van de data-rentierichtlijn relevant.¹⁰⁷ Het Hof achtte het vastleggen voor maximaal twee jaar van de metagegevens van alle telecommunicatie van alle gebruikers een zeer vergaande beperking van de privacy (en het recht op bescherming van persoonsgegevens), mede omdat uit dergelijke gegevens

98 Zie al EHRM 26 april 1979, no 6538/74 (*Sunday Times/U.K.*).

99 S. Eskens e.a., *Ten standards for oversight and transparency of national intelligence services*, IvIR Amsterdam, 2015, p. 11.

100 EHRM 24 april 1990, no. 11105/84 (*Huwig/France*).

101 EHRM 1 juli 2008, no. 58243/00 (*Liberty a.o./U.K.*).

102 Bijv. EHRM (GK) 4 december 2008, 30562/04 (*S. & Marper/U.K.*).

103 EHRM 18 mei 2010, 26839/05 (*Kennedy/U.K.*).

104 EHRM 15 januari 2015, no. 68955/11 (*Dragojevic/Croatia*).

105 EHRM 2 september 2010, no. 35623/05 (*Uzun/Germany*).

106 In EHRM 29 juni 2006, no. 54934/00 (*Weber & Saravia/Germany*) was sprake van het grootschalig vastleggen van bepaald internationaal telefoonverkeer.

107 HvJ EU 8 april 2014, C-293/12 en C-594/12

zeer veel omtrent iemands levenswijze en interesse kan worden opge-
maakt. De inmenging was mede daarom niet gerechtvaardigd, ondanks
de belangrijke doelen die ermee gediend zouden kunnen zijn.

De Wivd 2002 bepaalt uitdrukkelijk dat voor de uitoefening van de be-
voegdheden de vereisten van subsidiariteit en proportionaliteit gelden (ar-
tikelen 31 en 32). Dat betekent dat zowel de dienst zelf, alvorens een ope-
ratie te beginnen, als de minister, wanneer zijn toestemming vereist is, de
proportionaliteit van een maatregel moet beoordelen. Eerder is reeds op-
gemerkt dat de minister de motivering voor bijvoorbeeld een tap slechts
in gecomprimeerde vorm bekijkt, en het niet bekend is of hij ooit zijn toe-
stemming heeft geweigerd om reden dat hij de inmenging niet noodzake-
lijk achtte.

De controle op de proportionaliteit van de maatregelen zal dan ook met
name van de CTIVD moeten komen. Uit de verschillende toezichtrappor-
ten blijkt dat het proportionaliteitsvereiste niet steeds even zorgvuldig
recht wordt gedaan. Bij de telefoontap lijken *relatief* weinig problemen te
bestaan.¹⁰⁸ De taps zijn in het algemeen rechtmatig; wel gaat er zo nu en
dan wat mis. Een voorbeeld is het te lang voortzetten van een tap.¹⁰⁹ De
Commissie meende voorts dat de AIVD op de grens van de wet opereerde
bij het zetten van een tap alleen naar aanleiding van iemands uitlatingen
op internet.¹¹⁰ De bevindingen van de CTIVD zijn overigens moeilijk vol-
ledig op waarde te schatten, omdat niet wordt aangegeven welk percenta-
ge van de taps zij heeft onderzocht.

Bij het opzuigen van alle gegevens van bepaalde webfora is het beeld
minder gunstig. Hier geldt volgens de CTIVD, juist omdat het niet het ge-
richt verzamelen van gegevens betreft, een verzwaarde proportionaliteits-
toets. Indien een forum meer algemeen van aard is,¹¹¹ kan zo'n operatie
slechts onder bijzondere omstandigheden en onder aanvullende voor-
waarden geoorloofd zijn.¹¹² De verwerving en vastlegging van de gegevens
van grotere fora als sociale netwerksites, waarbij de te verwachten op-
brengst in geen verhouding stond met de inbreuk op de persoonlijke le-
venssfeer van alle gebruikers, was dan ook onrechtmatig.¹¹³ Bovendien
was de verwerving meerdere jaren voortgezet.¹¹⁴ Deze kritiek van de
CTIVD is niet mals. Al aangenomen dat de Wivd 2002 op zichzelf een
grondslag biedt voor het opzuigen van alle gegevens van een forum, zijn
er in vier gevallen, in strijd met het vereiste van proportionaliteit, gege-
vens van talloze personen vastgelegd, zonder dat deze op enigerlei wijze
tot de 'doelgroep' van de AIVD behoren.

