



Toezichtsrapport

over de inzet van journalisten als agent
door de AIVD

CTIVD nr. 78

Vastgesteld op 16 mei 2024



Commissie van Toezicht
op de Inlichtingen- en
Veiligheidsdiensten

TOEZICHTSRAPPORT

over de inzet van journalisten als agent door de AIVD

Inhoudsopgave

1.	Aanleiding en opzet onderzoek	3
2.	Toestemming	5
3.	Noodzakelijkheid, proportionaliteit en gerichtheid	8
4.	Vrijwilligheid	10
5.	Veiligheid	12
6.	Geheimhouding identiteit journalist	14
7.	Subbronnen	15
8.	Plan inzet agent, vastlegging en evaluatie agentoperatie	16
9.	Conclusie	18
10.	Aanbevelingen	19

TOEZICHTSRAPPORT

over de inzet van journalisten als agent door de AIVD

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 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 MIVD 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 AIVD 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 AIVD zijn aangemerkt als journalist ook terecht als zodanig zijn aangemerkt. De CTIVD is uitgegaan van de kwalificatie hieromtrent van de AIVD. 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 AIVD.

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 AIVD 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 AIVD 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 AIVD.

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. De journalisten hebben verschillende nationaliteiten en er zijn inlichtingen verzameld in en over verschillende landen.

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

2. 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-generaal van de AIVD (hierna: DGAIVD), kan een aan hem ondergeschikte ambtenaar bij schriftelijk besluit aanwijzen die toestemming namens hem te verlenen.

Beleid

Het beleid van de AIVD bepaalt dat in reguliere gevallen voor de inzet van de agentenbevoegdheid toestemming dient te worden gevraagd aan het unithoofd. Het unithoofd is gemandateerd om hiervoor namens de DGAIVD toestemming te verlenen. Indien de beoogd agent behoort tot een bijzondere categorie (zoals een journalist) ligt het toestemmingsniveau op een hoger niveau, waarbij het niveau van DGAIVD is toegekend voor een journalist. Bij verlenging van de inzet dient in reguliere gevallen toestemming te worden gevraagd aan het team- of afdelingshoofd. Bij verlenging van de inzet van een agent die tot een bijzondere categorie behoort, wordt de verlenging verleend door één niveau lager, maar minstens het directeursniveau.

Het is mogelijk dat een bron initieel wordt ingezet als informant (artikel 39 Wiv 2017) en vervolgens als agent. Volgens het beleid wordt in een dergelijk geval een nieuw toestemmingsverzoek, in de vorm van een verlenging, opgesteld op grond van artikel 41 Wiv 2017.

Bevindingen

Uit dossieronderzoek blijkt dat alle initiële toestemmingsverzoeken waarbij de agent werd aangemerkt als journalist zijn getekend door de (plaatsvervangend) DGAIVD. De toestemmingsverzoeken tot verlenging van de inzet van de journalist als agent zijn wisselend getekend door de (plaatsvervangend) DGAIVD of een (plaatsvervangend) directeur.

Wat de ondertekening van de toestemmingsverzoeken betreft is gebleken dat in alle onderzochte dossiers één of meerdere verzoeken zijn getekend op een datum binnen de periode waarvoor de inzet van de journalist als agent is verzocht (en ook daadwerkelijk is gestart). Een aantal toestemmingsverzoeken is getekend op de datum van aanvang van de verzochte periode van inzet van de journalist als agent. Een klein aantal toestemmingsverzoeken is enkele maanden na aanvang van de inzetperiode met terugwerkende kracht getekend. Voor de discrepantie leest de CTIVD twee redenen terug: (i) het toestemmingsverzoek is gedurende het proces verloren geraakt of ergens blijven liggen of (ii) bij het overdragen van een operatie ziet het overnemende team dat het toestemmingsverzoek is verlopen waarop ze direct een nieuw toestemmingsverzoek indienen of de operatie beëindigen. Verder is bij de toestemmingsverzoeken die ruime tijd na aanvang met terugwerkende kracht alsnog zijn getekend, opgenomen dat in de tussentijdse periode geen contact met de agent is geweest en geen aansturing heeft plaatsgevonden.

