Toezichtrapport

met betrekking tot het verkennend onderzoek naar het handelen van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten gericht op critici van en protest tegen coronabeleid

CTIVD nr. 83

Vastgesteld op 8 januari 2026

Commissie van Toezicht op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten

Commissie van Toezicht
op de Inlichtingen- en
Veiligheidsdiensten

CTIVD nr. 83

TOEZICHTRAPPORT

met betrekking tot het verkennend onderzoek naar het handelen van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten gericht op critici van en protest tegen coronabeleid

Inhoudsopgave

Hoofdboodschap 3

1. Inleiding 4
1.1 Aanleiding 4
1.2 Leeswijzer rapport 5

2. Onderzoeksopzet 6
2.1 Scope van het onderzoek 6
2.2 Verrichte onderzoekshandelingen 6
2.3 Beoordeling en toetsing 7

3. Bevindingen ten aanzien van de AIVD 8
3.1 Grondslag voor het doen van onderzoek door de AIVD 8
3.2 Beoordeling van de rechtmatigheid van de inzet van bevoegdheden 9
3.2.1 Noodzakelijkheid 10
3.2.3 Subsidiariteit 11
3.2.4 Gerichtheid 12

4. Bevindingen ten aanzien van de MIVD 14
4.1 Grondslag voor het doen van onderzoek door de MIVD 14
4.2 Beoordeling van de rechtmatigheid van de inzet van bevoegdheden 14
4.2.1 Noodzakelijkheid 14
4.2.2 Proportionaliteit 15
4.2.3 Subsidiariteit 16
4.2.4 Gerichtheid 17

5. Overige bevindingen 18
5.1 LIMC 18
5.2 Dossiervoering 18

6. Conclusie 19

CTIVD nr. 83

TOEZICHTRAPPORT

met betrekking tot het verkennend onderzoek naar het handelen van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten gericht op critici van en protest tegen coronabeleid

Hoofdboodschap

De parlementaire enquêtecommissie van de Tweede Kamer heeft de Commissie van Toezicht op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (CTIVD) verzocht te verkennen of er aanleiding is om onderzoek te doen naar het handelen van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten gericht op critici van en protest tegen coronabeleid (hierna: coronacritici). Uit het verzoek blijkt dat de enquêtecommissie het wenselijk acht te laten onderzoeken of het optreden van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten met betrekking tot coronacritici rechtmatig is geweest. De CTIVD heeft besloten om aan dit verzoek gehoor te geven en heeft een verkennend onderzoek uitgevoerd bij de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (hierna: AIVD) en de Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (hierna: MIVD). De periode waarop dit verkennend onderzoek betrekking heeft is van maart 2020 tot en met april 2022.

De diensten hadden in de onderzoeksperiode de opdracht om onderzoek te doen naar verschillende vormen van extremisme, waaronder (radicalisering van) anti-overheidsextremisme. Om in het kader van deze opdracht personen te onderzoeken moesten deze personen aanleiding geven tot het ernstige vermoeden dat zij een gevaar vormden voor de nationale veiligheid, de democratische rechtsorde of voor defensiebelangen. Op grond van deze opdracht hebben de diensten ook onderzoek gedaan naar personen die zich kritisch hebben uitgelaten over het coronabeleid. De CTIVD heeft vastgesteld dat het louter uiten van coronakritiek in geen enkel geval aanleiding is geweest onderzoek te doen. In alle gevallen was er sprake van een vermoeden van een dergelijk gevaar dat voortkwam uit uitspraken of gedragingen. Deze uitspraken of gedragingen waren bijvoorbeeld gericht op geweld, het verspreiden van angst of desinformatie, het zaaien van haat of een combinatie van het voorgaande. Gezien het feit dat de diensten een taak hebben om vast te stellen of een vermoedelijke dreiging voor de nationale veiligheid, de democratische rechtsorde of defensiebelangen zich ook daadwerkelijk voordoet, waren er gegronde redenen om deze personen te onderzoeken.

In bovengenoemde onderzoeken door de diensten zijn ook wettelijke bevoegdheden ingezet. Voorbeelden hiervan zijn het stelselmatig verzamelen van gegevens uit open bronnen of het verkrijgen van telecommunicatiegegevens. De CTIVD heeft beoordeeld of in deze onderzoeken onrechtmatig bevoegdheden zijn ingezet door de diensten en heeft vastgesteld dat dit niet het geval was. De inzet van de onderzochte bevoegdheden voldeed aan de eisen van noodzakelijkheid, proportionaliteit, subsidiariteit en gerichtheid.