Bij het grootschalig vastleggen van ethergebonden telecommunicatie en
de analyse van de metagegevens daarvan speelde een aantal problemen.
In de eerste plaats was de wetgever van oordeel dat het opvangen zelf nog

108 Rapport CTIVD 46.

109 Rapport CTIVD 40, p. 6 e.v.

110 Tevens is er een aantal ge-
vallen waarin de CTIVD het han-
delen van de AIVD onzorgvuldig
achtte, bijvoorbeeld omdat een
tap of een verlenging ervan on-
volledig was gemotiveerd en een
afweging in het kader van het
proportionaliteitsvereiste ont-
brak, Rapport CTIVD 35, p. 6.

111 Rapport CTIVD 39, p. 14.

112 Idem en Rapport CTIVD 39,
p. 26; zie al Rapport CTIVD 38,
p. 23.

113 Rapport CTIVD 39, p. 27.

114 Bulkgegevens zijn ook ten
onrechte gebruikt bij veiligheids-
onderzoeken en er is een forum
opgezogen ten behoeve van een
buitenlandse dienst, zonder dat
de CTIVD overtuigd was van de
proportionaliteit van deze
operatie.

geen inbreuk op het recht op respect voor het privéleven vormde, nu de dienst ongericht te werk gaat en de gegevens dus niet van meet af aan gekoppeld zijn aan een bepaald persoon, en er ook nog niet nader kennis wordt genomen van de gegevens.¹¹⁵ Die redenering overtuigt niet.¹¹⁶ Een groot gedeelte van de vastgelegde gegevens is wel degelijk als persoonsgegevens te kenmerken¹¹⁷ en het grootschalig karakter van de interceptie zou juist ook een reden voor een strenger regime kunnen zijn.

De insteek van de wetgever heeft er echter toe geleid dat niet voorzien is in toestemming door de minister. De dienst heeft de metagegevens van de vastgelegde sessies daarom lange tijd als 'lastenvrij' beschouwd. Dat heeft er toe geleid dat de bij de beslissingen tot grootschalige analyse weinig of geen aandacht is besteed aan de proportionaliteit van de maatregel en alleen al daarom de motivering te wensen overlaat.

Gebrekkige motivering, juist op het punt van proportionaliteit, is door de CITVD ook meermalen vastgesteld ten aanzien van de beslissing tot vaststelling van de criteria waarmee de opgevangen telecommunicatiesessies nader geselecteerd worden.¹¹⁸ Mede om die reden heeft de Commissie er in het verleden dan ook enkele malen op gewezen dat zij de rechtmatigheid niet kon beoordelen. Anders gezegd: er waren onvoldoende redenen aangevoerd, zodat de inmenging als niet noodzakelijk beschouwd kon worden.

Uit een recent rapport van de CTIVD komt overigens naar voren dat de 'inhoudelijke opbrengst' van de grootschalig onderschepte communicatie over de onderzochte betreffende periode beperkt is.¹¹⁹ De CTIVD zet daarom vragen bij de effectiviteit en de proportionaliteit. In de aanbiedingsbrief aan de Kamer wijst de minister erop dat de analyse van de metadata juist wel heel nuttig is. Daarvoor lijkt de inhoud van de gesprekken echter niet – jarenlang – bewaard te hoeven worden. De grootschalige inmenging in de privacy komt, gezien de beperkte opbrengst, dan ook als disproportioneel voor.¹²⁰