Bij een aantal operaties is sprake van een gezamenlijke operatie met een buitenlandse inlichtingen- of veiligheidsdienst. In één gezamenlijke operatie is gebleken dat in de periode waarin geen toestemming was voor de inzet van de journalist als agent, de AIVD bij een ontmoeting aanwezig is geweest op basis van de informantbevoegdheid (artikel 39 Wiv 2017). Dit gesprek vond plaats samen met een medewerker van een andere dienst. In het dossier is opgemerkt dat de operatie door omstandigheden niet formeel is verlengd, terwijl dit wel de bedoeling was. De AIVD heeft besloten toch bij deze ontmoeting aanwezig te zijn, omdat zij al enige tijd niet meer met deze agent had gesproken, maar geen instructies aan de agent te geven. Uit een schriftelijke toelichting van de dienst blijkt dat deze werkwijze niet conform het beleid is. In dit geval had een spoedprocedure moeten worden gevolgd om mondelinge toestemming te krijgen en naderhand had ook schriftelijke toestemming moeten

worden verleend. Uit de toelichting blijkt ook dat als er onverhoopt ontmoetingen en contacten met agenten plaatsvinden zonder dat er een lopend toestemmingsverzoek is, eventuele inlichtingen die in die periode van de agent zijn verkregen, moeten worden vernietigd. In de praktijk betekent dit dat de informatierapporten uit het dossier moeten worden vernietigd. In deze rapporten wordt beschreven welke informatie een agent heeft verstrekt. Operatierapporten blijven wel behouden met vermelding dat de opbrengst onrechtmatig is verkregen. Het behoud van de operatierapporten is mede van belang voor de invulling van de zorgplicht voor de agent. In deze rapporten doet een medewerker van de AIVD verslag van zijn contacten met de agent, de instructies die hij aan een agent gegeven heeft, de door de agent verrichte activiteiten, vergaarde informatie en overige bijzonderheden.

Uit informatie van de AIVD blijkt dat in de hiervoor genoemde operatie ook inlichtingenopbrengst is verkregen. Deze opbrengst is eveneens vastgelegd in een informatierapport. Desgevraagd heeft de AIVD bevestigd dat het informatierapport inmiddels is vernietigd.

Voorts is uit twee dossiers gebleken dat in de praktijk journalisten eerst zijn ingezet als informant, op grond van artikel 39 Wiv 2017 en daarna als agent. De inzet van die journalisten als agent heeft door middel van een toestemmingsverzoek tot verlenging van de inzet op grond van artikel 41 Wiv 2017 plaatsgevonden. Uit een toelichting van de dienst blijkt dat deze werkwijze wordt gehanteerd omdat een nieuw toestemmingsverzoek zou betekenen dat de gegevens van een journalist nogmaals moeten worden verwerkt. Het opnieuw verwerken van de gegevens zou extra risico's met zich meebrengen in het kader van de bescherming van de identiteit van de bron en de geheimhoudingsplicht.

Deelconclusie:

De AIVD heeft beleid om invulling te geven aan de wettelijke toestemmingsverplichting. In de onderzochte operaties is dit beleid deels toegepast.

Bij het geven van toestemming voor de inzet van een journalist als agent houdt de AIVD rekening met de bijzondere positie van de journalist. De toestemming tot inzet van de agentenbevoegdheid door journalisten dient te worden gegeven door de DGAIVD in tegenstelling tot de toestemming voor de inzet van agenten die niet tot een bijzondere categorie behoren. In die gevallen kan toestemming worden gegeven door het unithoofd.

De toestemming voor zowel de initiële toestemmingsverzoeken als de verlengingsverzoeken, voor de inzet van een journalist als agent is steeds op het juiste niveau gevraagd en verleend.

De CTIVD heeft ook vastgesteld dat toestemmingen in meerdere operaties pas zijn verleend nadat de periode van de inzet al was gaan lopen. De CTIVD acht deze werkwijze onrechtmatig, aangezien een toestemming altijd moet worden verkregen voorafgaand aan de periode waar het toestemmingsverzoek op ziet. Dit betekent uiteraard ook dat gedurende de periode dat er geen toestemming is, de agentenbevoegdheid niet mag worden uitgeoefend. Het voorgaande geldt eveneens voor het aanwezig zijn bij een ontmoeting met een agent terwijl de toestemmingsperiode is verlopen. Er kan dan niet worden deelgenomen op basis van de informantenbevoegdheid. Ook niet als in dat gesprek geen feitelijke aansturing plaatsvindt. Zolang er geen toestemming is verleend tot verlenging van de inzet van de agentenbevoegdheid mag de agentenbevoegdheid niet worden uitgeoefend. Ook mag de tussenliggende periode dat er geen toestemming is, niet op basis van een andere bevoegdheid worden overbrugd.

Voorts is uit het huidige beleid en het dossieronderzoek gebleken dat de inzet als agent nadat deze eerst informant is geweest, plaatsvindt door middel van een toestemmingsverzoek tot verlenging van de inzet. Uit een toelichting van de dienst is gebleken dat deze werkwijze wordt gehanteerd in het kader van bescherming van de identiteit van de bron en de geheimhoudingsplicht. De CTIVD onderschrijft het belang van de bescherming van de identiteit en de geheimhoudingsplicht. Echter is de CTIVD ook van oordeel dat de inzet van een agent feitelijk moet worden gemotiveerd als een nieuw verzoek tot de inzet als agent waarbij dezelfde waarborgen gelden als een nieuw toestemmingsverzoek tot de inzet van een agent. Het moet voor alle betreffende medewerkers en tekenbevoegden helder zijn dat er sprake is van een nieuwe inzet in plaats van een verlenging van een bestaande inzet. De CTIVD hecht hier belang aan omdat de informantenbevoegdheid een algemene bevoegdheid en de agentenbevoegdheid een bijzondere bevoegdheid is waarbij andere waarborgen gelden.

