

**COMMISSIE VAN TOEZICHT
BETREFFENDE
DE INLICHTINGEN- EN VEILIGHEIDSDIENSTEN**

TOEZICHTSRAPPORT

inzake

de inzet van de afluisterbevoegdheid
en van de bevoegdheid tot de selectie van Sigint
door de AIVD

CTIVD nr. 31

11 april 2012

COMMISSIE VAN TOEZICHT
BETREFFENDE
DE INLICHTINGEN- EN VEILIGHEIDSDIENSTEN

CTIVD nr. 31

TOEZICHTSRAPPORT
inzake de inzet van de afluisterbevoegdheid
en de bevoegdheid tot de selectie van Sigint door de AIVD

Inhoudsopgave

Samenvatting.....	i
1. Inleiding.....	1
2. Onderzoek van de Commissie.....	1
3. Algemeen beeld.....	4
3.1 <i>Artikel 25 Wiv 2002.....</i>	<i>4</i>
3.2 <i>Artikel 27 Wiv 2002.....</i>	<i>4</i>
4. De motivering van de inzet van artikel 25 Wiv 2002.....	6
5. Onderzoek naar radicaliseringstendensen.....	7
6. De afluisterbevoegdheid en derden.....	9
7. Het raadplegen van de MIVD.....	10
8. Conclusies en aanbevelingen.....	11

COMMISSIE VAN TOEZICHT
BETREFFENDE
DE INLICHTINGEN- EN VEILIGHEIDSDIENSTEN

CTIVD nr. 31

SAMENVATTING

Bij het toezichtsrapport inzake de inzet van de af luisterbevoegdheid en de bevoegdheid tot de selectie van Sigint door de AIVD

Het onderzoek van de Commissie heeft zich gericht op de rechtmatigheid van de inzet van de af luisterbevoegdheid en de bevoegdheid tot de selectie van Sigint door de AIVD in de periode van september 2010 tot en met augustus 2011. Deze bevoegdheden zijn neergelegd in de artikelen 25 en 27 van de Wiv 2002 en mogen enkel worden ingezet indien dit noodzakelijk is in het kader van de veiligheidstaak of de inlichtingentaak buitenland van de AIVD. Ook is wettelijk vereist dat de inzet van deze bevoegdheden proportioneel en subsidiair is en voldoet aan in de Wiv 2002 neergelegde zorgvuldigheidsvereisten.

De Commissie constateert dat de AIVD bij de inzet van de af luisterbevoegdheid doordacht te werk gaat. Zij heeft in de door haar onderzochte operaties geen onrechtmatigheden geconstateerd. Dit is gezien het grote aantal onderzochte operaties een compliment waard. Op enkele punten constateert de Commissie evenwel dat er sprake is van onzorgvuldigheden, vooral ten aanzien van de motivering van operaties.

Voor een deugdelijke motivering is van belang dat de AIVD hierin alle beschikbare relevante informatie betreft. Alleen dan kan zorgvuldig worden afgewogen of de privacyinbreuk die gepaard gaat met de inzet van de af luisterbevoegdheid inderdaad noodzakelijk, proportioneel en subsidiair is. De Commissie heeft in één geval geconstateerd dat contra-indicaties inzake de dreiging die van een target uitging, niet waren opgenomen in de motivering. De Commissie signaleert ook dat de AIVD incidenteel omwille van de efficiëntie van het inlichtingenwerk parallelle, verschillend gerubriceerde motiveringen aanwendt. Naar het oordeel van de Commissie staat dit op gespannen voet met het belang van een zorgvuldige en eenduidige motivering.

De Commissie constateert dat het in het onderzoek van de AIVD naar radicaliseringstendensen niet altijd evident is dat de personen of organisaties jegens wie de af luisterbevoegdheid wordt ingezet, ook daadwerkelijk aanleiding geven tot het ernstige vermoeden een gevaar te zijn voor de nationale veiligheid. De Commissie onderkent het belang van dit onderzoek maar benadrukt dat dan wel voortdurend de inzet van bijzondere bevoegdheden jegens deze personen of organisaties kritisch geëvalueerd dient te worden. Zij heeft in één geval geconstateerd dat de AIVD gedurende enkele jaren bijzondere bevoegdheden heeft ingezet zonder duidelijkheid te hebben verkregen over de dreiging die van de betrokken personen uitging. De Commissie is van oordeel dat de inzet van de af luisterbevoegdheid met name in de laatste periode van dit onderzoek zich op het grensgebied bevond van wat wettelijk is toegestaan. In één geval zijn door de AIVD bijzondere bevoegdheden ingezet tegen een persoon die een bepaalde boodschap wilde publiceren waarvan volgens de AIVD niet uit te sluiten was dat deze opgevat kon worden als een oproep tot activisme of geweld. De Commissie vindt deze formulering te ruim. Voor

de inzet van een bijzondere bevoegdheid moet immers gemotiveerd worden dat er een ernstig vermoeden van een gevaar is.

In één geval constateert de Commissie dat de AIVD de afluisterbevoegdheid heeft ingezet terwijl er belangrijke redenen waren om voorafgaande hieraan de MIVD de consulteren. Hierdoor had de AIVD niet alleen mogelijk operationeel relevante informatie kunnen verkrijgen, ook kan zo voorkomen worden dat beide diensten zich los van elkaar met dezelfde operationele aangelegenheden bezighouden.

De Commissie onthoudt zich, net als in twee eerdere rapporten waarin dit onderwerp ter sprake kwam, van een oordeel over de rechtmatigheid van de selectie van Sigint door de AIVD. Bij de inzet van deze bevoegdheid licht de AIVD vaak niet toe aan wie de nummers en technische kenmerken toebehoren en waarom deze telecommunicatie dient te worden geselecteerd. Deze problematiek lijkt eigen aan de selectie van Sigint, de Commissie heeft dit onlangs ook ten aanzien van de MIVD geconstateerd. De motiveringsvereisten van de Wiv 2002 zijn evenwel strikt, aangezien bij de selectie van Sigint kennis wordt genomen van de inhoud van communicatie van personen en organisaties. In het eind 2011 uitgebrachte toezichtsrapport 28 inzake de inzet van Sigint door de MIVD heeft de Commissie het juridisch kader voor het gehele proces van de inzet van Sigint uiteengezet en aanknopingspunten gegeven voor een betere motivering. De Commissie zal dan ook in het volgende diepteonderzoek naar de inzet van de afluisterbevoegdheid en de bevoegdheid tot de selectie van Sigint door de AIVD nagaan in hoeverre de motivering van de selectie van Sigint is verbeterd.

TOEZICHTSRAPPORT

Inzake de inzet van de af luisterbevoegdheid en van de bevoegdheid tot de selectie van Sigint door de AIVD

1. Inleiding

In artikel 25 van de Wiv 2002 is aan de AIVD de bevoegdheid verleend om communicatie af te luisteren. Artikel 27 Wiv 2002 verleent de bevoegdheid om ongericht ontvangen niet-kabelgebonden telecommunicatie (Sigint) te selecteren. Op grond van haar toezichthoudende taak krachtens artikel 64 van de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2002 (Wiv 2002) heeft de Commissie van Toezicht betreffende de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (verder te noemen: de Commissie) een onderzoek verricht naar de uitoefening door de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD) van deze twee bijzondere bevoegdheden. Van het voornemen tot het instellen van het onderzoek is door de Commissie conform artikel 78 lid 3 Wiv 2002 op 8 september 2010 mededeling gedaan aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en aan de voorzitters van de Eerste en Tweede Kamer der Staten-Generaal.