Het voorontwerp handhaaft – uiteraard – het uitgangspunt dat het uitoefenen van de bijzondere bevoegdheden proportioneel en subsidiair dient te zijn. Tevens komt het tegemoet aan bepaalde van de beschreven gebreken. Zowel het vastleggen van grootschalige telecommunicatiesessies als het analyseren van de metagegevens wordt door de wetgever nu zonder meer beschouwd als een inmenging in het recht op respect voor het privéleven. Meer in het algemeen lijkt het van oudsher gehanteerde onderscheid tussen 'vergaande' inmengingen die op de inhoud van de communicatie zien, en 'lichte' inmengingen die zich beperken tot de metagegevens, genuanceerd te worden.¹²¹ Dat is in zoverre terecht, dat ook uit

115 *Kamerstukken II 1997/98, 25877, 3, p. 44.*

116 Vgl. Commissie Dessens 2013, p. 77 v.

117 Ook als het om verkeersgegevens gaat, die buiten de reikwijdte van art. 13 Grondwet (telefoon en telegraafgeheim) vallen, is er sprake van een inmenging in het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer (art. 10 Grw). De regering was zich daar ook van bewust, *Kamerstukken II 1997/98, 25877, 14, 35.*

118 Rapport CTIVD 40, p. vi.

119 Rapport CTIVD 46, p. 20.

120 Vgl. ook Jacobs 2016.

121 MvT Voorontwerp, p. 64; zie overigens al het daar in een noot aangehaalde 25877, 3, 29: 'In de praktijk wordt de zwaarte van de inbreuk toch vooral bepaald door de technische en praktische invulling van een bijzondere bevoegdheid en de duur en opbrengst van de inzet.'

metagegevens, en zeker uit een grote hoeveelheid daarvan, zeer veel op-
gemaakt kan worden.

Het voorontwerp zorgt anderzijds voor een uitbreiding van bevoegdhe-
den. Het meest controversieel is de uitbreiding van de huidige bevoegd-
heid tot het grootschalig vastleggen van *ethergedragen* telecommunicatie
tot alle telecommunicatie, dus ook *kabelgebonden* telecommunicatie. Als
reden daarvoor kan aangevoerd worden dat de telecommunicatie steeds
meer richting kabel verschuift,¹²² zodat de huidige bevoegdheid in de
praktijk steeds minder impact heeft.¹²³

Daar staat tegenover dat er, zoals hiervoor aangegeven, aanwijzingen zijn
dat het bewaren van de inhoud van de gesprekken niet veel oplevert. Ook
los daarvan maakt het voorontwerp onvoldoende duidelijk of deze be-
voegdheid alleen in zeer bijzondere omstandigheden en voor korte duur
en/of ten aanzien van bepaalde informatiestromen mag worden ingezet
of dat de wet de mogelijkheid opent dat permanent een aanzienlijk deel
van alle kabelgebonden telecommunicatie wordt vastgelegd en de metage-
gevens geanalyseerd worden. Zeker in dat laatste geval gaat het om een
ongekende inmenging, bij de proportionaliteit waarvan men grote vraag-
tekens kan zetten. In *Weber en Saravia*, een zaak waarin het EHRM ak-
koord ging met een vorm van grootschalige onderschepping van *bepaald*
internationaal telecommunicatieverkeer, wees het Hof daarnaast ook nog
op het *tijdelijk* karakter van de maatregel.¹²⁴

Zo beschouwd en gezien ook de gebrekkige controle op de AIVD, is het
niet onbegrijpelijk dat de voorgestelde uitbreiding van de bevoegdheid
niet alom met gejuich is ontvangen. Daarbij komt dat de gebrekkige
kennis over de inzet en effectiviteit van deze middelen¹²⁵ een oordeel over
de proportionaliteit er niet makkelijker op maakt.