3. Noodzakelijkheid, proportionaliteit en gerichtheid

Wet- en regelgeving

De uitoefening van een bevoegdheid door de AIVD 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 AIVD schrijft voor dat bij een toestemmingsverzoek tot inzet van een agent gemotiveerd moet worden waarom juist deze persoon de onderzoeksvragen kan beantwoorden of anderszins kan bijdragen aan het verbeteren van de inlichtingenpositie binnen het onderzoek. Afwegingen hierin zijn de informatiepositie van deze persoon, de toegang tot informatie, de kans van slagen, de verwachtingen die het team heeft van een benadering en waarom het team de inschatting heeft gemaakt dat deze persoon een goede kandidaat is. De informatie waarop deze inschatting is gebaseerd, dient volgens het beleid ook meegenomen te worden in de besluitvorming. Ook bepaalt het beleid dat bij de aanvraag voor een verlenging specifiek moet worden ingegaan op de informatie die de inzet heeft opgebracht, de positie van de agent en de mate van samenwerking.

Verder schrijft het beleid de afwegingen in het kader van de proportionaliteitstoets voor. De inzet moet in redelijke verhouding staan tot het beoogde doel (het verzamelen van bepaalde informatie), de impact van het onderzoek en/of het afbreukrisico voor de bron en/of de dienst. Tenslotte bepaalt het beleid dat in de toestemmingsverzoeken moet worden toegelicht hoe de bron zo gericht mogelijk wordt ingezet ten behoeve van de beantwoording van de onderzoeksvragen.

Bevindingen

Noodzakelijkheid: In alle onderzochte toestemmingsverzoeken wordt de noodzakelijkheid van de inzet van de agent gemotiveerd. Dit gebeurt onder meer door te benoemen voor welke onderzoeksopdracht het noodzakelijk is dat een agent wordt ingezet om de benodigde informatie te verzamelen. Hierbij wordt in het merendeel van de operaties ook de informatiepositie van de journalist beschreven. Het feit dat de beoogd agent ook journalist is en daarmee een bijzondere positie heeft in de maatschappij wordt bij de noodzakelijkheidstoets in het merendeel van de onderzochte toestemmingsverzoeken niet meegewogen.

Proportionaliteit: In alle onderzochte toestemmingsverzoeken wordt gemotiveerd dat de inzet van de betreffende agent evenredig is ten opzichte van het doel dat daarmee moet worden bereikt. In het merendeel van de onderzochte toestemmingsverzoeken wordt de inbreuk die de bevoegdheid zal maken op de persoonlijke levenssfeer van derden, onder wie subbronnen, echter niet afgewogen ten opzichte van het doel dat ermee dient te worden bereikt. In enkele toestemmingsverzoeken is dit wel afgewogen.

In de toestemmingsverzoeken wordt in enkele gevallen meegewogen dat de betreffende (beoogd) agent een journalist is en dat daarmee specifieke risico's aan de inzet van die persoon als agent zijn verbonden.

Gerichtheid: Aan het gerichtheidsvereiste wordt in de toestemmingsverzoeken invulling gegeven door te vermelden dat de agent wordt aangestuurd ten aanzien van de specifieke onderzoeksopdracht waarop de agent wordt ingezet. Uit enkele dossiers is gebleken dat de AIVD niet alleen gericht aanstuurt op informatie waar behoefte aan is, maar dat de dienst zich ook laat leiden door de journalist in de te verkrijgen informatie. Deze journalisten dragen zelf onderwerpen en informatie aan. De AIVD laat in dat geval de journalist zelf inschatten of informatie mogelijk relevant is voor de dienst.

Deelconclusie:

De AIVD heeft beleid vastgesteld voor de uitvoering van de noodzakelijkheids-, proportionaliteits- en gerichtheidstoets voor het gebruik van de agentenbevoegdheid. In de onderzochte dossiers wordt dit beleid over het algemeen nageleefd.

Conform het beleid wordt toestemming voor de inzet van een journalist als agent jaarlijks opnieuw gevraagd, waarbij ook de noodzakelijkheid, proportionaliteit en gerichtheid opnieuw worden afgewogen. Daarbij wordt ook meegenomen hoeveel relevante informatie de inzet de afgelopen periode heeft opgebracht.

