

Toezichtsrapport

over de inzet van journalisten als agent door de MIVD

CTIVD nr. 77

Vastgesteld op 16 mei 2024

Commissie van Toezicht op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten

Commissie van Toezicht
op de Inlichtingen- en
Veiligheidsdiensten

CTIVD nr. 77

TOEZICHTSRAPPORT

over de inzet van journalisten als agent door de MIVD

Inhoudsopgave

1.	Aanleiding en opzet onderzoek	3
2.	Vastlegging contactmomenten met de agent	5
3.	Toestemming	7
4.	Noodzakelijkheid, proportionaliteit en gerichtheid	8
5.	Vrijwilligheid	10
6.	Veiligheid	11
7.	Geheimhouding identiteit journalist	13
8.	Subbronnen	14
9.	Plan inzet agent, vastlegging en evaluatie agentoperatie	15
10.	Conclusie	16
11.	Aanbevelingen	17

Commissie van Toezicht
op de Inlichtingen- en
Veiligheidsdiensten

CTIVD nr. 77

TOEZICHTSRAPPORT

over de inzet van journalisten als agent door de MIVD

1. Aanleiding en opzet onderzoek

In de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2017 (hierna: Wiv 2017) is neergelegd dat de AIVD en de MIVD bij de uitvoering van hun taken gebruik mogen maken van bronnen. Als de bronnen natuurlijke personen zijn gaat het om de bevoegdheid tot het inzetten van informanten (artikel 39 Wiv 2017) en agenten (artikel 41 Wiv 2017). Een informant beschikt vanuit zijn hoedanigheid of positie over informatie die voor een dienst relevant kan zijn en wordt gevraagd om die informatie aan die dienst te verstrekken. Een agent wordt onder verantwoordelijkheid en instructie van een dienst ingezet om gericht gegevens te verzamelen omtrent personen en organisaties die voor de taakuitvoering van de dienst van belang kunnen zijn. Informanten en agenten kunnen zowel de Nederlandse als een andere nationaliteit hebben en zij worden zowel in het binnen- als in het buitenland ingezet. Ook de inzet van journalisten als bron door de diensten is wettelijk toegestaan.

Eind 2022 was er maatschappelijke aandacht voor het inzetten van journalisten als informant of agent door de AIVD en MIVD. In de media werden zorgen geuit over het systematisch “ronselen” van journalisten als bron door de diensten. Deze zorgen zagen op het feit dat hierdoor de journalistieke onafhankelijkheid in het geding zou kunnen komen. Tevens zouden journalisten (en/of hun bronnen), in het bijzonder diegenen die werken in onveilige landen, in gevaar worden gebracht. Tot slot zou het inzetten van journalisten als bron door diensten een risico vormen voor de journalistieke bronbescherming. De directeur-generaal van de AIVD heeft vervolgens aangegeven dat, indien journalisten benaderd worden, dit met waarborgen is omgeven en hierbij geen drang en dwang wordt toegepast. Naar aanleiding van deze media-aandacht werden Kamervragen gesteld en ontstond discussie of een verbod nodig was op het benaderen van journalisten als bron voor inlichtingen- en veiligheidsdiensten.

De journalistiek vervult een controlerende en informerende functie in de maatschappij. Via de media kunnen journalisten betrouwbare informatie geven aan burgers over onder meer de politiek, rechtspraak en samenleving, zodat deze goed geïnformeerde beslissingen kunnen nemen. De journalistiek is daarom een belangrijke pijler van de democratie. Om die functie naar behoren te kunnen uitvoeren heeft deze beroepsgroep het recht op vrije nieuwsgaring en de verantwoordelijkheid het nieuws naar waarheid, onafhankelijk en met open vizier te brengen, aldus de Code voor de journalistiek. Daarbij beschermt de journalist de bronnen aan wie vertrouwelijkheid is toegezegd en kan een journalist onder omstandigheden een beroep doen op het verschoningsrecht.

De genoemde publieke en politieke aandacht, alsmede de aandacht binnen de beroepsgroep zelf, zijn aanleiding geweest voor de CTIVD om een onderzoek te starten naar de inzet van journalisten als agent door de MIVD en de AIVD. De uitkomsten van het onderzoek bij de AIVD zijn in een separate rapportage neergelegd. De CTIVD wil met de uitkomsten van deze onderzoeken, die zijn aangekondigd op 23 mei 2023, bijdragen aan het leveren van feiten en inzichten voor het maatschappelijke en politieke debat.

Bij het onderzoek stond de volgende onderzoeksvraag centraal:

> *Heeft de MIVD in de periode van 1 januari 2019 tot 1 januari 2023 journalisten als agent op rechtmatige wijze ingezet?*

De CTIVD heeft ervoor gekozen om de bevoegdheid tot het inzetten van informanten niet te onderzoeken, omdat agenten worden aangestuurd door de diensten en dus op actievere en gerichtere wijze inlichtingen verzamelen dan informanten. Voorts betreft de bevoegdheid tot het inzetten van agenten een bijzondere bevoegdheid die extra waarborgen kent en betreft de inzet van informanten een algemene bevoegdheid. Bij dit onderzoek heeft de CTIVD gekeken naar bijzondere aspecten die het uitvoeren van de rol als agent voor een journalist en zijn bronnen met zich mee kan brengen ten opzichte van andere agenten. Om die reden zijn de volgende deelonderwerpen onderzocht: toestemming voor de inzet, noodzakelijkheid, proportionaliteit, gerichtheid, vrijwilligheid, veiligheid, geheimhouding van de identiteit van de journalist en geheimhouding van de bronnen van de journalist (hierna: subbronnen).