De Commissie heeft het onderzoek met het opstellen van het rapport afgerond op 15 februari 2012. De minister van BZK is conform artikel 79 Wiv 2002 in de gelegenheid gesteld te reageren op de in het toezichtsrapport opgenomen bevindingen. De reactie van de minister is op 27 maart 2012 door de Commissie ontvangen. Dit heeft geleid tot een enkele wijziging, waarna het toezichtsrapport op 11 april 2012 is vastgesteld.

Dit rapport heeft een geheime bijlage.

2. Onderzoek van de Commissie

In februari 2009 heeft de Commissie voor het eerst in een toezichtsrapport aan de Tweede Kamer verslag gedaan van haar onderzoek naar de toepassing van de artikelen 25 en 27 Wiv 2002 door de AIVD (toezichtsrapport 19).¹ Na de publicatie van dit rapport is de Commissie de uitoefening van deze bevoegdheden ieder kwartaal blijven monitoren. Een monitoring dient voor de Commissie als vinger aan de pols en leidt in beginsel niet tot rapportage aan de Tweede Kamer. In september 2010 heeft de Commissie besloten om deze monitoring om

¹ Toezichtsrapport van de CTIVD nr. 19 inzake de toepassing door de AIVD van artikel 25 WIV 2002 (aftappen) en artikel 27 WIV 2002 (selectie van ongericht ontvangen niet-kabelgebonden telecommunicatie), *Kamerstukken II* 2008/09, 29 924, nr. 29 (bijlage), beschikbaar op www.ctivd.nl.

te zetten in een jaarlijks terugkerend diepteonderzoek. De reden van dit besluit is dat met de aankondiging en rapportage van een onderzoek de Tweede Kamer meer zicht kan worden gegeven op de werkzaamheden en bevindingen van de Commissie waar het dit belangrijke onderdeel van het werk van de AIVD betreft. De Commissie zal hier jaarlijks over rapporteren. Dit rapport betreft het onderzoek naar de rechtmatigheid van de toepassing door de AIVD van de artikelen 25 en 27 van de Wiv 2002 in de periode van september 2010 tot en met augustus 2011.

De aanvragen om toestemming voor de uitoefening van de artikelen 25 en 27 worden door de AIVD ieder kwartaal gebundeld aan de minister van BZK voorgelegd.² Spoedeisende nieuw te starten operaties worden tussentijds aan de minister voorgelegd. De Commissie heeft telkens kort nadat de minister de gevraagde toestemming heeft verleend – per kwartaal dus – haar onderzoek uitgevoerd. Zij heeft hiertoe de aan de minister aangeleverde bundeling van verzoeken om toestemming doorgenomen³, alsmede de tussentijdse spoedeisende verzoeken. In deze bundeling wordt iedere operatie genoemd, inclusief de naam en communicatiegegevens van de persoon of organisatie op wie de bijzondere bevoegdheid is gericht, en wordt de reden van de inzet kort toegelicht (artikel 25 lid 4 en artikel 27 lid 4 Wiv 2002). Door ieder kwartaal deze bundeling van verzoeken door te nemen, heeft de Commissie een overzicht verkregen van alle middelen die in de onderzoeksperiode op basis van de artikelen 25 en 27 Wiv 2002 zijn ingezet. Er wordt in deze bundeling echter geen uitputtende motivering gegeven van de noodzakelijkheid, proportionaliteit en subsidiariteit van de inzet.

Voor iedere operatie is binnen de AIVD voorafgaande aan het verzoek om toestemming aan de minister een apart document opgesteld met een volledige motivering van de aanvraag, verlenging of beëindiging van de toepassing van de artikelen 25 en 27 Wiv 2002. Dit document, dat gericht is aan het hoofd van de AIVD, bevat tevens een uitleg van de operationele context, een weergave van recente bevindingen en, als het om een verlenging of beëindiging gaat, de opbrengst van de inzet van het middel in de voorafgaande periode. Op basis van dit document stemmen leidinggevend en al dan niet in met de inzet en geven de juristen binnen de AIVD hun advies (zie verder paragraaf 4).

Gezien het omvangrijke aantal operaties was het voor de Commissie niet mogelijk om al deze documenten te onderzoeken. Zij heeft bij bestudering van de verzoeken bijzondere aandacht gehad voor operaties die opvallend waren, ofwel vanwege afwijkingen of onduidelijkheden in de toelichting, ofwel omdat deze gericht waren op speciale categorieën personen (*non-targets*⁴, derden, verschoningsgerechtigden, minderjarigen etc.). Van deze operaties heeft de Commissie de achterliggende documenten bekeken, waaronder het verzoek om toestemming met de uitgebreide motivering en de uitwerkingen van de geïntercepteerde gesprekken. Deze documenten bevinden zich in het interne digitale systeem van de AIVD, waar de Commissie onbeperkte toegang toe heeft.

Daarnaast heeft de Commissie aandacht besteed aan operaties die zeer geheim gerubriceerd zijn of anderszins in een kleiner compartiment dan gebruikelijk worden gedeeld. Deze

² Uitzondering hierop vormt de selectie van aan een nader omschreven onderwerp gerelateerde trefwoorden, die jaarlijks worden vastgesteld. Zie artikel 27 lid 3 sub c j° lid 5 Wiv 2002.

³ Deze gebundelde verzoeken om toestemming worden ook wel de “driemaandelijke verzamelbeschikkingen” genoemd.

⁴ *Non-targets* zijn personen uit de omgeving van een *target*, doch zijn zelf geen *target* van de AIVD. Onder omstandigheden is het mogelijk tegen *non-targets* bijzondere bevoegdheden in te zetten.

operaties zijn niet in het interne digitale systeem van de AIVD te vinden en zijn bijzonder gevoelig. Ten behoeve van een zo volledig mogelijk onderzoek heeft de Commissie de AIVD verzocht de documenten over deze operaties separaat aan te leveren. In de loop van de onderzoeksperiode constateerde de Commissie dat er verhoudingsgewijs veel meer zeer geheime of anderszins in klein compartiment opgenomen operaties waren dan zij van de AIVD ontving. Desgevraagd heeft de AIVD de door de Commissie gevonden operaties alsnog verstrekt. Als verklaring voor deze aanvankelijk onvolledige informatievoorziening gaf de AIVD aan dat met het oog op het *need to know* principe er geen centraal overzicht werd bijgehouden welke operaties zeer geheim waren.⁵ De AIVD kon dan ook niet garanderen dat alle zeer geheim gerubriceerde of anderszins in een kleiner compartiment opgenomen operaties in de onderzoeksperiode aan de Commissie waren aangeleverd. Het door de AIVD genoemde argument rechtvaardigt het ontbreken van een overzicht van deze inzet niet. De Commissie is van oordeel dat een goede registratie het *need to know* principe niet doorkruist. Daarnaast heeft het ontbreken van een goede registratie tot gevolg gehad dat de Commissie door de AIVD onvolledig is geïnformeerd. Op haar verzoek is de eenheid die binnen de AIVD de operationele regie voert alsnog belast met de taak dit overzicht bij te houden. Sindsdien heeft de Commissie niet meer geconstateerd dat zij onvolledig is geïnformeerd.

