
TOEZICHTSRAPPORT

Betreffende het onderzoek van de Commissie van Toezicht naar het AIVD-onderzoek inzake radicaliseringsprocessen binnen de islamitische gemeenschap

1. Inleiding

Op grond van haar toezichthoudende taak ex artikel 64 Wet op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten 2002 (WIV 2002) heeft de Commissie van Toezicht betreffende de inlichtingen- en veiligheidsdiensten (verder: de commissie) een onderzoek verricht naar de rechtmatigheid van de uitvoering van het onderzoek van de AIVD naar radicaliseringsprocessen binnen de islamitische gemeenschap.

Het betreft hier een door de commissie geïnitieerd diepteonderzoek naar de door de AIVD ontwikkelde activiteiten na de inwerkingtreding van de WIV 2002 op 29 mei 2002. Bij brief van 26 november 2003 heeft de commissie conform artikel 78, derde lid, WIV 2002 haar onderzoek aangekondigd bij de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

2. Radicalisering

Binnen de directie Democratische Rechtsorde (DRO) van de AIVD is een team belast met onderzoek naar tegenkrachten bij integratie binnen (delen van) de islamitische gemeenschap in Nederland. Na 11 september 2001 is het onderzoek van het team toegespitst op die tegenkrachten bij integratie die een voedingsbodem vormen voor radicalisering. Voor 11 september ging veel van de capaciteit van het team naar het onderkennen en in kaart brengen van het islamitische beheersnetwerk. Deze verschuiving in aandachtsgebied heeft ertoe geleid dat op 30 juli 2003 de Pijler Anti-Integratieve tendensen (AI-pijler) is omgedoopt tot Pijler Radicaliserings-tendensen (RT-pijler). De aandachtsgebieden van de AI-pijler blijven in de nieuwe pijleropzet wel gehandhaafd. Er zal echter niet alleen gekeken worden naar personen en groepen of organisaties die radicaliseren, maar ook naar radicaliserende processen, ontwikkelingen en tendensen.

3. Onderzoek

De commissie heeft onderzoek gedaan naar alle in het team ontwikkelde activiteiten. Na het in kaart brengen van de uitgeoefende bijzondere bevoegdheden, heeft de commissie deze getoetst aan de wettelijke vereisten, met in begrip van het Mandaatbesluit Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst 2002, en zich een oordeel gevormd over de noodzakelijkheid (artikel 18 WIV 2002), proportionaliteit en subsidiariteit (artikel 31 en 32 WIV 2002) van de aangewende bevoegdheden. Naast dossieronderzoek hebben de commissieleden ook gesprekken gevoerd met enkele voor het werk van het team verantwoordelijke en daarin participerende personen en andere medewerkers van de dienst.

4. Bevindingen

Teamopdracht en pijlerdocument

De teamopdracht wordt vastgesteld door het hoofd van de AIVD na advies van onder andere het managementteam waarin de directeuren van de verschillende directies binnen de dienst participeren. De juridische afdeling van de dienst wordt hierin alleen gekend wanneer het onduidelijk is of de teamopdracht wel binnen de wet valt (bijvoorbeeld in geval van nieuwe taakvelden zoals mensensmokkel).

De commissie heeft zich ervan vergewist dat de teamopdracht aanwezig is. De teamopdrachten van de betrokken directie zijn op 1 augustus 2003 in een werkbijeenkomst met het hoofd van de dienst formeel vastgesteld.¹ Naar aanleiding van het gewijzigde pijlerdocument is op 5 november 2003 een actualisering op de teamopdracht geformuleerd. Zowel de vaststelling van de teamopdracht als de latere actualisering is conform de regels geschied. De commissie stelt verder vast dat de teamopdracht en het pijlerdocument met elkaar overeenstemmen.

Uitoefening bijzondere bevoegdheden onder het regime van de WIV 2002

In het kader van het onderzoek van de AIVD heeft het team diverse bijzondere bevoegdheden ingezet. De commissie heeft onderzocht of het team zich hierbij aan de regels heeft gehouden.

Ten aanzien van de inzet van natuurlijke personen valt de commissie een aantal zaken op. Bij de inzet van natuurlijke personen wordt onderscheid gemaakt tussen informanten en agenten. Onder informant valt een ieder die geacht wordt de benodigde gegevens te kunnen verstrekken in de zin van artikel 17 lid 1 sub a WIV 2002. De positie van agenten is geregeld in artikel 21 lid 1 sub a WIV 2002; het betreft personen die werkzaam zijn onder verantwoordelijkheid en instructie van de dienst. Het verschil tussen de informant en de agent is gelegen in de mate van sturing. De informant wordt niet aangestuurd door de dienst, de agent wel. De agent krijgt instructies die in een rapportage worden vastgelegd. Hiertoe behoorden in de onderzochte gevallen geen instructies die inhielden dat de agenten strafbare feiten mochten plegen.