De afwegingen die in de toestemmingsverzoeken worden gemaakt bij de noodzakelijkheid zijn naar het oordeel van de CTIVD in beginsel relevant. Gemotiveerd wordt dat de inzet van de agent noodzakelijk is om de benodigde informatie (positie) te verkrijgen. De bijzondere rol die de betreffende journalist in de maatschappij inneemt wordt echter in veel gevallen niet benoemd bij de motivering van de noodzakelijkheid.

Bij de proportionaliteitstoets wordt in het merendeel van de onderzochte toestemmingsverzoeken niet gemotiveerd dat de inzet van de bevoegdheid proportioneel is ten opzichte van de inbreuk die de inzet van het middel maakt op de persoonlijke levenssfeer van subbronnen. Het beleid van de AIVD schrijft ook niet voor dat deze afweging dient te worden gemaakt. De CTIVD meent dat hierdoor sprake is van een onvolledige proportionaliteitstoets. Zij acht deze werkwijze onzorgvuldig. Naar het oordeel van de CTIVD is het maken van voornoemde afwegingen in de gevallen waar journalisten als agent worden ingezet, extra belangrijk. In het bijzonder omdat subbronnen zich niet bewust zijn van het feit dat de journalist agent is van een inlichtingen- en veiligheidsdienst. Bovendien is er sprake van journalistieke bronbescherming waardoor er mogelijk voor subbronnen een grotere mate van vertrouwen is in het delen van informatie met journalisten dan met andere personen.

Tot slot wordt bij de proportionaliteitstoets slechts in enkele gevallen meegewogen dat de betreffende persoon een journalist is. Het feit dat de journalist een speciale positie heeft in de maatschappij, ziet de CTIVD onvoldoende terugkomen in de afwegingen of de inzet van de journalist als agent in verhouding is tot het doel. Bovenstaande moet altijd terugkomen ongeacht of de inzet in Nederland of in het buitenland plaatsvindt en waar de journalist woonachtig is. De CTIVD acht dit onzorgvuldig.

De CTIVD is voorts van oordeel dat de journalisten als agent voldoende gericht zijn ingezet. Zij worden gericht gestuurd op het verzamelen van informatie ten behoeve van de onderzoeksopdracht.

4. 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 wordt geen specifieke aandacht besteed aan de wijze waarop de vrijwilligheid van de inzet van een journalist als agent wordt gewaarborgd. Er is wel beleid over de benaderings- of rekruteringsfase waarin wordt nagegaan of de te benaderen kandidaat in principe bereid en geschikt is voor het doel waarvoor deze moet worden ingezet. Uit een mondelinge toelichting van de dienst blijkt dat de vrijwilligheid onderdeel is van interne opleidingen. Dit blijkt echter niet op schrift te zijn gesteld.

Het beleid van de AIVD beschrijft verder dat het onder omstandigheden mogelijk kan zijn dat iemand benaderd wordt onder een zogenaamde 'valse vlag'. De benadering van een potentiële bron vindt dan plaats zonder dat de betreffende persoon wordt geïnformeerd dat het de AIVD is die hem benadert. Het uitgangspunt is wel dat de dienst op een gegeven moment aan de beoogde bron laat weten dat wordt gesproken met de dienst. In het beleid wordt niet gespecificeerd hoe hiermee moet worden omgegaan ten aanzien van journalisten die (beoogd) worden ingezet als agent.

Bevindingen

Uit het onderzoek is gebleken dat in de toestemmingsverzoeken weinig aandacht wordt besteed aan de vrijwilligheid van de inzet van de journalist als agent. De financiële tegemoetkoming voor het werk als agent is voor een aantal journalisten een motivatie om het werk te doen, zo leidt de CTIVD af uit de onderzochte documenten. Over het algemeen is echter gebleken dat dit niet de voornaamste reden is. De eventuele financiële afhankelijkheid wordt ook gemonitord door de dienst. Afhankelijk van de exacte situatie rondom de journalist als agent wordt door de AIVD coaching en financieel advies aangeboden.

De operatierapporten maken verder zichtbaar dat er verschil is in de mate waarin de nadruk wordt gelegd op de vrijwilligheid in de verslaglegging van gesprekken met de journalisten. Sommige medewerkers benadrukken in de operatierapporten dat met de journalist is besproken dat deze zelf kan bepalen welke informatie hij deelt met de dienst en dat er altijd de mogelijkheid bestaat om de werkzaamheden te stoppen.

Voorts is uit operatierapporten gebleken dat enkele journalisten zich er in de beginfase niet bewust van waren dat ze spraken met de AIVD. Zodra werd over gegaan tot daadwerkelijke inzet- en sturing van de agent werd deze in bijna alle gevallen bij een ontmoeting direct verteld dat ze met de AIVD spraken. In één dossier heeft het echter langer geduurd voordat bekend is gemaakt dat met de AIVD werd gesproken.