6. Conclusie

Het legaliteitsbeginsel is tegenwoordig onverkort van toepassing op de
AIVD; het vereiste ‘overeenkomstig de wet’ uit het EVRM zorgt boven-
dien voor aanvullende eisen ten aanzien van de vastlegging van een be-
voegdheid. De wetgever heeft daar consequenties uit getrokken bij de tot-
standkoming van de Wivd 2002. Toen is ook afgezien van het opnemen
van een onbepaalde bevoegdheid tot het inzetten van nieuwe – nog onbe-
kende – middelen. Desondanks heeft de technologische ontwikkeling de
bevoegdheden van de AIVD in de praktijk verruimd. Er zijn technische
mogelijkheden tot dataverwerving en data-analyse ontstaan, waar de wet-
gever nog geen weet van had.

122 MvT Voorontwerp, p. 63:
90% van de telecommunicatie
verloopt via kabelnetwerken.

123 Meer in het algemeen is het
vreemd dat de bevoegdheid van
de drager van de signalen af-
hangt communicatietechniek af-
hangt, Voorontwerp MvT, p. 55.

124 EHRM 29 juni 2006, no.
54934/00 (*Weber & Saravia/
Germany*).

125 Vgl. commentaar NJCM op
voorontwerp, p. 7; www.internet-consultatie.nl/wiv/reacties.

Zonder adequate controlemechanismen is het de minister die uitmaakt of de wet inderdaad een grondslag biedt voor de uitoefening van dergelijke bevoegdheden. De geheimhouding kan er voor zorgen dat het parlement als geheel pas jaren later op de hoogte raakt van bepaalde technieken, met het gebruik waarvan het 'blijkbaar' ingestemd heeft. Hoewel de wetgever niet alles kan voorzien, doet hij er goed aan een bevoegdheid zo helder mogelijk te omschrijven. Het voorontwerp schiet in dit opzicht op bepaalde cruciale punten tekort. Zo krijgt het begrip 'doelgericht', gebruikt ten aanzien van het grootschalig vastleggen van telecommunicatiesessies, geen handen en voeten.

De parlementaire controle op de AIVD is gebrekkig. In de Civd lijkt de minister over het algemeen geen grondige verantwoording af te leggen. Plenair is er daarvoor veelal te weinig informatie. Enerzijds is dat onvermijdelijk, daar operaties geheim moeten blijven, anderzijds lijken de mogelijkheden tot transparantie niet ten volle benut te worden. Weliswaar is er de laatste decennia een grotere openheid rond de AIVD ontstaan, de publieke en parlementaire discussie zouden gebaat zijn met het publiceren van gegevens over de bijdrage van de AIVD aan de veiligheid en gegevens over de omvang van de inzet van bepaalde bevoegdheden. Huiver op dit punt kan vooral tot argwaan leiden. Bovendien kan het parlement zonder dat soort informatie nog moeilijker beoordelen welke (nieuwe) bevoegdheden er nodig zijn of welke toestemmingsprocedures opportuun zijn.

Daarmee zijn we bij de volgende heikele kwestie aangeland, namelijk het systeem van 'checks and balances'. Het wetsvoorstel kent ten opzichte van de huidige wet een aantal kleine versterkingen van de controle. In de eerste plaats wordt vaker vereist dat de minister toestemming geeft voor een operatie, zonder de mogelijkheid van mandaat. Dat is, ook uit perspectief van het EVRM, positief te waarderen, maar het kan om twee redenen niet gezien worden als een grote stap voorwaarts. In de eerste plaats lijkt de controle door de minister niet diepgaand te (kunnen) zijn, alleen al door het aantal toestemmingsverzoeken. In de tweede plaats blijft deze vorm van controle, rechtsstatelijk gezien, binnen de uitvoerende macht.