In het licht van het voorgaande komt de CTIVD tot de conclusie dat er geen aanleiding is om nader onderzoek te doen naar het handelen van de inlichtingen- en veiligheidsdienst gericht op coronacritici.

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

Op 27 juni 2024 heeft de Tweede Kamer aan de CTIVD verzocht het handelen van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten gericht op critici van en protest tegen coronabeleid te verkennen. De Tweede Kamer deed dit verzoek namens de parlementaire enquêtecommissie corona.

De CTIVD heeft het verzoek in overweging genomen en besloten om aan dit verzoek gehoor te geven door een verkennend onderzoek uit te voeren. De reden voor dit besluit was om duidelijkheid te verschaffen over het handelen van de diensten ten aanzien van personen die kritisch waren op het coronabeleid. De CTIVD wil daarmee een bijdrage leveren aan de politieke en maatschappelijke evaluatie van het handelen van de overheid tijdens de coronacrisis.

De CTIVD heeft dit verkennend onderzoek op 17 december 2024 publiekelijk aangekondigd. Daarbij heeft zij ook opgemerkt dat, indien het verkennend onderzoek daartoe aanleiding geeft, zij vervolgens een nader onderzoek zal doen.

Toezicht CTIVD

De afdeling toezicht van de CTIVD toetst of de AIVD en de MIVD (hierna gezamenlijk: de diensten) zich houden aan de wet. Op dit onderzoek is de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2017 (hierna: Wiv 2017) van toepassing.

De CTIVD kan op eigen initiatief onderzoek verrichten, maar zij kan dit ook doen naar aanleiding van een verzoek van bijvoorbeeld het parlement. De CTIVD bepaalt zelf waar zij onderzoek naar doet en dus ook of, en zo ja, hoe zij aan een dergelijk verzoek gehoor wil geven.

Verzoek van de parlementaire enquêtecommissie corona

De Tweede Kamer heeft de parlementaire enquêtecommissie corona ingesteld om meer inzicht te krijgen in de besluitvorming over de aanpak van de coronacrisis. De Tweede Kamer wil daaruit lessen trekken voor toekomstige (gezondheids)crises. Het onderzoek van de enquêtecommissie heeft als doelstelling te komen tot waarheidsvinding over (1) het handelen van het kabinet tijdens de coronacrisis, de afwegingen die zijn gemaakt en de inzichten die daaraan ten grondslag hebben gelegen, en (2) de rol en het functioneren van de Tweede Kamer.

In de brief van de parlementaire enquêtecommissie staat de aanleiding voor het verzoek aan de CTIVD als volgt verwoord:
"[...] Uit openbare publicaties van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten blijkt dat zij tijdens de coronacrisis aandacht hebben besteed aan protest tegen coronamaatregelen en daaraan gerelateerde radicalisering van extremisme. [...] Daarnaast heeft de Tweede Kamer eerder verzocht onderzoek te laten uitvoeren naar het optreden van het Land Information Manoeuvre Centre (LIMC) van Defensie. De daaruit resulterende commissie Brouwer concludeert in haar rapport dat voor de trendanalyses door het LIMC van gebeurtenissen rondom COVID-19 de benodigde rechtsbasis (de juridische grondslag) ontbrak [...]

De Tweede Kamer verzoekt de CTIVD te verkennen of er aanleiding is om onderzoek te doen naar het handelen van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten gericht op critici van en protest tegen het coronabeleid. Indien de verkenning daartoe aanleiding geeft, verzoekt de Tweede Kamer de CTIVD een onderzoek te doen. Centraal in dit onderzoek staat de inzet van bevoegdheden door de diensten en de vraag of deze inzet rechtmatig is geweest. Onder rechtmatig vallen normen als gerichtheid, noodzakelijkheid, proportionaliteit en subsidiariteit van de inzet. Onderdeel van deze toets is tevens de vraag of inbreuken op fundamentele rechten in verhouding staan tot de dreiging voor de nationale veiligheid. […]"

1.2 Leeswijzer rapport

De opbouw van dit rapport is als volgt. Hoofdstuk twee bevat de scope van het onderzoek, de verrichte onderzoekshandelingen en de beoordeling en toetsing. Hoofdstuk drie en vier beschrijven de bevindingen ten aanzien van de AIVD en MIVD afzonderlijk. Hier zijn in de deelconclusies de rechtmatigheidsoordelen van de CTIVD opgenomen. In hoofdstuk vijf staan de overige bevindingen beschreven. De eindconclusie is opgenomen in hoofdstuk zes.