Deelconclusie:

De AIVD heeft geen beleid opgesteld dat specifiek ziet op de waarborging van de vrijwilligheid van de inzet van de (journalist als) agent. Het beleid van de AIVD ziet voornamelijk op de benaderingsfase en het witting maken van de agent. Dit beleid wordt nageleefd.

De CTIVD heeft geen aanleiding om te veronderstellen dat de inzet van de betreffende journalisten niet vrijwillig zou hebben plaatsgevonden. Uit het onderzoek is niet gebleken dat er afhankelijkheidsrelaties zijn ontstaan tussen de journalist en de AIVD of dat de journalist onder druk wordt gezet om te werken als agent. Bij het bieden van financiële compensatie wordt rekening gehouden met het feit dat de journalist als agent niet financieel afhankelijk wordt van de dienst.

Uit het beleid van de AIVD blijkt dat het niet is uitgesloten dat journalisten als agent worden benaderd 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 AIVD 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.

5. Veiligheid

Wet- en regelgeving

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

Beleid

De AIVD heeft over verscheidene onderwerpen beleid dat direct dan wel indirect de veiligheid van een agentoperatie raakt, zoals beleid over ontmoetingen. Voornoemd beleid is niet specifiek gericht op journalisten als agent, maar houdt wel rekening met de specifieke omstandigheden gerelateerd aan de betreffende agentoperatie. Hieronder wordt nader ingegaan op het beleid ten aanzien van het laten afreizen naar en/of het inzetten van agenten in landen of gebieden met hoge veiligheidsrisico's. De CTIVD heeft hierop de focus gelegd omdat het laten afreizen naar en/of het inzetten van journalisten als agent in risicogebieden extra veiligheidsrisico's met zich mee kan brengen die specifiek gerelateerd zijn aan de rol van journalist.

De AIVD heeft beleid opgesteld voor het laten afreizen naar en het inzetten van agenten in gebieden met veiligheidsrisico's. Onder risicogebieden worden de landen verstaan die zijn opgenomen in de Geïntegreerde Aanwijzing en waar de AIVD ook daadwerkelijk onderzoek naar doet, de zogenaamde doellanden. In de Geïntegreerde Aanwijzing staan de onderzoeksopdrachten aan de inlichtingen- en veiligheidsdiensten geformuleerd, waaronder de landen en gebieden waar die opdrachten op gericht zijn. Indien voortdurende onrust of een (gewapend) conflict heerst in de betreffende regio is er ook sprake van een risicogebied.

Het beleid bepaalt onder meer dat voor agentoperaties die langer dan een half jaar duren een algemeen operationeel plan moet worden opgesteld. Wanneer een agent naar een risicogebied wordt gestuurd en daar wordt ingezet moet een operationeel plan worden opgesteld dat gericht is op de inzet in een risicogebied.

In dit laatste plan moet onder andere het volgende terugkomen: beschrijving aanleiding inzet en achtergrond van de agent, doel, noodzaak, operationele veiligheid, risico's en afspraken met de agent. Hierin dient ook te worden opgenomen waarom de AIVD het acceptabel vindt om de agent naar een risicogebied te sturen. Bovengenoemde richtlijnen gelden niet wanneer een agent reeds woonachtig is in een risicogebied waar hij als agent wordt ingezet en daar dus niet op instructie van de dienst naartoe gaat. Er dient dan enkel een algemeen operationeel plan te worden opgesteld wanneer er sprake is van inzet van meer dan zes maanden.

Bevindingen

Uit dossieronderzoek blijkt dat bij alle agentoperaties aandacht is voor de veiligheid van de agent. Onder andere in operatierapporten wordt beschreven welke operationele veiligheidsmaatregelen worden getroffen. In het merendeel van de toestemmingsverzoeken wordt het afbreukrisico voor de dienst en de agent benoemd. Het afbreukrisico wordt op verschillende manieren toegelicht. In de meeste toestemmingsverzoeken wordt een algemene toelichting gegeven. In sommige toestemmingsverzoeken wordt specifiek ingegaan op de rol van de journalist als agent en wat de gevolgen kunnen zijn (soms ten aanzien van het specifieke gebied waarin geopereerd wordt) als bekend zou worden dat de journalist werkt als agent.

Voorts is gebleken dat een deel van de journalisten informatie verzamelt over risicogebieden en/of in risicogebieden. In de toestemmingsverzoeken zijn de specifieke veiligheidsrisico's ten aanzien van de inzet van de betreffende journalisten beperkt beschreven. Wel worden er structureel operationele (reis)plannen geschreven wanneer journalisten op instructie van de dienst afreizen naar een ander

land of gebied. Deze reisplannen bevatten afspraken over onder andere veiligheid gerelateerde zaken ten aanzien van de betreffende reis.

Ten slotte is gebleken dat indien de AIVD daar aanleiding toe ziet ook veiligheidstrainingen aan agenten worden aangeboden.