De CTIVD heeft niet onderzocht of de personen die door de MIVD zijn aangemerkt als journalist ook terecht als zodanig zijn aangemerkt. De CTIVD is uitgegaan van de kwalificatie hieromtrent van de MIVD. Hetzelfde geldt voor de vraag of de journalist terecht is aangemerkt als agent in de zin van artikel 41 Wiv 2017, of dat de journalist kon worden aangemerkt als informant op grond van artikel 39 Wiv 2017. De CTIVD heeft ook hier geen onderzoek naar gedaan en is voor de afbakening van het onderzoek uitgegaan van de kwalificatie van de MIVD.

Het onderzoek is gestart met een vooronderzoek waarin de CTIVD schriftelijke vragen heeft gesteld en documentatie heeft opgevraagd. Vervolgens heeft dossieronderzoek plaatsgevonden. De CTIVD heeft alle operaties onderzocht waarbij de MIVD een journalist als agent heeft ingezet in de periode van 1 januari 2019 tot 1 januari 2023. Om de bevindingen van het dossieronderzoek te verifiëren hebben gesprekken plaatsgevonden met de MIVD en is om aanvullende informatie verzocht. Er is niet gesproken met de journalisten die zijn ingezet als agent. Alle bevindingen zijn gebaseerd op documentatie en toelichting van de MIVD.

Bevindingen

Uit het onderzoek blijkt dat in de periode vanaf 1 januari 2019 tot 1 januari 2023 journalisten zijn ingezet als agent op grond van artikel 41 Wiv 2017. Deze journalisten zijn woonachtig in het buitenland, hebben een buitenlandse nationaliteit en zijn ook in het buitenland ingezet.

De hieronder opgenomen bevindingen beschrijven per deelonderwerp eerst de toepasselijke wet- en regelgeving en het intern schriftelijke beleid van de MIVD (hierna: beleid) ten aanzien van dat deelonderwerp. Vervolgens worden onder elk deelonderwerp de bevindingen van het onderzoek beschreven en is een deelconclusie opgenomen.

2. Vastlegging contactmomenten met de agent

Wet- en regelgeving

In meerdere wetsartikelen wordt voorgeschreven dat en op welke wijze de diensten de inzet van de agentenbevoegdheid moeten vastleggen. Zo bepaalt artikel 31 Wiv 2017 dat van de uitoefening van een bevoegdheid aantekening wordt gehouden. Deze verplichting is niet alleen van belang voor interne controledoeleinden, maar ook om effectief toezicht door de CTIVD mogelijk te maken. Op grond van artikel 41, eerste en zevende lid, Wiv 2017 is de agent onder instructie van de dienst belast met het gericht gegevens verzamelen en wordt de instructie aan die agent schriftelijk vastgelegd. Dit is noodzakelijk voor de sturing van operationele activiteiten en om het optreden van de agent in voorkomende gevallen achteraf te kunnen toetsen en evalueren. Tevens vloeit de plicht tot vastlegging voort uit de zorgplicht van artikel 23 Wiv 2017, omdat de hoofden van de dienst zonder deugdelijke dossiervoering niet aantoonbaar zorg kunnen dragen voor de veiligheid van de agent.

Beleid

In het beleid van de MIVD is neergelegd dat in operatierapporten de contacten met de agent moeten worden vastgelegd ten behoeve van aansturing, vastlegging en verantwoording. In de operatie-rapporten wordt verslag gedaan van de contacten tussen de dienst en de agent, de instructies die de dienst aan een agent heeft gegeven, de door de agent verrichte activiteiten, de informatie die is verzameld en overige bijzonderheden.

Bevindingen

Uit het onderzoek is gebleken dat ten aanzien van een deel van de operaties over een bepaalde periode geen operatierapporten zijn opgesteld. Zo zijn bij één operatie vanaf februari 2020 tot in ieder geval het einde van de onderzoeksperiode van de CTIVD (i.e. tot 1 januari 2023) geen operatierapporten opgesteld. Bij een andere operatie zijn vanaf het begin van de operatie (augustus 2022) tot in ieder geval het einde van de onderzoeksperiode geen operatierapporten opgesteld. Er zijn wel contactmomenten geweest met de journalist als agent. Dit blijkt uit opgestelde informatierapporten over de betreffende periodes en uit gesprekken met medewerkers van de MIVD. In informatierapporten worden de inlichtingen beschreven die de agenten aan de dienst hebben verstrekt. Door het ontbreken van operatierapporten was het voor de CTIVD ten aanzien van de betreffende operaties in voornoemde periodes niet mogelijk om met betrekking tot een aantal deelonderwerpen een volledige toetsing uit te voeren.

Deelconclusie:

De MIVD heeft beleid vastgesteld om invulling te geven aan de wettelijke verplichtingen tot vastlegging van de uitoefening van de agentenbevoegdheid. Bij een deel van de operaties waarbij journalisten als agent zijn ingezet heeft de MIVD dit beleid volledig en kwalitatief goed nageleefd. Bij een aantal operaties heeft de MIVD dit beleid niet volledig nageleefd. In de betreffende dossiers ontbreken de operatierapporten over een langere periode. De informatie die in deze rapporten had moeten worden vastgelegd ten behoeve van aansturing, vastlegging en verantwoording is daardoor niet beschikbaar. De CTIVD acht dit onrechtmatig.

Allereerst dient de MIVD te allen tijde zicht te houden op de inzet van een agent om adequaat invulling te kunnen geven aan de zorgplicht (artikel 23 Wiv 2017) en te kunnen beoordelen of de inzet van de agent kan worden verlengd (artikel 41, achtste lid, juncto artikelen 18 en 26 Wiv 2017). Het welzijn en de veiligheid van de agent moeten worden meegewogen in de besluitvorming tot een mogelijke verlenging van die inzet. Door het ontbreken van de operatierapporten over een langere periode is onduidelijk of de MIVD in de desbetreffende operaties volledig heeft

voldaan aan haar zorgplicht jegens de betrokken agenten en alle relevante informatie in de besluitvorming over de verlengingen van hun inzet heeft betrokken.