Ieder kwartaal is in aanvulling op het dossieronderzoek een gesprek gevoerd met het hoofd van de eenheid die binnen de AIVD de operationele regie voert. In deze gesprekken is aan de Commissie uitleg gegeven over de weging en prioritering van onderzoeken en middelen door de AIVD en de wijze waarop één en ander doorwerkt in de toepassing van de artikelen 25 en 27 Wiv 2002. Ook is met enkele functionarissen op de werkvloer van de AIVD gesproken over individuele operaties en onderzoeken en zijn enkele schriftelijke vragen gesteld.

Het onderzoek van de Commissie richt zich op de rechtmatigheid van het af luisteren en van de selectie van Sigint door de AIVD en zij heeft dan ook alle onderzochte operaties getoetst aan het geldende wettelijk kader. Daarbij heeft de Commissie ook in het oog gehouden wat zij in haar eerdere toezichtsrapport over dit onderwerp geconstateerd en aanbevolen heeft. De Commissie treedt in haar onderzoek niet in de beoordeling van politieke en professionele keuzes waarbij de aandachtsgebieden van de AIVD worden aangewezen. Zij heeft zich echter wel, onder meer door bovengenoemde gesprekken met het hoofd van de eenheid die binnen de AIVD de operationele regie voert, op de hoogte gesteld van de operationele beslissingen van de AIVD en het effect hiervan op de inzet van de artikelen 25 en 27.

De Commissie heeft ervoor gekozen om in haar rapportage voort te bouwen op haar toezichtsrapport 19 dat hetzelfde onderwerp onderzoekt over een eerdere periode. Dit betekent dat voor wat betreft het algemene wettelijk kader en de interne procedures van de AIVD wordt volstaan met een verwijzing naar hetgeen in toezichtsrapport 19 uitgebreid is beschreven. In onderhavig toezichtsrapport wordt geen aandacht besteed aan de wijze waarop de AIVD invulling heeft gegeven aan de aanbevelingen in toezichtsrapport 19, aangezien dit reeds in het kader van het spoedig te verschijnen rapport inzake de naleving van de toezeggingen van de minister van BZK op de aanbevelingen van de Commissie wordt gedaan. Wel zal inzicht worden gegeven in de algemene ontwikkelingen die de Commissie in de onderzochte periode heeft waargenomen (paragraaf 3). Daarbij zal met

⁵ Het *need to know* principe houdt in dat interne verstrekking van gegevens slechts plaatsvindt voor zover dat noodzakelijk is voor een goede uitvoering van de aan de desbetreffende ambtenaar opgedragen taak (artikel 35 Wiv 2002).

name worden ingegaan op de in deze periode geconstateerde situaties waarin bij de toepassing van de artikelen 25 en 27 Wiv 2002 vragen zijn gerezen ten aanzien van de toepassing van het wettelijk kader. Zo gaat paragraaf 4 in op enkele gevallen waarin de AIVD tekort is geschoten in de motivering van taps. Paragraaf 5 bespreekt enkele aspecten van de inzet van taps in het onderzoek naar radicaliseringstendensen. Paragraaf 6 behandelt de inzet van de af luisterbevoegdheid ten opzichte van derden. In paragraaf 7 gaat de Commissie in op een geval waarbij de AIVD de MIVD niet heeft geraadpleegd terwijl dit wel wenselijk zou zijn geweest. In paragraaf 8 zijn de conclusies en aanbevelingen van de Commissie samengebracht.

3. Algemeen beeld

De Commissie heeft in de onderzochte periode ieder kwartaal verschuivingen waargenomen bij de inzet van de artikelen 25 en 27 Wiv 2002. Operaties worden beëindigd en opgestart en de focus binnen en tussen onderzoeken verandert geregeld. De Commissie constateert dat een gewijzigde operationele prioriteitenstelling van de AIVD binnen korte tijd effect heeft op de inzet van de artikelen 25 en 27 Wiv 2002. Deze inzet correspondeert in het algemeen met de aandachtsgebieden die de AIVD identificeert.

3.1 Artikel 25 Wiv 2002

De Commissie heeft in haar onderzoek bijgehouden jegens hoeveel personen en organisaties artikel 25 Wiv 2002 wordt ingezet. Vaak lopen er per persoon of organisatie meerdere taps.⁶ Het aantal personen of organisaties jegens wie artikel 25 Wiv 2002 is ingezet in de periode september 2010 tot en met augustus 2011 is met ongeveer 30% gestegen. De toename is vooral gelegen in een toegenomen aantal operaties in het kader van de inlichtingentaak buitenland. De Commissie neemt ook een toename waar in het aantal zeer geheime en anderszins afgeschermd taps. In de geheime bijlage wordt hier nader op ingegaan.

Net als in het vorige toezichtsrapport over dit onderwerp constateert de Commissie dat de AIVD doordacht te werk gaat bij de inzet van artikel 25 Wiv 2002. De Commissie heeft in de door haar onderzochte operaties geen onrechtmatigheden geconstateerd. Dit is gezien het grote aantal operaties op zichzelf een compliment waard.

Op enkele punten constateert de Commissie evenwel dat er sprake is van onzorgvuldigheden, vooral ten aanzien van de motivering van operaties. Zij gaat hier in de paragrafen 4 en 6 nader op in. Van de genoemde bijzondere categorieën personen waar de Commissie in dit onderzoek gericht naar heeft gekeken noopt enkel de inzet van artikel 25 Wiv 2002 op plaatsen of verbindingen die toebehoren aan derden tot een nadere bespreking in paragraaf 6. Ten aanzien van één bijzondere categorie personen gaat de Commissie in de geheime bijlage in op meermalen geconstateerde onzorgvuldigheden in de motivering van de inzet van artikel 25 Wiv 2002 op deze personen.

3.2 Artikel 27 Wiv 2002

⁶ Dit betekent dat de aantallen die de Commissie heeft bijgehouden, andere aantallen betreffen dan de tapstatistieken die de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in 2010 aan de Tweede Kamer heeft verstrekt, zie *Kamerstukken II 2009/10*, 30 517, nr. 21.

Het aantal operaties waarin artikel 27 Wiv 2002 is ingezet is in de loop van de periode september 2010 tot en met augustus 2011 sterk gestegen. Dit is mede te verklaren door toenemende technische mogelijkheden en toenemende bekendheid met dit bijzondere inlichtingenmiddel. De stijging is op alle onderzoeksterreinen te zien waarin van artikel 27 Wiv 2002 gebruik wordt gemaakt.