Juist ook om die reden hoort een onafhankelijk orgaan een centrale rol te spelen bij de controle op de veiligheidsdienst. De Wivd 2002 heeft de CTIVD in het leven geroepen en daarmee de controle uitdrukkelijk verbeterd, maar idealiter zou de rechter toestemming moeten geven voorafgaand aan een geheime operatie die als substantiële inmenging in het recht op privacy valt te kenmerken. Dat niet is gekozen voor een structurele rol voor de rechter, hoeft echter niet in strijd te zijn met de vereisten, zoals geformuleerd door het EHRM. Een belangrijke kanttekening is wèl

dat de oordelen van de CTIVD niet bindend zijn. Het voorontwerp brengt hierin geen grote verandering. Het belangrijkste argument daarvoor is dat de minister zijn 'volle verantwoordelijkheid' – men leze zijn exclusieve bevoegdheid – moet behouden.

Dit uitgangspunt vloeit niet voort uit eisen van geheimhouding; het oordeel van de CTIVD over specifieke operaties is immers sowieso niet openbaar. De machtsvraag staat centraal: wie moet in zaken van nationale veiligheid bij het inzetten van bepaalde middelen het laatste woord hebben? Vanuit rechtsstatelijk perspectief zou dat de rechter of in ieder geval een onafhankelijk orgaan moeten zijn. Wel kan men zich voorstellen dat in urgente gevallen een bepaald middel al ingezet mag worden hangende het oordeel van het onafhankelijk orgaan.

Een andere kwestie is de vraag naar de proportionaliteit van de beperking van het grondrecht op respect voor het privéleven en bescherming persoonsgegevens. Niet elk potentieel veiligheidsbelang is immers voldoende voor een – vergaande beperking – van grondrechten. De CTIVD heeft in het verleden dan ook terecht kunnen oordelen dat de AIVD meer dan eens een onjuiste afweging had gemaakt. Het is wellicht begrijpelijk dat de AIVD de neiging heeft van een bevoegdheid een maximaal gebruik te maken, maar dat is bij uitstek een argument voor een systeem waarin een onafhankelijk orgaan toestemming moet geven. Nu komt het oordeel van de CTIVD, dat de AIVD haar boekje te buiten is gegaan, vaak als mosterd na de maaltijd.

De vraag naar de proportionaliteit doet zich bij uitstek voor bij de bevoegdheid tot grootschalige interceptie van telecommunicatiesessies. Daarbij staat het veiligheidsbelang tegenover een zeer omvangrijke inmenging in het grondrecht, zeker nu de sessies, zoals het voorontwerp bepaalt, drie jaar bewaard kunnen worden. Dat lijkt volstrekt disproportioneel in het licht van de recente bevindingen van de CTIVD dat de 'inhoudelijke opbrengst' gering is. Wel zij gezegd dat het EHRM vormen van grootschalige interceptie onder bepaalde voorwaarden heeft geaccepteerd. Daarbij is het wel van betekenis dat de bevoegdheid slechts in speciale situaties 'doelgericht' mag worden gebruikt onder effectieve controle van de CTIVD, of dat structureel de sessies van talloze burgers drie jaar lang worden opgeslagen. Het voorontwerp gaat aan al deze bezwaren voorbij.

Er bestaat uiteraard de nodige samenhang tussen de aangeroerde kwesties. Bepaalde bevoegdheden, als een telefoontap, zijn eerder acceptabel indien er sprake is van effectieve controle door een onafhankelijk orgaan, dat oordeelt over legaliteit en proportionaliteit, en indien het parlement – en de burger – ook enig zicht hebben in de omvang van de inzet en de effectiviteit. Deze opmerkingen gelden in verhoogde mate voor het

opzuigen van alle gegevens van webfora. De CTIVD heeft hier – achteraf – de nodige gebreken geconstateerd; zo konden bepaalde operaties de proportionaliteitstoets niet doorstaan. Tevens is gebleken dat de besluitvorming bij het onderscheppen en grootschalig analyseren van de metagegevens van telecommunicatiesessies op zijn minst onzorgvuldig is geweest. Zo beschouwd is het dan ook wat veel gevraagd om de betreffende bevoegdheden zonder meer uit te breiden naar de kabelgebonden telecommunicatie.