In de praktijk is de scheidslijn tussen informanten en agenten erg dun. De AIVD is zich van het gevaar van het ontstaan van grijze gebieden bewust en legt de wettelijke eis tot het vooraf verkrijgen van toestemming voor toepassing van deze bevoegdheid ruim uit. De commissie constateert dat er bij de aanvragen voor de inzet van natuurlijke personen (om administratieve redenen) geen onderscheid wordt gemaakt tussen informanten en agenten.² Ook de inzet van informanten, waaraan formeel minder strenge eisen worden gesteld, wordt onder de procedure van artikel 21 gebracht. Voor elke benadering van een natuurlijke persoon - ongeacht of het een informant of een agent betreft - wordt een aanvraag gedaan; echter alleen bij de inzet van agenten wordt een verzoek tot verlenging ingediend. De dienst doet met andere woorden meer dan wettelijk van haar wordt verlangd.

Uit het onderzoek naar de inzet van natuurlijke personen komt tevens naar voren dat de dienst pas in september 2003 is begonnen met het aanvragen van toestemming tot verlenging. In de periode 29 mei 2002 tot september 2003 heeft de dienst de inzet van menselijke bronnen niet op de voorgeschreven wijze verlengd, terwijl men wel met de bron doorging.

¹ Voor 1 augustus 2003 gold de 'oude' teamopdracht van 2001-2003.

² De dienst houdt op deze manier overzicht over het aantal bronnen. Daarnaast is het in het begin vaak nog onduidelijk hoeveel een bepaald contact op zal leveren en hoeveel sturing de bron nodig heeft.

Ten aanzien van het vragen van toestemming tot uitoefening van bijzondere bevoegdheden, zoals bedoeld in de artikelen 18 tot en met 33 (paragraaf 3.3.2) van de WIV 2002, merkt de commissie op dat - daar waar toestemming van de minister vereist is - deze zijn handtekening onder de toestemmingen niet van een datum voorziet.

Dossiers

De teamleider is verantwoordelijk voor de dossiervorming; de medewerkers van de dienst bouwen echter zelf het dossier op. De commissie constateert dat de dossiers niet altijd goed zijn bijgehouden. Een vast model voor een systematische dossieropbouw ontbreekt.

5. Conclusies en aanbevelingen

- 1) De besluitvorming met betrekking tot de teamopdracht op het niveau van de directie is op correcte wijze geschied. De commissie beveelt wel aan dat de juridische afdeling van de dienst structureel betrokken wordt bij de vaststelling van teamopdrachten om eventuele juridische complicaties tijdig te signaleren en te ondervangen.
- 2) Het onderzoek wijst uit dat, met betrekking tot die bevoegdheden waarvoor toestemming is vereist van de minister, is voldaan aan de wettelijke vereisten. Bij de handtekening van de minister op de toestemmingen ontbreekt echter de datum. De commissie kan daardoor niet controleren of de toestemming tijdig door de minister is verleend. Om deze reden acht de commissie het wenselijk dat de minister zijn handtekening van een datum voorziet.
- 3) De commissie constateert dat het team wat betreft de verlengingen van de inzet van natuurlijke personen onvoldoende heeft geanticipeerd op de invoering van de wet. Inmiddels is de werkwijze in overeenstemming met de wet gebracht.
- 4) De commissie concludeert dat de uitoefening van de bijzondere bevoegdheden noodzakelijk was voor de goede uitvoering van de taken als bedoeld in artikel 6, tweede lid, onder a en d WIV 2002.
- 5) De commissie stelt vast dat de uitgeoefende bevoegdheden door het team de toets der proportionaliteit kunnen doorstaan. Zij neemt hierbij in het bijzonder in ogenschouw de dreiging die uitgaat van een stagnerende integratie en groeiende radicalisering.
- 6) Ten aanzien van de subsidiariteit is door de commissie geconstateerd dat het internet over het fenomeen radicalisering veel en soms bruikbare informatie bevat. Het team is zich hiervan bij de formulering van de teamopdracht bewust geweest en heeft naar vermogen gebruik gemaakt van deze informatie. Anderzijds kent deze informatievergaring haar beperkingen, omdat het zoeken op het internet relatief arbeidsintensief is. Het is zaak ook in toekomstige teamopdrachten hier het juiste midden te zoeken en alert te blijven op de nog steeds verder uitbreidende informatieverstrekking die het internet biedt. Nochtans: zoals de commissie het onderzoek heeft uitgevoerd, zijn er geen aanwijzingen dat niet is voldaan aan het subsidiariteitsbeginsel.

Aldus vastgesteld door de Commissie van Toezicht d.d. 29 april 2004.