Voor deze inzet van de bevoegdheid tot selectie op basis van ongericht ontvangen niet-kabelgebonden telecommunicatie (hierna: de selectie van Sigint) past de wet hetzelfde regime toe als voor de inzet van een tap of een microfoon aangezien in beide gevallen gericht kennis wordt genomen van de inhoud van de communicatie van personen en organisaties.⁷ In toezichtsrapport 19 stelde de Commissie vast dat de AIVD niet zorgvuldig omging met de selectie van Sigint. Veelal werd niet toegelicht aan wie de nummers en technische kenmerken toebehoorden en waarom deze telecommunicatie diende te worden geselecteerd. De Commissie kwam hierop tot de slotsom dat zij onvoldoende kennis droeg van de motivering van de selectie, waardoor zij geen oordeel kon geven over de rechtmatigheid van de selectie van Sigint op grond van artikel 27 lid 3 sub a en b Wiv 2002. De Commissie beval dringend aan de verzoeken om toestemming dan wel verlenging voor de inzet van deze bijzondere bevoegdheden te voorzien van een op de selectiecriteria toegespitste motivering.⁸ In haar reactie op dit rapport gaf de minister van BZK aan het met de Commissie eens te zijn, maar tevens zorgen te hebben over de praktische uitvoerbaarheid van de aanbeveling. De minister zegde toe dat de AIVD hieromtrent in nader overleg zou treden met de Commissie.⁹ In toezichtsrapport 26 inzake de uitvoering van de inlichtingentaak buitenland door de AIVD stelde de Commissie vast dat voor wat betreft de toepassing van artikel 27 Wiv 2002 in het kader van die taak nog steeds in veel gevallen niet was gespecificeerd aan wie een kenmerk toebehoorde en waarom het van belang was kennis te nemen van de informatie die via dit specifieke kenmerk kon worden verworven. Wel bleek de Commissie dat naarmate Sigint-operaties langer liepen, de AIVD beter kon aangeven aan wie de kenmerken toebehoorden en beter kon onderbouwen waarom de inzet ten aanzien van deze personen gelegitimeerd was. De Commissie benadrukte dat de AIVD er ernstig naar dient te streven om zo snel mogelijk te specificeren tegen welke persoon of organisatie Sigint wordt ingezet.¹⁰ In toezichtsrapport 28 inzake de inzet van Sigint door de MIVD heeft de Commissie vervolgens het juridisch kader uitgewerkt voor het gehele proces van de verwerking van Sigint. Ook in dat toezichtsrapport was de Commissie genoodzaakt te concluderen, ditmaal ten aanzien van de MIVD, dat zij geen oordeel kon geven over de rechtmatigheid van de toepassing van artikel 27 omdat zij onvoldoende kennis draagt van de motivering.¹¹

De Commissie heeft in het onderhavige onderzoek de Sigint-operaties bestudeerd en komt tot dezelfde constatering als in de toezichtsrapporten 19 en 26. Zij onthoudt zich dan ook opnieuw van een oordeel over de rechtmatigheid van de selectie van Sigint door de AIVD.

⁷ *Kamerstukken II* 1997/98, 25 877, nr. 3, p. 44-45.

⁸ Toezichtsrapport van de CTIVD nr. 19 inzake de toepassing door de AIVD van artikel 25 WIV 2002 (aftappen) en artikel 27 WIV 2002 (selectie van ongericht ontvangen niet-kabelgebonden telecommunicatie), *Kamerstukken II* 2008/09, 29 924, nr. 29 (bijlage) § 7, beschikbaar op www.ctivd.nl.

⁹ *Kamerstukken II* 2008/09, 29 924, nr. 29, p. 5 en 6.

¹⁰ Toezichtsrapport van de CTIVD nr. 26 inzake de rechtmatigheid van de uitvoering van de inlichtingentaak buitenland door de AIVD, *Kamerstukken II* 2010/11, 29 924, nr. 68 (bijlage), § 5.4, beschikbaar op www.ctivd.nl.

¹¹ Toezichtsrapport van de CTIVD nr. 28 inzake de inzet van Sigint door de MIVD, *Kamerstukken II* 2011/12, 29 924, nr. 74 (bijlage), § 8.3.4, beschikbaar op www.ctivd.nl.

De Commissie zal in het volgende diepteonderzoek naar de inzet van de af luisterbevoegdheid en de bevoegdheid tot de selectie van Sigint door de AIVD nagaan in hoeverre de motivering van de selectie van Sigint is verbeterd. Zij stelt zich op het standpunt dat de AIVD, na het kader dat en de aanknopingspunten die de Commissie in met name de toezichtsrapporten 19 en 28 heeft gegeven, in staat moet zijn om de inzet van deze bevoegdheid afdoende te motiveren. De Commissie heeft vernomen dat een wijziging van de Wiv 2002 in de maak is waarin onder meer de bepalingen inzake de inzet van Sigintmiddelen zullen worden herzien. De Commissie ziet met belangstelling uit naar het voorstel voor de wetswijziging. Deze ontwikkelingen nemen evenwel niet weg dat de AIVD dient te voldoen aan de eisen die de huidige Wiv 2002 stelt aan de selectie van Sigint.

4. De motivering van de inzet van artikel 25 Wiv 2002

Een team van de AIVD dat op basis van artikel 25 Wiv 2002 een tap of microfoon wenst in te zetten, stelt een uitgebreide motivering voor deze inzet op. In deze motivering wordt conform de artikelen 18, 31 en 32 Wiv 2002 verantwoording afgelegd over de noodzakelijkheid, proportionaliteit en subsidiariteit van de inzet van deze bijzondere bevoegdheid.¹² De (juridische) houdbaarheid van deze motivering wordt intern getoetst door achtereenvolgens het betrokken teamhoofd, een jurist van de eenheid die de operationele regie voert, het unithoofd van de betrokken operationele eenheid en het hoofd van de AIVD.

Het aantal taps en microfoons waar de minister toestemming voor moet geven is omvangrijk. De minister van BZK heeft geen departementale ondersteuning bij de beoordeling van de inzet en het toepasselijke juridisch toetsingskader. De bundeling van verzoeken die de minister driemaandelijks ontvangt bevat een samenvatting van de uitgebreide interne motivering. In deze samenvatting komen de noodzakelijkheid, proportionaliteit en subsidiariteit van de inzet slechts beperkt aan de orde. Dit onderstreept het belang van de interne toetsingsprocedure bij de AIVD aangezien hierin wel de relevante factoren worden toegelicht en expliciet wordt getoetst aan het juridische toetsingskader. Zoals aangegeven in paragraaf 3.1 blijkt uit de interne motiveringen dat de AIVD doordacht te werk gaat bij de inzet van de af luisterbevoegdheid. Deze gedegen interne vastlegging van de motivering van de toepassing van artikel 25 Wiv 2002 is onmisbaar voor het toezicht door de Commissie.