In dit rapport staan ook kleurenkaders opgenomen. De blauwe kaders bevatten uitleg van de wet en de grijze kaders geven uitleg van begrippen. In de gele kaders zijn (deel)conclusies opgenomen.

2. Onderzoeksopzet

2.1 Scope van het onderzoek

De CTIVD heeft voor het verkennend onderzoek de volgende hoofdvraag geformuleerd:

Is er aanleiding om onderzoek te doen naar het handelen en de rechtmatigheid van de inzet van bevoegdheden van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten gericht op critici van en protest tegen het coronabeleid in de periode van maart 2020 tot en met april 2022?

Omdat het verkennend onderzoek zich richt op de vraag of er aanleiding is om een nader onderzoek te verrichten, heeft de CTIVD feiten onderzocht die antwoord kunnen geven op die vraag. Dit betekent dat de CTIVD geen volledig onderzoek heeft uitgevoerd naar het handelen van de diensten naar coronacritici.

De CTIVD heeft onder meer onderzocht of de diensten bevoegdheden hebben ingezet tegen corona-critici en zo ja, of die inzet rechtmatig was. Om rechtmatig te zijn, moet de inzet van bevoegdheden aan bepaalde, in de wet vastgelegde eisen voldoen. Het onderzoek heeft zich gericht op de periode van maart 2020 tot en met april 2022. In deze periode waren de meest vergaande coronamaatregelen van toepassing in Nederland en werd vanuit de samenleving de meeste kritiek geuit tegen het coronabeleid.

Bevoegdheden: Om onderzoek te doen, mogen de diensten bepaalde bevoegdheden inzetten. In de Wiv 2017 staan de bevoegdheden opgenomen die de diensten mogen inzetten bij de uitvoering van hun taken. Wanneer de diensten een bevoegdheid inzetten, wordt hiermee inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van een betrokkene gemaakt. Om die reden mogen bevoegdheden niet zomaar worden ingezet; hier moet een goede reden voor zijn en er gelden wettelijke regels voor. Voor sommige bevoegdheden gelden strengere regels dan voor andere bevoegdheden. Dit kan te maken hebben met de mate van de inbreuk die de inzet van de bevoegdheid op de persoonlijke levenssfeer van de betrokkene maakt.
Voorbeelden van bevoegdheden zijn: (stelselmatig) verzamelen van gegevens uit open bronnen, hacken van systemen, het aftappen van gesprekken of het verkrijgen van telecommunicatiegegevens.

2.2 Verrichte onderzoekshandelingen

Om de hoofdvraag te kunnen beantwoorden heeft de CTIVD eerst zelfstandig onderzoek uitgevoerd in de systemen van de diensten. Met deze zoekslag heeft de CTIVD in algemene zin vastgesteld of de diensten onderzoek hebben uitgevoerd naar coronacritici.

Vervolgens heeft de CTIVD aan de diensten vragen gesteld. Met deze vragen wilde de CTIVD een compleet overzicht krijgen van de onderzoeken waarbij kritiek of protest tegen coronabeleid een rol speelde. Aan de diensten is gevraagd op grond van welke onderzoeksopdrachten onderzoeken zijn uitgevoerd en welke bevoegdheden hierbij zijn ingezet.

Vervolgens heeft de CTIVD per onderzochte persoon in kaart gebracht wat de aanleiding en het doel waren van dit onderzoek en welke bevoegdheden tegen deze persoon zijn ingezet. De CTIVD heeft bij beide diensten de rechtmatigheid van een deel van de ingezette bevoegdheden beoordeeld. Deze bevoegdheden zijn met behulp van een risicogestuurde steekproef geselecteerd. Bij deze steekproef is ervoor gekozen om de bevoegdheden die het meest inbreuk maken op de persoonlijke levenssfeer van burgers allemaal te beoordelen en de bevoegdheden die minder inbreuk maken ten dele.

2.3 Beoordeling en toetsing

De CITVD heeft de inzet van de bevoegdheden door de AIVD en de MIVD beoordeeld op grond van de wettelijke eisen van noodzakelijkheid, proportionaliteit, subsidiariteit en gerichtheid.

In de Wiv 2017 staan wettelijke eisen opgenomen waar de diensten zich aan moeten houden wanneer zij bevoegdheden willen inzetten. Hieronder volgt een korte uitleg van de eisen die in dit onderzoek zijn beoordeeld.

Noodzakelijkheid: Een bevoegdheid mag slechts worden ingezet voor zover dat noodzakelijk is voor de goede uitvoering van de taken die aan de dienst zijn gegeven.