Het ontbreken van de operatierapporten betekent ook dat de MIVD geen volledige aantekening heeft gehouden van de uitoefening van de bevoegdheid tot inzet van een agent. Dit is in strijd met artikel 31 van de Wiv 2017. Ook is de instructie aan de agent in deze operaties niet schriftelijk vastgelegd. Dit is in strijd met artikel 41, zevende lid, van de Wiv 2017. Hierdoor kan de MIVD niet volledig aantonen hoe zij de betrokken agenten in deze operaties heeft aangestuurd en zicht heeft gehouden op hun inzet. Zo kan niet worden nagegaan of, en zo ja welke instructie de desbetreffende agenten hebben gekregen. Evenmin kan worden vastgesteld hoe het in deze periodes met het welzijn en de veiligheid van de desbetreffende agenten was gesteld. Dit betekent dat het optreden van de agenten en de handelwijze van de MIVD niet volledig kunnen worden getoetst voor interne controle- en evaluatiedoeleinden. Ook de CTIVD heeft haar rechtmatigheidstoezicht niet volledig kunnen uitoefenen. Dat de dossiers wel informatierapporten over deze periodes bevatten, doet aan het voorgaande niets af. In deze rapporten worden uitsluitend de inlichtingen beschreven die een agent heeft verstrekt.

3. Toestemming

Wet- en regelgeving

Om een agent te kunnen inzetten dient ingevolge artikel 41, tweede lid, Wiv 2017, toestemming te worden verleend door de betrokken minister of namens deze door het hoofd van de dienst. De directeur van de MIVD (hierna: DMIVD), kan een aan hem ondergeschikte ambtenaar bij schriftelijk besluit aanwijzen die toestemming namens hem te verlenen.

Beleid

Het beleid van de MIVD bepaalt dat een initiële toestemming voor de inzet van een agent moet worden gegeven door de minister. Toestemmingen om die inzet te verlengen moeten worden verleend door de DMIVD. Voorts schrijft het beleid voor dat een toestemming voor de inzet van een verschoningsgerechtigde geldig is voor een periode van maximaal drie maanden. In het beleid worden journalisten ook onder verschoningsgerechtigden geschaard omdat de Hoge Raad in navolging van de jurisprudentie van het EHRM een beperkt verschoningsrecht heeft toegekend aan journalisten ter bescherming van hun bronnen. De genoemde drie maanden is een kortere periode dan de maximaal toegestane periode van een jaar die normaliter geldt voor agenten in verband met de bijzondere positie waarin de journalist zich bevindt, aldus het beleid.

Bevindingen

Uit de beoordeling van de dossiers blijkt dat bij alle operaties de initiële toestemming voor de inzet van de journalist als agent is gegeven door de minister. Ten aanzien van de verlengingen is toestemming gegeven door de DMIVD.

Deelconclusie:

De MIVD heeft beleid vastgesteld om invulling te geven aan de wettelijke toestemmingsverplichting. In de praktijk wordt dit beleid ook toegepast.

Bij het geven van toestemming voor de inzet van journalisten als agent heeft de MIVD rekening gehouden met de bijzondere positie van een journalist (als verschoningsgerechtigde). Dit geldt zowel voor het geven van toestemming voor initiële aanvragen als voor verlengingen. In alle gevallen wordt de periode waarvoor de toestemming is gegeven verkort van maximaal een jaar naar maximaal drie maanden. Dit betekent dat elke drie maanden opnieuw moet worden vastgesteld of de inzet (nog steeds) aan de toepasselijke eisen voldoet.

De toestemming is zowel voor initiële aanvragen als voor verlengingen steeds op het juiste niveau verleend.

4. Noodzakelijkheid, proportionaliteit en gerichtheid

Wet- en regelgeving

De uitoefening van een bevoegdheid door de MIVD moet altijd voldoen aan onder meer de beginselen van noodzakelijkheid, proportionaliteit en gerichtheid (artikelen 18 en 26 Wiv 2017). Dit geldt dus ook voor het gebruik van de bevoegdheid om een agent in te zetten.

Beleid

Het beleid van de MIVD bepaalt dat als een verschoningsgerechtigde wordt ingezet als agent, zijn positie als verschoningsgerechtigde bij de besluitvorming over de inzet moet worden meegewogen. In het beleid wordt uitgelegd dat degene die zich wendt tot een verschoningsgerechtigde dit doet met het vertrouwen dat hetgeen wordt besproken tussen hen blijft en dat daarom terughoudend moet worden omgesprongen met de inzet van verschoningsgerechtigden als agent. Als een verschoningsgerechtigde als agent wordt ingezet dan vereist het beleid onder meer dat extra aandacht wordt besteed aan de vereisten van noodzakelijkheid, proportionaliteit en gerichtheid. Als de verschoningsgerechtigde een journalist is, dan moeten ook de belangen van de bronnen van de journalist in de besluitvorming worden meegewogen.

Bevindingen

Noodzakelijkheid: In alle onderzochte toestemmingsverzoeken wordt de noodzakelijkheid van de inzet van de bevoegdheid gemotiveerd. Dit gebeurt onder meer door een beschrijving van de onderzoeksopdracht waarvoor het noodzakelijk is dat een agent wordt ingezet om de benodigde inlichtingen te verzamelen. De motiveringen zijn in de toestemmingsverzoeken van de verschillende operaties van vergelijkbare strekking. Bij een aantal operaties is ook benoemd dat juist een journalist vanwege diens natuurlijke cover en toegang tot informatie kan bijdragen aan het verzamelen van de noodzakelijke inlichtingen. De inzet van andere middelen zou niet kunnen bijdragen aan het verzamelen van de informatie of grotere veiligheidsrisico's met zich meebrengen.