Deelconclusie:

Uit het dossieronderzoek blijkt dat de AIVD gedurende de gehele operatie zorg draagt voor operationele veiligheid bij de inzet van de journalisten als agent. De AIVD heeft beleid vastgesteld voor diverse onderwerpen die de veiligheid van een operatie –direct dan wel indirect– raakt. De AIVD heeft bijvoorbeeld ten aanzien van het afreizen van agenten naar risicogebieden specifiek beleid opgesteld. Het beleid wordt in de onderzochte dossiers over het algemeen nageleefd.

De AIVD heeft beleid met betrekking tot het laten afreizen naar en het inzetten van agenten in gebieden met veiligheidsrisico's. Dit beleid is niet van toepassing op agenten die al wonen in een risicogebied en vervolgens daar worden ingezet als agent. De CTIVD acht dit onzorgvuldig. De AIVD dient ondanks dat de agent al woonachtig is in het betreffende risicogebied, zeker als het gaat om een journalist als agent, standaard een objectieve risicoanalyse te maken omtrent de inzet in het risicogebied, zoals ook wordt gedaan wanneer een agent onder verantwoordelijkheid en op instructie van de dienst naar een risicogebied afreist. De CTIVD vindt het onzorgvuldig dat er een onderscheid wordt gemaakt tussen agenten die reeds in een risicogebied wonen en agenten die hiernaar afreizen. Een dergelijke risicoanalyse dient immers te worden gedaan ongeacht de mate waarin de agent mogelijk al kennis heeft over veiligheid gerelateerde zaken in het risicogebied. Er dient door de AIVD altijd voldoende objectieve informatie (dus niet alleen afkomstig van de agent) 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 AIVD dient hierin haar verantwoordelijkheid te nemen en passend beleid te hebben, zodat voornoemde afwegingen altijd worden gemaakt alvorens de inzet plaatsvindt in een risicogebied.

Ten slotte hecht de CTIVD eraan te benadrukken dat in de toestemmingsverzoeken de specifieke veiligheidsaspecten bij de inzet van de journalist als agent worden beschreven. Er dient een duidelijke risico-inschatting te worden gemaakt en beschreven voor de inzet van de journalist als agent in het betreffende gebied of ten aanzien van een bepaald onderwerp waarover informatie wordt verzameld. Daarnaast dienen de te nemen mitigerende maatregelen worden omschreven. De beschreven risico's en deze maatregelen moeten vervolgens worden afgewogen bij de proportionaliteitstoets.

6. Geheimhouding identiteit journalist

Wet- en regelgeving

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

Bevindingen

Uit het onderzoek is gebleken dat de AIVD 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. De werkwijze omtrent de geheimhouding van de identiteit van agenten is niet schriftelijk vastgelegd.

Voorts wordt in voorkomende gevallen gebruik gemaakt van coverstories (ter bescherming van de identiteit van de journalist als agent. Daarnaast wordt erop gelet dat de vragen die de journalist als agent meekrijgt passen binnen zijn rol als journalist. Ten slotte houdt de dienst ook bij welke personen bekend zijn met de identiteit van de agent.

Deelconclusie:

De maatregelen die de AIVD heeft getroffen dragen bij aan het waarborgen van de geheimhouding van de identiteit van de agent. De AIVD heeft echter geen beleid vastgesteld voor het waarborgen van de identiteit van journalisten die als agent worden ingezet. Wel heeft de CTIVD vastgesteld dat de werkwijze van de dienst is ingericht op geheimhouding van de identiteit van de agent, door interne maatregelen zoals toepassing van functiescheiding.

In de meeste operaties wordt er specifiek op gelet dat de vraagstelling van de AIVD aan de journalist past binnen de rol van de journalist. Op die manier wordt ervoor gezorgd dat de vragen die de journalist stelt in zijn hoedanigheid als agent passen binnen zijn rol en daarmee niets verraden over zijn betrokkenheid bij de dienst. Hierover is echter niets opgenomen in het beleid of de werkinstructies van de AIVD, waardoor er geen standaard werkwijze wordt gehanteerd op dit punt.

7. Subbronnen

Beleid

De AIVD heeft geen beleid en werkinstructies over geheimhouding van de identiteit van de bronnen van de journalist als agent. Er is ook geen beleid waarin staat beschreven tot hoever de verantwoordelijkheid van de dienst reikt met betrekking tot die subbronnen.

Uit een toelichting van de dienst is gebleken dat op dit moment geen vastgestelde definitie is van subbronnen. Het verschil tussen een contact van een bron en een subbron is daardoor niet altijd duidelijk. Volgens de dienst houdt zij wel rekening met de gevolgen van de inzet van de initiële bron voor diens contacten of subbronnen. In het geval van een journalist wordt wel rekening gehouden met het recht van de journalist om zijn bronnen geheim te houden. Voorts is uit de toelichting gebleken dat de vraag of de dienst de identiteit van een subbron wil weten ook wordt meegenomen in een organisatie-breed verbeterprogramma.