Naar het oordeel van de Commissie kan een afweging betreffende de noodzakelijkheid, proportionaliteit en subsidiariteit alleen worden gemaakt als hierbij alle beschikbare relevante informatie wordt betrokken. Het gaat hier zowel om operationele bevindingen als om de verhouding tot andere inlichtingenmiddelen en de mogelijkheden van het betrokken team. Als bijvoorbeeld door een tekort aan audiobewerkers een tap niet kan worden uitgeluisterd, dan kan de tap niet bijdragen aan het doel waarvoor deze is ingezet en ontbreekt de noodzakelijkheid voor de tap. En als uit operationele gegevens blijkt dat de dreiging die van het *target* uitgaat is verminderd, dan kan een verlenging van de tap mogelijk niet langer proportioneel zijn. In de interne motivering wordt doorgaans dergelijke relevante informatie genoemd en meegewogen. De Commissie heeft één geval aangetroffen waarin contra-indicaties inzake de dreiging die van een *target* uitging niet in de motivering

¹² Voor een beschrijving van deze toetsingscriteria voor de inzet van bijzondere bevoegdheden, zie toezichtsrapport van de CTIVD nr. 19 inzake de toepassing door de AIVD van artikel 25 WIV 2002 (aftappen) en artikel 27 WIV 2002 (selectie van ongericht ontvangen niet-kabelgebonden telecommunicatie), *Kamerstukken II* 2008/09, 29 924, nr. 29 (bijlage), § 4, beschikbaar op www.ctivd.nl.

van de verlenging van een tap waren opgenomen. Het betreft hier het tweede onderzoek dat in paragraaf 5 wordt besproken. Deze contra-indicaties waren door de AIVD wel verstrekt aan belanghebbende instanties en werden kennelijk betrouwbaar geacht. De Commissie acht de motivering van deze tap dan ook onvolledig en daarmee onzorgvuldig. In dit geval was naar het oordeel van de Commissie een adequate motivering wel mogelijk geweest. Het betreft dan ook tekortkomingen op het *procedurele* vlak zonder dat er sprake is van een *inhoudelijk* ontoelaatbare inzet van artikel 25 Wiv 2002.

De Commissie is in haar onderzoek een procedure tegengekomen waarbij bij de inzet van artikel 25 Wiv 2002 twee parallelle motiveringen worden opgesteld voor één operatie. Er is een zeer geheime motivering waarvan enkel de minister en de direct verantwoordelijke medewerkers kennis mogen nemen. Er is ook een andere, geheim gerubriceerde motivering die breder inzichtelijk is binnen de dienst. Deze werkwijze is voor de AIVD efficiënter dan het als zeer geheim aanmerken van de gehele operatie aangezien met geheime documenten gemakkelijker kan worden gewerkt dan met zeer geheime documenten (zie paragraaf 2). De consequentie van deze werkwijze is evenwel dat de geheime motivering onvolledig en daardoor inherent gebrekkig is. Daarnaast worden onzorgvuldigheden met deze werkwijze in de hand gewerkt en wordt het toezicht door de Commissie bemoeilijkt. Zo geeft de AIVD zelf aan niet te kunnen achterhalen in welke gevallen in de onderzoeksperiode deze procedure is aangewend. Ook heeft de Commissie in één operatie waarin deze werkwijze werd aangewend niet kunnen vaststellen dat de bij de interne toetsingsprocedure de betrokken medewerkers op de hoogte waren dat er ook een zeer geheime motivering aanwezig was. De Commissie gaat in de geheime bijlage bij dit rapport dieper in op deze gang van zaken. De minister heeft in reactie op het opgestelde rapport van de Commissie aangekondigd dat de AIVD voortaan waarborgen zal inbouwen om onzorgvuldigheden tegen te gaan, waaronder het actief informeren van de Commissie wanneer deze werkwijze wordt aangewend. De Commissie is evenwel van oordeel dat het op deze wijze aanwenden van twee parallelle motiveringen op gespannen voet blijft staan met het belang van een zorgvuldige en eenduidige motivering. De Commissie beveelt dan ook aan om de interne procedures te wijzigen en om deze werkwijze niet toe te passen, tenzij in die gevallen waarin de noodzaak van deze werkwijze kan worden aangetoond.

5. Onderzoek naar radicaliseringstendensen

De AIVD mag uitsluitend in het kader van de veiligheidstaak en de inlichtingentaak buitenland bijzondere bevoegdheden inzetten (artikel 6 lid 2 sub a en sub d j° artikel 18 Wiv 2002). Voor de veiligheidstaak geldt dat onderzoek verricht mag worden als personen of organisaties door de doelen die zij nastreven, dan wel door hun activiteiten aanleiding geven tot het ernstige vermoeden dat zij een gevaar vormen voor, kort gezegd, de nationale veiligheid (artikel 6 lid 2 sub a Wiv 2002).¹³ Deze personen en organisaties worden ook wel

¹³ De inlichtingentaak buitenland is ruimer geformuleerd. Er mag onderzoek ingesteld worden naar personen en organisaties als dit noodzakelijk is in het kader van het onderzoek dat op basis van het Aanwijzingsbesluit van de minister-president wordt verricht naar andere landen. Van een ernstig vermoeden van een gevaar voor de nationale veiligheid is geen sprake, een belang voor de nationale veiligheid is voldoende. In de rapporten 19 en 26 heeft de Commissie op basis van uitspraken van het EHRM geconstateerd dat er voor de inzet van bijzondere bevoegdheden meer nodig is. Om de inbreuk op de persoonlijke levenssfeer te rechtvaardigen moet een *potentiële aantasting van de nationale veiligheid* worden vastgesteld. Zie toezicht rapport van de CTIVD nr. 19 inzake de toepassing door de AIVD van artikel 25 WIV 2002 (aftappen) en artikel 27 WIV 2002 (selectie van ongericht ontvangen niet-kabelgebonden telecommunicatie), *Kamerstukken II 2008/09, 29 924, nr. 29 (bijlage), § 3.3 en*

targets genoemd. Een belangrijk onderdeel van het onderzoek van de AIVD op basis van de veiligheidstaak is het onderzoek naar radicaliseringstendensen. In dit onderzoek is de dreiging die van personen en organisaties uitgaat vaak nog niet duidelijk of concreet. Van de AIVD wordt evenwel verwacht dat de dienst niet alleen concrete terroristische dreigingen onderkent maar ook zicht houdt op radicaliseringstendensen. De gekozen brede benadering van terrorisme richt zich ook op vormen van radicalisering die niet direct leiden tot terroristisch geweld, maar toch een ontwrichtend effect kunnen hebben op de samenleving.¹⁴ De Commissie erkent het belang van het onderzoek van de AIVD naar radicalisering. Zij ziet het als haar taak om kritisch te toetsen of bij de inzet van bijzondere bevoegdheden in het kader van radicaliseringsonderzoek wordt voldaan aan het wettelijke criterium dat er een ernstig vermoeden is van een gevaar voor de nationale veiligheid. Zij is in het radicaliseringsonderzoek van de AIVD in de periode van dit onderzoek een aantal operaties tegengekomen waarbij het niet aanstonds evident was dat de persoon of de organisatie jegens wie de bijzondere bevoegdheden werden ingezet, ook daadwerkelijk aanleiding gaf tot dit ernstige vermoeden. Dit was voor de Commissie reden om deze operaties nader te onderzoeken.