Proportionaliteit: In alle onderzochte toestemmingsverzoeken wordt gemotiveerd dat de inzet van een journalist als agent evenredig is ten opzichte van het doel dat daarmee moet worden bereikt. Ook de inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van de agent en diens bronnen wordt in algemene bewoordingen beschreven en afgewogen tegen het doel van de operatie. In een aantal operaties is benoemd dat het belang van de MIVD niet ligt in het achterhalen van de identiteit van de bronnen van de agent. In de toestemmingsverzoeken tot verlenging van de inzet wordt ter onderbouwing van de proportionaliteit van die inzet ook beschreven wat voor informatie de agent in de afgelopen periode heeft aangeleverd en wat deze informatie heeft opgebracht. Daarnaast wordt uitgelegd waarom de inzet van de agent in de komende periode zal blijven bijdragen aan het doel van het betreffende onderzoek.

Gerichtheid: Om te onderbouwen dat de inzet zo gericht mogelijk is, wordt in alle toestemmingsverzoeken vermeld dat de agent enkel wordt geïnstrueerd om gericht gegevens te verzamelen die van belang zijn voor de specifieke onderzoeksopdracht waarop de agent wordt ingezet. In één dossier is dit nader toegelicht. Uit deze toelichting volgt dat de journalist als agent doelbewust wordt aangestuurd om informatie te verzamelen binnen zijn kennisgebied. Deze kennis is ook nader beschreven. Voorts is uit een aantal operatierapporten gebleken dat aan de agent specifiek gecommuniceerd wordt waar de informatiebehoefte ligt. Bij een andere operatie blijkt uit een operatierapport dat de journalist als agent niet direct heel gerichte opdrachten van de MIVD heeft meekregen. Omdat de MIVD nog niet genoeg ervaring had met de journalist kon men op dat moment nog niet inschatten welke gevolgen het meegeven van heel specifieke vragen zou kunnen hebben voor derden. Daarom is de opdracht in eerste instantie meer algemeen gehouden.

Deelconclusie:

De MIVD heeft beleid vastgesteld voor de uitvoering van de noodzakelijkheids-, proportionaliteits- en gerichtheidstoets voor het gebruik van de agentenbevoegdheid. Het beleid bepaalt dat bij de inzet van een journalist als agent extra aandacht aan deze toetsen moet worden besteed gelet op de bijzondere positie van de journalist als verschoningsgerechtigde. In de praktijk wordt dit beleid over het algemeen nageleefd.

Conform het beleid wordt elke drie maanden opnieuw toestemming gevraagd voor de inzet van een journalist als agent, waarbij ook de noodzakelijkheid, de proportionaliteit en de gerichtheid van het gebruik van de bevoegdheid opnieuw worden afgewogen. Daarbij wordt ook meegenomen hoeveel relevante informatie de inzet in de afgelopen periode heeft opgeleverd. De afwegingen die worden gemaakt in de toestemmingsverzoeken bij de noodzakelijkheids- en proportionaliteitstoets zijn naar het oordeel van de CTIVD in beginsel relevant. Er wordt gemotiveerd dat de inzet noodzakelijk is om de benodigde informatie te verkrijgen. Tevens wordt toegelicht dat de inzet van de agent evenredig is ten opzichte van het doel van de inzet. Conform het beleid van de MIVD worden bij deze afwegingen de belangen van de bronnen van de journalist meegewogen. Bij die afwegingen wordt benoemd dat de aansturing van de journalist als agent niet als doel heeft de belangen van de gesprekspartners van de journalist te schaden of te openbaren en dat daardoor de bronbescherming van de journalist als agent niet in gevaar komt. De CTIVD acht dit een onzorgvuldige formulering, aangezien het vanzelfsprekend is dat het doel niet het schaden of openbaren van de gesprekspartners is. Tevens stelt de CTIVD vast dat de formuleringen omtrent noodzaak en proportionaliteit in een aantal onderzochte dossiers nagenoeg gelijkluidend zijn. Daarmee is onduidelijk of deze afwegingen voldoende zijn toegespitst op de specifieke situatie van de betreffende journalist en diens bronnen. De CTIVD acht deze werkwijze daarom onzorgvuldig.

De CTIVD is voorts van oordeel dat bij het merendeel van de operaties de agent gericht wordt ingezet. Uit de toestemmingsverzoeken en operatierapporten is gebleken dat de agent wordt aangestuurd om gericht op zoek te gaan naar bepaalde informatie die relevant is voor de taakuitvoering van de dienst. De gerichtheid van de instructies over de informatiebehoefte ontwikkelt zich naarmate er meer kennis is over de agent en de omgeving waarin deze zich begeeft. De CTIVD acht deze werkwijze niet onzorgvuldig.

Tenslotte heeft de CTIVD vastgesteld dat in een deel van de operaties over een bepaalde periode geen operatierapporten zijn opgesteld. Hierdoor is niet aantoonbaar of de MIVD alle relevante informatie in de besluitvorming over de noodzaak, proportionaliteit en gerichtheid van de (verlenging van) de inzet van de agentenbevoegdheid voor de betreffende operaties in deze periode heeft meegewogen. Zoals hiervoor in hoofdstuk 2 van dit rapport al is uiteengezet, acht de CTIVD dit onrechtmatig, aangezien de noodzaak, proportionaliteit en gerichtheid hierdoor onvoldoende kan worden onderbouwd.