Beziet men de ontwikkeling van de regelgeving ten aanzien van de veiligheidsdienst sinds W.O. II dan lijkt een uitbreiding van de wettelijke inbedding steeds hand in hand te gaan met een toename van de omvang van de mogelijke inmengingen in de privacy. Zo opereerde de BVD op grond van een schimmig KB, maar van grootschalige intercepties was nog geen sprake. Inmiddels is er sprake van een uitgebreide wettelijke grondslag, die overigens niet kan voorkomen dat over de omvang van bevoegdheden controverses kunnen ontstaan. Wat in het bijzonder opvalt, is dat een vorm van effectieve onafhankelijke controle die kan voorkomen dat de AIVD haar boekje te buiten gaat, ontbreekt.

Het voorontwerp brengt daarin geen wezenlijke verandering. Tegenover een aanzienlijke uitbreiding van bevoegdheden staan betrekkelijk kleine stappen richting een verdere inpassing van de AIVD in de democratische rechtsstaat. Ook als erkend wordt dat deze inpassing, door het vereiste van geheimhouding van specifieke operaties, altijd beperkt van aard zal kunnen zijn, kan men na lezing van het voorontwerp de gedachte ‘too little, too late’ moeilijk onderdrukken.

Literatuur

Bochel e.a. 2014

H. Bochel e.a., *Watching the watchers, Parliament and the intelligence services*, Palgrave Macmillan 2014

Bovend'Eerd 2014

P.P.T. Bovend'Eerd (e.a.), *Grondwet. Tekst & Commentaar*, Deventer 2014

Brinkhoff 2014

S. Brinkhoff, ‘Ambtsberichten van de AIVD. Belangrijke maar met risico's omgeven schakel in de strafrechtelijke aanpak van het jihadisme’, *NJB* 2014, p. 2633-2639

Corstens 2014

G.J.M. Corstens, *Het Nederlandse Strafprocesrecht*, Deventer 2014,

Van Dalen 2015

O. van Dalen, 'Burgers tegen Plasterk: Het Nederlandse staartje van de Snowden-saga', *Ars Aequi* 2015, p. 287-293

Engelen 1995

D. Engelen, *Geschiedenis van de BVD*, proefschrift UvA 1995

Eskens e.a. 2015

S. Eskens e.a., *Ten standards for oversight and transparency of national intelligence services*, IvIR Amsterdam, 2015

Fijnaut 2012

C. Fijnaut, *Het toezicht op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten: de noodzaak van een krachtiger samenspel*, 2012, te downloaden op: <http://www.ctivd.nl/>

Gerards 2011

J. Gerards, *EVRM Algemene Beginselen*, Den Haag 2011

Jacobs 2016

B. Jacobs, 'Select while you collect. Over de voorgestelde interceptie-bevoegdheden voor inlichtingen- en veiligheidsdiensten', *NJB* 2016, p. 198 – 261

Keulen & Knigge 2010

B.F. Keulen & G. Knigge, *Strafprocesrecht*, Deventer 2010

Kristen

F.G.H. Kristen, 'Strafvorderlijk legaliteitsbeginsel', *Ars Aequi* 2010, p. 641-645

Van Ommeren

F. van Ommeren, 'Het legaliteitsbeginsel als hoeksteen van het staats- en bestuursrecht', *Ars Aequi* 2010, p. 645-647

Van der Pot 2014

Van der Pot, *Handboek van het Nederlandse staatsrecht*, 16^e druk, Deventer 2014

Schilder, Loof & Sparrius 2013

A.E. Schilder, J-P Loof en K. Sparrius, 'Vechten tegen spoken in de mist. Over veiligheidsonderzoeken en vertrouwensfuncties en rechtsbescherming', *NJB* 2013, p. 195 – 202

Voermans 2011

W. Voermans, 'Legaliteit als middel tot een doel', *preadvies NJV* 2011, p. 11

Weisse 2014

N-F Weisse, 'Der Richtervorbehalt im Nachrichtendienstrecht', *DÖV* 2014, p. 831 e.v.