Zo heeft de Commissie een geval bestudeerd waarin de AIVD op basis van de veiligheidstaak gedurende enkele jaren onderzoek heeft verricht teneinde vast te stellen welke dreiging uitging van de heimelijke activiteiten van een aantal personen. De AIVD had aanwijzingen dat er sprake was van buitenlandse beïnvloeding en financiering. Lopende dit onderzoek is aandacht besteed aan verschillende activiteiten en zijn verschillende bijzondere bevoegdheden ingezet, waaronder operaties op basis van artikel 25 Wiv 2002. De AIVD is er echter niet in geslaagd om duidelijkheid te verkrijgen over de dreiging die van de betrokken personen uitging. Inmiddels is de inzet van bijzondere bevoegdheden beëindigd. De Commissie is van oordeel dat de inzet van de af luisterbevoegdheid met name in de laatste periode zich op het grensgebied bevond van wat wettelijk is toegestaan. Als het ernstige vermoeden van een gevaar voor de nationale veiligheid zoals in onderhavig geval gedurende meerdere wettelijke termijnen van een kwartaal niet of nauwelijks wordt bevestigd, dan is de inzet van bijzondere bevoegdheden op den duur niet meer gerechtvaardigd. De Commissie onderkent dat een afweging in die gevallen moeilijk te maken is, maar benadrukt het belang van een voortdurende kritische evaluatie van de inzet van bijzondere bevoegdheden in deze gevallen. Dit klemmt te meer als er niet of nauwelijks sprake is van opbrengst die het ernstige vermoeden bevestigt.

De Commissie is ook een onderzoek tegengekomen naar een persoon die een bepaalde boodschap wilde publiceren.¹⁵ Bij aanvang van het onderzoek was slechts beperkte informatie voorhanden over de inhoud van de aanstaande publicatie. De AIVD stelde in de motivering dat van de te verwachten publicatie op zijn minst een radicaliserende en anti-integratieve werking zou uitgaan en dat niet was uit te sluiten dat de boodschap zou worden opgevat als een oproep tot activisme, het ernstig verstoren van de openbare orde, of in het ergste geval als een oproep tot geweld. In dit kader relevante onderkende internationale

toezichtsrappport van de CTIVD nr. 26 inzake de rechtmatigheid van de uitvoering van de inlichtingentaak buitenland door de AIVD, Kamerstukken II 2010/11, 29 924, nr. 68 (bijlage), § 3.5.1. De rapporten zijn tevens beschikbaar op www.ctivd.nl.

¹⁴ AIVD, *Van dawa tot jihad. De diverse dreigingen van de radicale islam tegen de democratische rechtsorde*, december 2004, p. 6 en *Radicale dawa in verandering. De opkomst van islamitisch neoradicalisme in Nederland*, oktober 2007, p. 10, beide beschikbaar op www.aivd.nl.

¹⁵ Om misverstanden te voorkomen: het betreft niet het publiceren van de film *Fitna* door het lid van de Tweede Kamer Wilders.

contacten van de betrokkene verzwaarden deze zorg. Met telefoontaps jegens betrokkene werd beoogd nader zicht te krijgen op de inhoud en het doel van de boodschap en op de datum van openbaarmaking. De Commissie stelt vast dat de AIVD bij aanvang van het onderzoek over informatie beschikte die voldoende aanknopingspunten bood voor het ernstige vermoeden van een gevaar voor de nationale veiligheid. Deze informatie had betrekking op de aard en strekking van de publicatie en op het tijdstip waarop zij zou worden uitgebracht. Voorts was voldaan aan de vereisten van noodzakelijkheid, proportionaliteit en subsidiariteit. De inzet van een telefoontap acht de Commissie in dit geval dan ook toelaatbaar. Zij wijst evenwel op de ruimte die de motivering biedt voor de inzet van dit middel in vergelijkbare gevallen. De motivering stelt dat niet valt *uit te sluiten* dat de boodschap wordt opgevat als een oproep tot activisme, het ernstig verstoren van de openbare orde, of in het ergste geval als een oproep tot geweld. Deze formulering is erg ruim. De mogelijkheid dat een boodschap de ontvangers van de boodschap bevestigt in hun radicale of zelfs gewelddadige gedachtegoed zal al vrij snel bestaan. Voor de inzet van een telefoontap is de (enkele) mogelijkheid dat sprake is van een gevaar voor de nationale veiligheid onvoldoende, er dient een ernstig vermoeden te worden vastgesteld. De Commissie acht dit mede van belang daar een burger er in beginsel op mag vertrouwen dat geen inbreuk wordt gemaakt op zijn persoonlijke levenssfeer als hij slechts zijn gedachten tot uiting wil brengen. Pas indien de publicatie aan kan zetten tot bijvoorbeeld radicalisering of het gebruik van geweld, is de inzet van bijzondere bevoegdheden aanvaardbaar. De Commissie beveelt de AIVD derhalve aan in zaken als de bovenstaande terughoudendheid in acht te nemen wat betreft de inzet van bijzondere bevoegdheden.

6. De af luisterbevoegdheid en derden

Het kan in het onderzoek in het kader van de veiligheidstaak van de AIVD voorkomen dat de inzet van de artikelen 25 Wiv 2002 op plaatsen of verbindingen die toebehoren aan het *target* onvoldoende resultaat oplevert, bijvoorbeeld omdat het *target* zeer veiligheidsbewust is. In die gevallen gaat de AIVD geregeld over tot de inzet van deze bevoegdheden op plaatsen en verbindingen van een derde die niet als *target* kan worden beschouwd aangezien deze persoon zelf geen aanleiding geeft tot het ernstige vermoeden dat hij een gevaar vormt voor de nationale veiligheid.

Voor wat betreft de inzet van artikel 25 Wiv 2002 op een plaats of verbinding die niet aan een *target* toebehoort, bestaan twee mogelijke scenario's. Ofwel een *target* maakt gebruik van deze plaatsen of verbindingen hoewel deze niet de zijne zijn, ofwel een *target* maakt hier geen gebruik van, maar de persoon aan wie de plaats of verbinding toebehoort, doet dit wel en kan door zijn activiteiten zicht geven op het *target*.

In het eerste geval staat het verzoek om toestemming op naam van het *target* aangezien hij degene is die (ook) van de plaats of de verbinding gebruik maakt. De Commissie heeft aangegeven in haar toezichtsrapport nr. 19 dat in de motivering van de inzet nadrukkelijk aandacht moet worden besteed aan het gegeven dat de plaats of het communicatiemiddel toebehoort aan een derde. Ook dient de AIVD zeer terughoudend te zijn bij het uitwerken van informatie met betrekking tot de handelingen van deze derde.¹⁶ Er dient daarnaast bij de

¹⁶ Zie hiervoor ook toezichtsrapport nr. 19 inzake de toepassing door de AIVD van artikel 25 WIV 2002 (aftappen) en artikel 27 WIV 2002 (selectie van ongericht ontvangen niet-kabelgebonden telecommunicatie), *Kamerstukken II 2008/09*, 29 924, nr. 29 (bijlage), § 6.2.2, beschikbaar op www.ctivd.nl.