5. Vrijwilligheid

Wet- en regelgeving

In de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel tot de Wiv 2017 staat op pagina 64: *'Voor zowel de agent als de informant geldt dat deze te allen tijde op vrijwillige basis hun medewerking verlenen'.*

Beleid

In het beleid ten aanzien van verschoningsgerechtigden is opgenomen: *'Hoewel de agent niet in alle gevallen weet dat hij als zodanig wordt ingezet door de MIVD, is zijn medewerking altijd vrijwillig'.*

Voorts staat in het beleid opgenomen dat bij het kiezen van een agent onder meer rekening dient te worden gehouden met diens leeftijd, de (mogelijk) gewelddadigheid van de omgeving, de mogelijkheden te aarden in de omgeving en of de agent de gevolgen van het samenwerken met de dienst kan overzien.

Bevindingen

Uit het onderzoek is gebleken dat de journalisten in alle operaties snel op de hoogte zijn gesteld dat gesproken werd met de MIVD. In één van de onderzochte dossiers is in de beginfase een journalist *unwitting* ingezet. Dit houdt in dat de bron niet weet dat hij door de MIVD wordt ingezet.

Uit de onderzochte operatierapporten en gesprekken met de MIVD blijkt dat de motivatie van een aantal journalisten om als agent voor de MIVD te werken er voornamelijk in is gelegen dat zij in het land waar zij werkzaam zijn, te maken hebben met censuur en niet alle verkregen informatie kunnen publiceren. Samenwerking met de MIVD geeft hen de mogelijkheid om op andere wijze bij te dragen aan informatieverspreiding over de situatie in het betreffende land.

Deelconclusie:

In het beleid van de MIVD staat dat medewerking van de agent altijd vrijwillig is.

De CTIVD heeft geen aanleiding om te veronderstellen dat de inzet van de betreffende journalisten als agent niet vrijwillig zou hebben plaatsgevonden. In alle operaties was de journalist snel op de hoogte dat gesproken werd met de MIVD. Het is ook niet gebleken dat er afhankelijkheidsrelaties zijn ontstaan tussen de journalist en de MIVD of dat de journalist onder druk werd gezet om te werken als agent.

Uit het beleid van de MIVD blijkt dat het niet is uitgesloten dat journalisten als agent worden ingezet zonder dat zij dit weten. De agent is dan *unwitting*. De CTIVD benadrukt dat het *unwitting* inzetten van journalisten als agent in de benaderfase verdedigbaar kan zijn indien dit bijvoorbeeld noodzakelijk is om de betrouwbaarheid en informatiepositie van de betreffende journalist vast te kunnen stellen of voor de veiligheid van de journalist. Het *unwitting* laten van journalisten na de benaderfase is echter ongewenst. Het inzetten van een journalist als agent brengt immers specifieke risico's met zich mee. Niet alleen voor de veiligheid van de journalist, maar ook voor diens bronnen. Het is daarom noodzakelijk dat de journalist een zelfstandige afweging kan maken of het samenwerken met de MIVD opweegt tegen die genoemde risico's. Het *unwitting* inzetten van een journalist als agent kan slechts in zeer uitzonderlijke gevallen plaatsvinden en dient zorgvuldig gemotiveerd in het dossier te worden vastgelegd.

6. Veiligheid

Wet- en regelgeving

Op basis van artikel 23, sub c, Wiv 2017 dient de MIVD zorg te dragen voor de veiligheid van de personen met wiens medewerking gegevens worden verzameld.

Beleid

Uit het beleid van de MIVD komt naar voren dat bij het kiezen van een agent ook rekening dient te worden gehouden met de omgeving waarin de agent zal opereren en of de agent de gevolgen van de samenwerking kan overzien. De MIVD heeft geen specifiek beleid of werkinstructies ontwikkeld voor de inzet van agenten in gebieden waar (hoge) veiligheidsrisico's zijn. Er zijn wel handleidingen en documenten met formats waarin bepaalde informatie kan worden vastgelegd. Er kan bijvoorbeeld een risico-assessment worden gemaakt waarbij ook mitigerende maatregelen worden beschreven.

Bevindingen

Uit de onderzochte toestemmingsverzoeken voor de inzet van de journalist als agent is gebleken dat in verschillende operaties het risico dat een agent loopt is ingeschat als matig. Deze inschatting van de MIVD is (mede) gebaseerd op de mitigerende maatregelen die zij heeft getroffen, de instructies die zij aan de agent heeft gegeven over specifieke veiligheidsmaatregelen die de agent kan nemen en de natuurlijke toegang tot inlichtingen die de agent heeft vanwege zijn rol als journalist. Voor operationele veiligheid wordt zorggedragen door het treffen van verscheidene maatregelen. De CTIVD heeft echter in de dossiers geen ingevulde formats omtrent veiligheidsmaatregelen aangetroffen.

Ten aanzien van een operatie waarin het risico voor de agent als hoog is ingeschat, is gebleken dat veel oog is voor de veiligheid van de journalist en doorlopend uitgebreid aandacht wordt besteed aan de omstandigheden waarin de journalist wordt ingezet.

Bij een andere operatie is gebleken dat de MIVD de verantwoordelijkheid ten aanzien van een aantal veiligheidsrisico's betreffende het land waar de journalist woont bij de journalist zelf heeft gelegd. In deze operatie woonde de journalist al in het betreffende land en heeft de MIVD de journalist niet gevraagd naar het land af te reizen in het kader van diens werkzaamheden als agent. Voor diezelfde operatie geldt dat in de toestemmingsverzoeken voornoemde veiligheidsrisico's ook niet zijn beschreven. Voorts heeft de MIVD bij deze operatie opgemerkt dat het feit dat een agent ook journalist is niet uitmaakt voor de omgang met de agent. Ten aanzien van alle agenten worden veiligheidsaspecten, evenals andere aspecten, casusgericht ingericht. Bij ieder beroep wordt afgewogen wat de bijbehorende risico's zijn. Dit is in die zin niet anders voor journalisten.