Bevindingen

In voorkomende gevallen wil de dienst wel weten wie de subbronnen zijn om meer zicht te krijgen op de omgeving waarin de agent zich bevindt en daarmee meer invloed uit te kunnen oefenen op diens veiligheid. Uit het onderzoek is ook naar voren gekomen dat de identiteit van subbronnen van belang kan zijn om de betrouwbaarheid van de verkregen informatie te duiden.

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 AIVD en daarbij gebruik maakt van informatie van subbronnen, onder de cover van het werk van de journalist, verstrekken 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 hiervoor niet bewust hebben gekozen. Voorts bestaat het risico dat wanneer bekend wordt dat de journalist werkt of werkte voor de AIVD dat ook de identiteit van de subbronnen daarmee bekend kan worden.

Uit het onderzoek is gebleken dat er geen beleid of werkinstructies zijn ten aanzien van de geheimhouding van de identiteit van de bronnen van journalisten die als agent worden ingezet. Naar het oordeel van de CTIVD is dit onzorgvuldig. In beleid en werkinstructies is niet vastgelegd hoe de AIVD 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.

8. Plan inzet agent, vastlegging en evaluatie agentoperatie

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

Operationeel plan

Uit het beleid van de AIVD komt naar voren dat een operationeel plan voor de inzet van een agent dient te worden opgesteld indien een agent langer dan zes maanden wordt ingezet. Uit de toelichting van de AIVD blijkt dat deze verplichting sinds 2018 in beleid is neergelegd. Indien sprake is van een agent in opbouw, dus in de beginfase, geldt de verplichting dat pas na daadwerkelijke inzet een operationeel plan dient te worden opgesteld. Wel is het de bedoeling dat een korte notitie met de beoogde doelen van de opbouw wordt opgesteld.

Verder blijkt uit het beleid dat ook een operationeel plan moeten worden opgesteld wanneer een agent wordt gestuurd naar een risicogebied, dit is een andersoortig operationeel plan dan het algemene operationele plan dat na zes maanden inzet dient te worden opgesteld.

Uit het dossieronderzoek is gebleken dat ter voorbereiding op een reis naar een risicogebied structureel een operationeel plan wordt opgesteld dat specifiek ziet op de inzet in het risicogebied. Bij ruim een derde van de onderzochte operaties ontbreekt echter een algemeen operationeel plan ten behoeve van de inzet van de journalist als agent, ondanks dat de journalist als agent langer dan zes maanden is ingezet. Verder blijkt dat de algemene operationele plannen verschillend worden ingevuld ondanks het feit dat er voor het algemene operationeel plan wel een standaard sjabloon beschikbaar is. Het is bijvoorbeeld gebleken dat in het ene plan motiveringen en toelichting uitgebreid zijn en in andere summier.

Evaluatie

Uit het beleid van de AIVD komt naar voren dat de dossiers van langlopende agentoperaties minstens jaarlijks dienen te worden gecontroleerd op aanwezigheid, actualiteit, correctheid en volledigheid van de documenten. Bij het jaarlijks verlengen van de inzet door middel van een toestemmingsverzoek gericht op verlenging, wordt de inzet opnieuw afgewogen. Verder dienen langlopende agentoperaties te worden geëvalueerd na bijvoorbeeld een belangrijke gebeurtenis, na (ingrijpend) gewijzigde (persoonlijke) omstandigheden van de agent of van de omgeving waarin hij opereert en bij de beëindiging van iedere agentoperatie. Ten slotte dienen deelnemers aan de Vakopleiding Acquisitie Binnenland evaluaties van langlopende agentoperaties uit te voeren. Voor dergelijke evaluaties is een template opgesteld.

Uit het dossieronderzoek blijkt dat bij een aantal langlopende agentoperaties een integrale evaluatie heeft plaats gevonden. Bij enkele langlopende operaties is dat echter niet gebeurd. Naast de toestemmingsverzoeken is uit het onderzoek niet gebleken van schriftelijke vastlegging van bovengenoemde jaarlijkse controle op de dossiervoering.

Vastlegging besluitvorming

De AIVD heeft geen algemeen beleid of werkinstructies voor de vastlegging van documentatie en besluitvorming bij een agentoperatie. Voor specifieke onderwerpen staat in beleid en/of werkinstructies wel beschreven hoe er gedocumenteerd moet worden.

De CTIVD heeft in gesprekken met de AIVD gevraagd hoe besluitvorming plaatsvindt en hoe de uitkomsten van besluitvorming worden gedocumenteerd. Hier wordt door de medewerkers verschillend op geantwoord.