verlenging met het oog op de opbrengst van de inzet afgewogen te worden of het belang om het *target* in de gaten te houden nog steeds opweegt tegen de inbreuk die wordt gemaakt op de privacyrechten van een derde. Informatie die via de inzet over een derde wordt verzameld, kan worden gezien als bijvangst die slechts zeer terughoudend mag worden uitgewerkt. In de onderhavige periode heeft de Commissie geconstateerd dat de AIVD bij de inzet van artikel 25 Wiv 2002 op een plaats of verbinding die toebehoort aan een derde in een aantal gevallen tekort is geschoten in het betrekken van de belangen van de derde bij de motivering van de inzet. Zij acht dit onzorgvuldig. Dit is vooral het geval als er ten behoeve van één *target* meerdere operaties in het kader van artikel 25 Wiv 2002 lopen, waaronder een tap of microfoon op een plaats of een verbinding die toebehoort aan een derde. In voorkomend geval geeft de AIVD voor deze taps gezamenlijk een motivering, zonder hierbij specifiek aandacht te besteden aan het belang van de derde. De AIVD dient echter voor iedere individuele tap uit te leggen waarom deze noodzakelijk, proportioneel en subsidiair is. Dit geldt in het bijzonder als het een tap of microfoon op een plaats of een verbinding betreft die aan een derde toebehoort. De Commissie is van oordeel dat in de door haar geconstateerde gevallen met een tekortschietende motivering, een adequate motivering wel mogelijk was geweest. Het gaat dus om tekortkomingen op het *procedurele* vlak zonder dat er sprake is van een *inhoudelijk* ontoelaatbare inzet van artikel 25 Wiv 2002.

In het tweede geval beoogt de AIVD kennis te nemen van de activiteiten van iemand ten aanzien van wie geen ernstig vermoeden bestaat dat hij een gevaar is voor de nationale veiligheid, een zogenaamd *non-target*. De Commissie beoordeelt dit als een zeer zwaar middel dat de AIVD slechts zeer terughoudend mag gebruiken.¹⁷ In onderhavige periode is de Commissie gebleken dat de AIVD hiervan bij de inzet van artikel 25 Wiv 2002 inderdaad met gepaste grote terughoudendheid gebruik maakt.

7. Het raadplegen van de MIVD

De Commissie heeft een operatie nader onderzocht waarbij een tap is ingezet in een geval waarin de aanwijzingen dat de betrokkene een gevaar voor de nationale veiligheid vormde beperkt te noemen zijn. De Commissie kan na ampele overweging begrip opbrengen voor de afweging die de AIVD hierbij heeft gemaakt. Zij is echter wel van oordeel dat deze operatie een grensgeval betreft.

In deze operatie speelde tevens mee dat er belangrijke redenen waren om voorafgaande aan de inzet van de tap de MIVD te consulteren. Het betrof een operationele situatie waarin de AIVD er serieus rekening mee had moeten houden dat de MIVD ook beschikte over voor het onderzoek relevante informatie. De Commissie heeft aan de AIVD gevraagd waarom er geen contact is gezocht met de MIVD teneinde de gewenste informatie te achterhalen. De AIVD heeft hierop aangegeven dat er twee operationele redenen waren om de MIVD niet te benaderen. Ten eerste bevond het onderzoek zich in een vroeg stadium en waren er nog veel operationele onduidelijkheden. De AIVD achtte contact met de MIVD pas aangewezen als duidelijk zou worden dat er sprake was van een gevaar voor de belangen die de MIVD dient

¹⁷ Toezichtsrapport nr. 10 inzake het onderzoek van de AIVD naar het uitlekken van staatsgeheimen, *Kamerstukken II 2006/07*, 29 876, nr. 19 (bijlage), § 5, en toezichtsrapport nr. 19 inzake de toepassing door de AIVD van artikel 25 WIV 2002 (aftappen) en artikel 27 WIV 2002 (selectie van ongericht ontvangen niet-kabelgebonden telecommunicatie), *Kamerstukken II 2008/09*, 29 924, nr. 29 (bijlage), § 6.2.2, beschikbaar op www.ctivd.nl.

te beschermen. Ten tweede vreesde de AIVD dat het vooraf raadplegen van de MIVD een afbreukrisico zou meebrengen voor de eigen operationele plannen.

De Commissie is, met het oog op de vereisten van subsidiariteit en zorgvuldigheid en het belang van een goede samenwerking tussen de AIVD en de MIVD, van oordeel dat het in een dergelijk geval wenselijk is de MIVD te raadplegen alvorens over te gaan tot de inzet van een tap. Door de MIVD te raadplegen kan de AIVD immers niet alleen mogelijk operationeel relevante informatie verkrijgen, maar wordt ook voorkomen dat beide diensten zich los van elkaar met dezelfde operationele aangelegenheden gaan bezig houden. Daarnaast mag van een goede samenwerking tussen de AIVD en de MIVD worden verwacht dat er modaliteiten te vinden zijn om te voorkomen dat onderlinge uitwisseling leidt tot benadeling van elkaars operationele plannen.

8. Conclusies en aanbevelingen

- 8.1 Net als in het vorige toezichtsrapport over dit onderwerp constateert de Commissie dat de AIVD doordacht te werk gaat bij de inzet van artikel 25 Wiv 2002. De Commissie heeft in de door haar onderzochte operaties geen onrechtmatigheden geconstateerd. Dit is gezien het grote aantal operaties op zichzelf een compliment waard. (paragraaf 3.1)
- 8.2 Op enkele punten constateert de Commissie evenwel dat er sprake is van onzorgvuldigheden, vooral ten aanzien van de motivering van operaties. De Commissie is van oordeel dat in de geconstateerde motiveringsgebreken een adequate motivering wel mogelijk was geweest. Deze gevallen betreffen dan ook tekortkomingen op het *procedurele* vlak zonder dat er sprake is van een *inhoudelijk* ontoelaatbare inzet van artikel 25 Wiv 2002. (paragraaf 3.1)
- 8.3 Ten aanzien van één bijzondere categorie personen die nader wordt besproken in de geheime bijlage van dit rapport heeft de Commissie meermalen onzorgvuldigheden in de motivering van de inzet van artikel 25 Wiv 2002 geconstateerd. (paragraaf 3.1)
- 8.4 Ten aanzien van de inzet van artikel 27 Wiv 2002 komt de Commissie tot dezelfde constateringen als in de toezichtsrapporten 19 en 26. Zij onthoudt zich dan ook opnieuw van een oordeel over de rechtmatigheid van de selectie van Sigint door de AIVD. (paragraaf 3.2)
- 8.5 Naar het oordeel van de Commissie kan een afweging betreffende de noodzakelijkheid, proportionaliteit en subsidiariteit alleen worden gemaakt als hierbij alle beschikbare relevante informatie wordt betrokken. De Commissie heeft één geval aangetroffen waarin contra-indicaties inzake de dreiging die van een *target* uitging niet in de motivering van de verlenging van een tap waren opgenomen. Deze contra-indicaties waren door de AIVD wel verstrekt aan belanghebbende instanties en werden kennelijk betrouwbaar geacht. De Commissie acht de motivering van deze tap dan ook onvolledig en daarmee onzorgvuldig. (paragraaf 4)
- 8.6 De Commissie is in haar onderzoek een procedure tegengekomen waarbij bij de inzet van artikel 25 Wiv 2002 twee parallelle motiveringen, een geheime en een zeer geheime, worden opgesteld voor één operatie. De consequentie van deze werkwijze is dat de geheime motivering onvolledig en daardoor inherent gebrekkig is.