In andere operaties wordt wel specifiek rekening gehouden met de omstandigheid dat de agent een journalist is. Zo is in één van de dossiers expliciet beschreven dat ervoor was gekozen om de journalist snel bewust te maken van het feit dat werd gesproken met de MIVD, omdat dan beveiligingsmaatregelen eenvoudiger te nemen waren. Voorts blijkt uit een andere operatie dat het risico op onderkenning en de gevolgen daarvan voor de journalist nadrukkelijk zijn beschreven. Dit feit is specifiek vermeld op een oplegger bij een toestemmingsverzoek. Hierbij zijn tevens de risico's van het opereren in het betreffende land, waarin de journalist ook al woonde vóór de inzet als agent, beschreven.

De CTIVD heeft in een deel van de operaties niet volledig kunnen onderzoeken hoe de veiligheid door de journalist als agent werd ervaren en hoe de MIVD met de veiligheid(risico's) is omgegaan, omdat, zoals hiervoor is toegelicht, de operatierapporten over de ontmoetingen en contacten met de journalisten die agent zijn, over een langere periode ontbreken.

Deelconclusie:

Uit het dossieronderzoek blijkt dat de MIVD zorg draagt voor operationele veiligheid bij de inzet van journalisten als agent. In een aantal operaties worden ook specifiek de risico's van het land waarin de journalist als agent opereert of informatie over verzameld meegewogen bij de inzet. Bij één operatie treft de MIVD vergaande veiligheidsmaatregelen ten aanzien van de journalist, die de MIVD passend acht bij de zeer gevaarlijke omstandigheden waarin deze agent opereert.

De MIVD heeft echter geen specifiek beleid vastgesteld voor de inzet van agenten in gebieden waar (hoge) veiligheidsrisico's zijn. Dit heeft tot gevolg dat er ten aanzien van veiligheidszaken geen eenduidigheid is in de afwegingen die worden gemaakt en de wijze waarop die afwegingen vervolgens schriftelijk worden vastgelegd. Waar in de ene operatie expliciet wordt meegewogen dat de agent een journalist is en dit feit ook wordt beschreven bij de inschatting van veiligheidsrisico's, gebeurt dit bij de andere operatie in het geheel niet. Een vaste werkwijze hierin ontbreekt waardoor de wijze waarop aandacht is voor de veiligheid van de journalist die als agent wordt ingezet, waaronder het bespreken van die veiligheid met de agent zelf, afhankelijk is van de betrokken medewerker die aan de operatie is verbonden. De omstandigheid dat er documenten met formats waarin bepaalde informatie kan worden vastgelegd en handleidingen aanwezig zijn die beschrijven hoe met veiligheidsrisico's bij de inzet van agenten kan worden omgegaan, heeft niet geleid tot een eenduidige werkwijze. Daarbij komt dat deze documenten niet in de onderzochte dossiers zijn aangetroffen. Het ontbreken van beleid acht de CTIVD daarom onzorgvuldig.

De CTIVD benadrukt dat er door de MIVD altijd voldoende objectieve informatie (dus niet alleen afkomstig van de agent) dient te worden verzameld en afgewogen voorafgaand aan de daadwerkelijke inzet van de agent in het risicogebied. Ten aanzien van de inzet van journalisten als agent dient hieraan nog extra aandacht te worden besteed, omdat een journalist vanwege zijn beroep al onder grote publieke aandacht kan staan. Journalisten kunnen daardoor zeker in bepaalde landen of regio's, ook zonder dat zij worden ingezet als agent, al grote veiligheidsrisico's lopen. In sommige gebieden worden de risico's die verbonden zijn aan het werk van een journalist ook beïnvloed door de regering van het betreffende land. Wanneer in die landen een journalist eveneens gaat werken als agent kan dit de veiligheidsrisico's verder vergroten.

De MIVD dient hierin haar verantwoordelijkheid te nemen en passend beleid te hebben, zodat voornoemde afwegingen altijd worden gemaakt alvorens de inzet plaatsvindt in een risicogebied.

Zoals hiervoor in hoofdstuk 2 van dit rapport al is uiteengezet, acht de CTIVD de afwezigheid van operatierapporten onrechtmatig, mede omdat hierdoor niet aantoonbaar zicht kan worden gehouden op de veiligheid van de betreffende journalisten.

7. Geheimhouding identiteit journalist

Wet- en regelgeving

Op grond van artikel 23, sub b, Wiv 2017 dient de MIVD zorg te dagen voor de geheimhouding van bronnen waaruit gegevens afkomstig zijn. Hieronder worden ook agenten verstaan.

Beleid

Uit het onderzoek is gebleken dat de MIVD maatregelen heeft getroffen om de geheimhouding van de identiteit van agenten in het algemeen te waarborgen. Zo is persoonlijke informatie over de agent slechts voor enkele medewerkers toegankelijk en is digitale toegang tot dossiers beperkt. Deze maatregelen zijn erop gericht dat medewerkers alleen toegang krijgen tot informatie die relevant is voor hun functie. Er is echter geen beleid vastgesteld voor het waarborgen van de geheimhouding van de identiteit van agenten en ook niet voor journalisten die als agent worden ingezet.

Voorts is uit een operatie gebleken dat de MIVD zorg draagt voor bescherming van de identiteit van de journalist die als agent wordt ingezet door gebruik te maken van een cover verhaal. Door deze cover kan de journalist gemakkelijker reizen en vragen stellen en is zijn optreden en aanwezigheid in de omgeving van de inzet geloofwaardig. Voor de bescherming van de identiteit van de journalist als agent, wordt verder zorggedragen doordat uitsluitend vragen worden meegegeven aan de journalist die passend zijn binnen diens rol en werkzaamheden als journalist.

Deelconclusie:

Gebleken is dat de werkwijze van de MIVD is ingericht op geheimhouding van de identiteit van de agent. In de meeste operaties wordt er ook specifiek op gelet dat de vraagstelling van de MIVD aan de journalist die als agent wordt ingezet, past binnen de rol van de journalist. In het beleid van de MIVD is die werkwijze echter niet neergelegd, waardoor de mogelijkheid bestaat dat deze overwegingen niet altijd worden gemaakt en/of schriftelijk worden vastgelegd.