Deelconclusie:

De AIVD heeft beleid voor het opstellen van operationele plannen bij agentoperaties en het evalueren van langlopende agentoperaties. De CTIVD heeft vastgesteld dat dit beleid in een deel van de onderzochte operaties niet volledig is nageleefd. In een aantal operaties is er ondanks dat de journalist als agent langer dan zes maanden is ingezet geen operationeel plan opgesteld. De CTIVD acht dit onzorgvuldig.

Ten aanzien van het evalueren van agentoperaties is gebleken dat het beleid in het merendeel van de agentoperaties wordt nageleefd. Bij enkele langlopende operaties is er echter nog niet geëvalueerd. De CTIVD acht dit onzorgvuldig. De CTIVD hecht eraan het belang van het maken van een operationeel plan en het evalueren van langlopende agentoperaties te benadrukken, zeker bij de inzet van journalisten als agent, aangezien dit in belangrijke mate kan bijdragen aan de zorgvuldige en effectieve uitvoering van een agentenoperatie.

Zoals de CTIVD ook in toezichtrapport 37¹ 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 het multidisciplinair evalueren van een agentoperatie kan hieraan bijdragen. Bovendien dragen evaluaties bij aan het lerend vermogen van de dienst.

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

9. 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 AIVD in de periode van 1 januari 2019 tot 1 januari 2023 journalisten heeft ingezet als agent. De journalisten die als agent zijn ingezet, hadden verschillende nationaliteiten en werden zowel in Nederland als 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 AIVD of dat de journalist onder druk werd gezet om te werken als agent.

Het feit dat de journalisten een bijzondere beroepsgroep zijn komt tot uitdrukking in het hogere niveau dat wordt vereist voor het geven van toestemming voor de inzet van journalisten als agent. Voorts blijkt uit de gesprekken met de medewerkers en uit de onderzochte dossiers dat de medewerkers zich inspinnen om de inzet van agenten zo zorgvuldig mogelijk te laten verlopen.

In de agentoperaties zijn echter wel onderdelen te onderscheiden waarop door de AIVD onzorgvuldig wordt gewerkt en die verbetering behoeven. De AIVD schiet namelijk tekort wat betreft de afwegingen rondom 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 AIVD met zich mee kan brengen. Dit ziet met name op de inzet in risicogebieden en veiligheid gerelateerde zaken, alsmede op de wijze waarop met bronbescherming van de subbronnen moet worden omgegaan. Dit zijn enkele voorbeelden op basis van de hierboven genoemde deelconclusies waarvan de CTIVD van oordeel is dat de AIVD niet altijd zorgvuldig handelt. Daarnaast mist beleid ten aanzien van het *unwitting* inzetten van journalisten.

De specifieke aandachtspunten die het inzetten van een journalist als agent met zich meebrengt, dienen daarom vastgelegd te worden in beleid en werkinstructies. Dit is des te belangrijker gezien de in voorkomende gevallen zeer gevaarlijke omstandigheden waarin de journalisten worden ingezet als agent.

10. 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 Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is overhandigd:

- Evalueer de werkwijze met betrekking tot het opstellen van operationele plannen ten behoeve van de inzet van agenten.
- Stel beleid en werkinstructies op, dan wel pas het beleid aan en implementeer die werkwijze in de praktijk ten aanzien van de volgende onderwerpen:
 - Toestemmingsverzoeken, zodat toestemming altijd wordt gegeven vóórdat de periode van inzet van de agent is gaan lopen.
 - Indien de agentenbevoegdheid op basis van artikel 41 Wiv 2017 wordt ingezet nadat die persoon eerst was ingezet op grond van de informantenbevoegdheid (artikel 39 Wiv 2017) dient ervoor zorg te worden gedragen dat er voldoende waarborgen zijn dat de inzet wordt beoordeeld en gemotiveerd als zijnde een nieuw toestemmingsverzoek tot de inzet van een agent.
 - Bij de proportionaliteitstoets voor de inzet van de agentenbevoegdheid dient te worden meegewogen wat de inbreuk is die de inzet van het middel maakt op de persoonlijke levenssfeer van derden, onder wie subbronnen.
 - Ten aanzien van noodzakelijkheid, proportionaliteit en gerichtheid dienen de specifieke omstandigheden meer casusgericht te worden meegewogen, waaronder de risico's voor de betreffende journalist en de mitigerende maatregelen die worden getroffen.
 - Het beleid en de werkinstructies omtrent de inzet van agenten in risicogebieden dient aangevuld te worden met beleid omtrent de inzet van agenten die al wonen in risicogebieden.
 - 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 journalisten als agent; door vast te leggen dat het unwitting benaderen en inzetten van journalisten slechts in uitzonderlijke situaties mag plaatsvinden en zorgvuldig gemotiveerd in het dossier dient te worden vastgelegd.

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