Daarnaast worden onzorgvuldigheden met deze werkwijze in de hand gewerkt en wordt het toezicht door de Commissie bemoeilijkt. In één operatie waarin deze werkwijze werd aangewend heeft de Commissie niet kunnen vaststellen dat de bij de interne toetsingsprocedure betrokken medewerkers op de hoogte waren dat er ook een zeer geheime motivering aanwezig was. De minister heeft aangekondigd dat de AIVD voortaan waarborgen zal inbouwen om onzorgvuldigheden tegen te gaan, waaronder het actief informeren van de Commissie wanneer deze werkwijze wordt aangewend. De Commissie is evenwel van oordeel dat het op deze wijze aanwenden van twee parallelle motiveringen op gespannen voet blijft staan met het belang van een zorgvuldige en eenduidige motivering. De Commissie beveelt dan ook aan om de interne procedures te wijzigen en deze werkwijze niet toe te passen, tenzij in die gevallen waarin gemotiveerd kan worden dat dit noodzakelijk is. (paragraaf 4)

- 8.7 De Commissie constateert dat in het onderzoek naar radicaliseringstendenzen niet altijd evident is dat de persoon of de organisatie jegens wie bijzondere bevoegdheden worden ingezet, ook daadwerkelijk aanleiding geven tot het ernstige vermoeden een gevaar te zijn voor de nationale veiligheid. Als het ernstige vermoeden van een gevaar voor de nationale veiligheid gedurende meerdere wettelijke termijnen van een kwartaal niet of nauwelijks wordt bevestigd, dan is de inzet van bijzondere bevoegdheden op den duur niet meer gerechtvaardigd. De Commissie onderkent dat een afweging in die gevallen moeilijk te maken is, maar benadrukt het belang van een voortdurende kritische evaluatie van de inzet van bijzondere bevoegdheden in deze gevallen. Dit klemmt te meer als er niet of nauwelijks sprake is van opbrengst die het ernstige vermoeden bevestigt. (paragraaf 5)
- 8.8 In één geval heeft de AIVD in het onderzoek naar radicaliseringstendenzen gedurende enkele jaren artikel 25 Wiv 2002 ingezet teneinde vast te stellen welke dreiging uitging van de heimelijke activiteiten van een aantal personen. De AIVD is er echter niet in geslaagd om duidelijkheid te verkrijgen over deze dreiging. Inmiddels is de inzet van bijzondere bevoegdheden beëindigd. De Commissie is van oordeel dat de inzet van de afluisterbevoegdheid met name in de laatste periode zich op het grensgebied bevond van wat wettelijk is toegestaan. (paragraaf 5)
- 8.9 In één geval heeft de AIVD in het radicaliseringsonderzoek artikel 25 Wiv 2002 ingezet jegens een persoon die een bepaalde boodschap wilde publiceren. De Commissie stelt vast dat de AIVD bij aanvang van het onderzoek over beperkte informatie beschikte die evenwel voldoende aanknopingspunten bood voor het ernstige vermoeden van een gevaar voor de nationale veiligheid. Hoewel de inzet van een telefoontap naar het oordeel van de Commissie toelaatbaar was, wijst de Commissie wel op de ruimte die de motivering biedt voor de inzet van dit middel in vergelijkbare gevallen. De motivering stelt dat niet valt *uit te sluiten* dat de boodschap wordt opgevat als een oproep tot activisme, het ernstig verstoren van de openbare orde, of in het ergste geval als een oproep tot geweld. Deze formulering is erg ruim. Voor de inzet van een telefoontap is de (enkele) mogelijkheid dat sprake is van een gevaar voor de nationale veiligheid onvoldoende, er dient een ernstig vermoeden te worden vastgesteld. De Commissie acht dit mede van belang daar een burger er in beginsel op mag vertrouwen dat geen inbreuk wordt gemaakt op zijn persoonlijke levenssfeer als hij slechts zijn gedachten tot uiting wil brengen. Pas indien de publicatie aan kan zetten tot bijvoorbeeld radicalisering of het gebruik van geweld, is de inzet van bijzondere bevoegdheden aanvaardbaar. De Commissie beveelt de AIVD

derhalve aan in zaken als de bovenstaande terughoudendheid in acht te nemen wat betreft de inzet van bijzondere bevoegdheden. (paragraaf 5)

- 8.10 De Commissie constateert dat de AIVD bij de inzet van artikel 25 Wiv 2002 op een plaats of verbinding die toebehoort aan een derde maar die gebruikt wordt door een *target* in een aantal gevallen tekort is geschoten in het betrekken van de belangen van de derde bij de motivering van de inzet. Zij acht dit onzorgvuldig. Dit is vooral het geval als er ten behoeve van één *target* meerdere operaties in het kader van artikel 25 Wiv 2002 lopen, waaronder een tap of microfoon op een plaats of een verbinding die toebehoort aan een derde. In voorkomend geval geeft de AIVD voor deze taps gezamenlijk een motivering, zonder hierbij specifiek aandacht te besteden aan het belang van de derde. De AIVD dient echter voor iedere individuele tap uit te leggen waarom deze noodzakelijk, proportioneel en subsidiair is. Dit geldt in het bijzonder als het een tap of microfoon op een plaats of een verbinding betreft die aan een derde toebehoort. (paragraaf 6)
- 8.11 De Commissie constateert dat de AIVD met gepaste grote terughoudendheid gebruik maakt van de inzet van artikel 25 Wiv 2002 op *non-targets*. (paragraaf 6)
- 8.12 In één geval constateert de Commissie dat de AIVD artikel 25 Wiv 2002 heeft ingezet terwijl er belangrijke redenen waren om voorafgaande aan de inzet van de tap de MIVD te consulteren. Er waren in dit geval slechts beperkte aanwijzingen dat de betrokkene een gevaar voor de nationale veiligheid vormde. De Commissie kan na ampele overweging begrip opbrengen voor de afweging die de AIVD hierbij heeft gemaakt. Zij is echter wel van oordeel dat deze operatie een grensgeval betreft. De Commissie is, met het oog op de vereisten van subsidiariteit en zorgvuldigheid en het belang van een goede samenwerking tussen de AIVD en de MIVD, van oordeel dat het in een dergelijk geval wenselijk is de MIVD te raadplegen alvorens over te gaan tot de inzet van een tap. Door de MIVD te raadplegen kan de AIVD immers niet alleen mogelijk operationeel relevante informatie verkrijgen, maar wordt ook voorkomen dat beide diensten zich los van elkaar met dezelfde operationele aangelegenheden gaan bezig houden. Daarnaast mag van een goede samenwerking tussen de AIVD en de MIVD worden verwacht dat er modaliteiten te vinden zijn om te voorkomen dat onderlinge uitwisseling leidt tot benadeling van elkaars operationele plannen. (paragraaf 7)

Aldus vastgesteld in de vergadering van de Commissie d.d. 11 april 2012.