8. Subbronnen

Beleid

Het beleid van de MIVD bepaalt dat bij het toetsen aan de beginselen van proportionaliteit, noodzakelijkheid en gerichtheid rekening dient te worden gehouden met de belangen van de bronnen van de journalist. De MIVD heeft geen beleid voor de omgang met en de geheimhouding van de identiteit van deze subbronnen.

De MIVD acht het noodzakelijk om in bepaalde gevallen de journalist naar de identiteit van diens bronnen te vragen. Dit gebeurt met name om te beoordelen of die bronnen betrouwbaar zijn en om het waarheidsgehalte en de herleidbaarheid van de verkregen inlichtingen te kunnen inschatten.

Deelconclusie:

Een journalist heeft voor de uitvoering van zijn werk zijn eigen bronnen. Bronbescherming is onmisbaar voor het verkrijgen van informatie voor de journalist. Wanneer een journalist als agent gaat samenwerken met de MIVD en daarbij gebruik maakt van informatie van subbronnen, onder de cover van het werk van journalist, leveren die subbronnen zonder dat zij het weten ook informatie aan een inlichtingen- en veiligheidsdienst. Dit kan extra veiligheidsrisico's voor de subbronnen opleveren, terwijl zij hier niet bewust voor hebben gekozen. Voorts bestaat het risico dat wanneer bekend wordt dat de journalist werkt of werkte voor de MIVD dat ook de identiteit van de subbronnen daarmee bekend kan worden.

In beleid en werkinstructies is niet vastgelegd hoe de MIVD moet omgaan met de extra veiligheidsrisico's en de bescherming van de identiteit van de bronnen van de journalist. Dit heeft tot gevolg dat het per operatie verschilt hoe de dienst zich opstelt ten aanzien van subbronnen. De CTIVD acht dit onzorgvuldig.

9. Plan inzet agent, vastlegging en evaluatie agentoperatie

De hieronder benoemde bevindingen raken allemaal (in)direct de hierboven besproken onderwerpen.

De MIVD heeft een applicatie waarin de toestemmingsverzoeken worden vastgelegd. Daarnaast is er een applicatie om de dossiers van agenten vast te leggen, waaronder operatierapporten, informatierapporten, onderzoeksopdrachten en verslagen van overleggen. Uit het onderzoek is echter gebleken dat vastlegging van schriftelijke documentatie omtrent agentoperaties niet uitsluitend via deze applicaties plaatsvindt. Documenten uit deze dossiers worden bijvoorbeeld ook op de interne schijf opgeslagen. Ook zijn gedurende langere tijd, zoals reeds eerder aangegeven, bij een deel van de dossiers geen operatierapporten opgesteld.

Voorts is uit de onderzochte operaties, het beleid en werkinstructies van de MIVD niet gebleken dat voor de inzet van een agent een (lange termijn) plan op schrift dient te worden gesteld. Uit een schriftelijke toelichting van de MIVD komt wel naar voren dat half jaarlijks een Case Management Meeting plaatsvindt, waarbij prioritering en lange termijnvoortgang van de inzet van de agenten wordt besproken. Werkinstructies omtrent de documentatie en vastlegging hiervan ontbreken. De uitkomsten van deze overleggen zijn ook niet in de onderzochte dossiers terug te vinden. Uit de gesprekken met de medewerkers blijkt dat een dergelijk overleg niet (structureel) plaatsvindt.

Tot slot is uit het onderzoek niet gebleken dat agentoperaties op vaste momenten volledig worden geëvalueerd en dat de resultaten daarvan worden vastgelegd.

De MIVD heeft geen beleid of werkinstructies voor de vastlegging van besluitvorming bij een agentoperatie. De CTIVD heeft in gesprekken met medewerkers van de MIVD gevraagd hoe besluitvorming plaatsvindt en hoe de uitkomsten van besluitvorming worden gedocumenteerd. Hier wordt door de medewerkers verschillend op geantwoord.

Deelconclusie:

Uit het onderzoek is naar voren gekomen dat de MIVD geen beleid heeft ten aanzien van het (tussentijds) evalueren van agentoperaties en het schriftelijk vastleggen van lange termijn plannen van de agentoperaties. Uit de onderzochte dossiers is ook niet gebleken dat de operaties geëvalueerd zijn en dat dit schriftelijk is vastgelegd. De dossiers bevatten operatierapporten, informatierapporten en toestemmingsverzoeken voor de inzet van de agent, waarin uiteraard ook enige vorm van evaluatie plaatsvindt. Een integrale evaluatie van de gehele agentoperatie ontbreekt echter. Van lange termijn plannen omtrent de inzet van de agent, is ook niet gebleken in de onderzochte operaties.

Zoals de CTIVD ook in toezichtrapport 37[1] heeft benoemd, is het voor de gerichtheid van de aansturing van de agent en de zorgvuldige uitvoering van een agentoperatie van belang dat de dienst goed weet wat zij wil bereiken met de inzet van de agent. Het schrijven van een plan voor de inzet van de agent en structurele multidisciplinaire evaluatiemomenten zijn hiervoor noodzakelijk. Bovendien dragen evaluaties bij aan het lerend vermogen van de dienst. De CTIVD is daarom van oordeel dat het ontbreken van reguliere evaluaties en een plan voor de inzet van een agent, onzorgvuldig is.

1 De CTIVD heeft in 2014 toezichtrapport 37 over de inzet van enkele langlopende agentoperaties door de AIVD gepubliceerd.

10. Conclusie

De CTIVD concludeert ter aanvulling op de deelconclusies en met inachtneming van wat hierboven staat vermeld het volgende.

Uit het onderzoek is naar voren gekomen dat de MIVD in de periode van 1 januari 2019 tot 1 januari 2023 journalisten heeft ingezet als agent. De journalisten die als agent zijn ingezet, hadden een buitenlandse nationaliteit en zijn uitsluitend in het buitenland ingezet.

De CTIVD heeft geen aanleiding om te veronderstellen dat de inzet van de betreffende journalisten niet vrijwillig zou hebben plaatsgevonden. Het is niet gebleken dat er afhankelijkheidsrelaties zijn ontstaan tussen de journalist en de MIVD of dat de journalist onder druk werd gezet om te werken als agent.

Het feit dat journalisten een bijzondere beroepsgroep zijn komt tot uitdrukking in de verkorte periode die de MIVD hanteert bij de geldigheid van een toestemming voor de inzet van een journalist als agent. Voorts blijkt uit de gesprekken met de medewerkers en uit de onderzochte dossiers dat de medewerkers zich inspannen om de inzet van agenten zo zorgvuldig mogelijk te laten verlopen.

Omdat op onderdelen beleid ontbreekt, wordt echter veel geleund op de professionaliteit van de individuele medewerker. De MIVD schiet dan ook tekort in het door haar vastgestelde beleid en werkinstructies omtrent de inzet van journalisten als agent. De MIVD houdt daarbij onvoldoende rekening met de bijzondere positie die een journalist inneemt in de maatschappij en de extra (veiligheids)risico's die de rol van agent en samenwerking met de MIVD met zich mee kan brengen. Het gaat dan om de volgende onderwerpen:

- Borging van de vrijwillige inzet van een journalist als agent;
- Aansturing van (journalisten als) agenten in gebieden met hoge veiligheidsrisico's;
- Bescherming van de identiteit van de journalist als agent;
- De rol van de MIVD ten opzichte van bronnen van de journalist (subbronnen);
- Lange termijn plan omtrent de inzet van de (journalist als) agent;
- Evaluatie van agentoperaties.

Vanwege het gebrek aan concrete werkinstructies en beleid omtrent bovengenoemde onderwerpen is de MIVD onvoldoende eenduidig in de werkwijze. Doordat er geen uniforme werkwijze is, zijn er geen objectieve criteria op basis waarvan de afweging gemaakt kan worden ten aanzien van de inzet van een agent. Dit vergroot de risico's op onrechtmatigheden tijdens de agentoperatie. Daarnaast mist beleid ten aanzien van het *unwitting* inzetten van journalisten als agent.

De MIVD voldoet niet aan de vereisten van artikel 31 Wiv 2017, waarin staat dat de dienst aantekening moet houden bij de uitoefening van een bevoegdheid. Dit is onrechtmatig. Bovendien heeft de MIVD door het ontbreken van de operatierapporten geen volledig zicht kunnen houden op de veiligheid en het welzijn van de betreffende agenten. De MIVD heeft hierdoor onvoldoende invulling aan de zorgplicht van artikel 23 Wiv gegeven. Ook dit is onrechtmatig.

Tegelijkertijd ziet de CTIVD bij de dossiers waar wel vastlegging plaats vindt grote verschillen in de wijze en mate van vastlegging. Het lijkt per team te verschillen welke werkwijze wordt gehanteerd. Het is van belang voor zowel operationele activiteiten, als interne en externe controle doeleinden dat uniforme verslaglegging plaatsvindt. Door de huidige werkwijze wordt er sterk geleund op de werkervaring, professionaliteit en voorkeuren van de verschillende medewerkers en moeten medewerkers zelf gaandeweg het werkproces vormgeven. Het gebrek aan eenduidigheid in werkinstructies en werkwijze klemt des te meer gezien de in voorkomende gevallen zeer gevaarlijke omstandigheden waarin de journalisten worden ingezet als agent.

11. Aanbevelingen

De CTIVD komt op basis van de (deel)conclusie(s) tot de volgende aanbevelingen, door te voeren binnen zes maanden nadat de vastgestelde rapportage aan de Minister van Defensie is overhandigd:

- Zorg dat de dossiervoering van alle agentoperaties op orde is. Dit houdt in dat de dossiers volledig en consistent zijn ingericht.
- Stel beleid en werkinstructies op, dan wel pas het beleid aan en implementeer die werkwijze in de praktijk ten aanzien van de volgende onderwerpen:
  - Aansturing van (journalisten als) agent in landen/gebieden met hoge veiligheidsrisico's; leg vast op welke wijze zicht wordt gehouden op en zorg wordt gedragen voor de veiligheid van de agenten en betrek hierbij de situatie waarin het gaat om een bijzondere beroepsgroep, zoals journalisten.
  - Leg de werkwijze omtrent de bescherming van de identiteit van de (journalist als) agent vast.
  - Borg de bescherming van de identiteit van de bronnen van een journalist door in het beleid neer te leggen in welke gevallen die identiteit wel of niet noodzakelijk is om vast te leggen.
  - Borg de vrijwillige inzet van een journalist als agent, onder meer door vast te leggen dat het *unwitting* inzetten van journalisten slechts in uitzonderlijke situaties mag plaatsvinden en zorgvuldig gemotiveerd in het dossier dient te worden vastgelegd.
  - Leg de werkwijze omtrent de evaluatie van agentoperaties vast en betrek hierbij dat de dossiervoering van agentendossiers actief wordt gemonitord.

Het onderzoek heeft zich gericht op de inzet van journalisten als agent. Een aantal bevindingen ziet echter ook op de inzet van agenten in het algemeen. Het is om die reden van belang om bovenstaande aanbevelingen daar waar nodig ook door te voeren op agentoperaties in brede zin.



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

T 070 315 58 20
E info@ctivd.nl | www.ctivd.nl