Proportionaliteit: De uitoefening van een bevoegdheid dient in verhouding te staan tot het doel dat daarmee wordt beoogd. Het beoogde doel moet de inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van de betrokkene rechtvaardigen.

Subsidiariteit: Een bevoegdheid mag pas worden ingezet als het doel niet kan worden bereikt door een andere bevoegdheid in te zetten die minder inbreuk maakt op de persoonlijke levenssfeer van betrokkene.

Gerichtheid: De uitoefening van een bevoegdheid dient zo gericht mogelijk te zijn. Het verwerven en verwerken van niet voor het onderzoek relevante gegevens moet tot een minimum worden beperkt.

Voor de meeste bevoegdheden geldt dat de diensten die pas mogen inzetten als zij daarvoor toestemming hebben gekregen. Hiervoor stellen de diensten een toestemmingsverzoek op.

Toestemmingsverzoek: Het document waarin toestemming wordt verzocht voor de inzet van de bevoegdheid. Wie de toestemming moet geven is afhankelijk van de bevoegdheid en kan variëren van het verantwoordelijke teamhoofd tot aan de Minister. In het toestemmingsverzoek wordt gemotiveerd waarom de inzet van de bevoegdheid aan de wettelijke eisen voldoet.

De CTIVD heeft onderzocht op welke wijze de noodzakelijkheid, proportionaliteit, subsidiariteit en gerichtheid van de inzet van de bevoegdheden zijn gemotiveerd en beoordeeld of aan die wettelijke eisen is voldaan. Deze beoordeling heeft vervolgens geleid tot de bevindingen en conclusies in dit rapport.

3. Bevindingen ten aanzien van de AIVD

3.1 Grondslag voor het doen van onderzoek door de AIVD

De taken en bevoegdheden van de diensten zijn neergelegd in de Wiv 2017. De AIVD mag alleen werkzaamheden verrichten die nodig zijn voor de uitvoering van de wettelijke taken. De taak van de AIVD waar dit onderzoek op ziet, is in artikel 8, onder a, Wiv 2017 als volgt verwoord: *"Het verrichten van onderzoek met betrekking tot organisaties en personen die door de doelen die zij nastreven, dan wel door hun activiteiten aanleiding geven tot het ernstige vermoeden dat zij een gevaar vormen voor het voortbestaan van de democratische rechtsorde, dan wel voor de veiligheid of voor andere gewichtige belangen van de staat."*

Welke onderzoeken door de diensten uitgevoerd en geprioriteerd dienen te worden, wordt op grond van artikel 5, vierde lid jo. 6 Wiv 2017 vastgelegd in de Geïntegreerde Aanwijzing Inlichtingen en Veiligheid.

De Geïntegreerde Aanwijzing Inlichtingen en Veiligheid: De Geïntegreerde Aanwijzing Inlichtingen en Veiligheid (hierna: de GA) geldt voor een aantal taken voor beide diensten. De GA wordt niet eigenstandig door de diensten opgesteld. Op grond van artikel 5, vierde lid, Wiv 2017 heeft het Comité Verenigde Inlichtingendiensten Nederland (CVIN) tot taak een voorstel op te stellen voor de GA. De directeur-generaal van de AIVD en de directeur van de MIVD vertegenwoordigen de diensten in het CVIN. Vervolgens wordt de GA door de Minister van Binnenlandse Zaken, de Minister van Defensie en de Minister-President, Minister van Algemene Zaken vastgesteld. In de GA is voor vier jaar bepaald naar welke onderwerpen de diensten onderzoek (gaan) doen. De doelen van de onderzoeken staan hierin ook beschreven. Tussentijds vinden jaarlijkse evaluaties plaats die tot aanpassing van de GA kunnen leiden. De inhoud van de bijlage van de GA is staatsgeheim.

Op basis van de GA-doelstellingen werkt de AIVD haar jaarplan en onderzoeksopdrachten uit. In de onderzoeksperiode was de GA 2019-2022 van toepassing. Uit deze GA bleek dat de AIVD de opdracht kreeg onderzoek te doen naar onder meer verschillende vormen van extremisme, waaronder (radicalisering van) anti-overheidsextremisme.

De AIVD heeft de doelstellingen uit de GA die zien op anti-overheidsextremisme geconcretiseerd en uitgewerkt in een onderzoeksopdracht (hierna: onderzoeksopdracht A). De onderzoeksopdracht wordt jaarlijks door de AIVD herzien. Hieronder staat een overzicht opgenomen van hoe de AIVD binnen de onderzoeksperiode onderzoeksopdracht A heeft geformuleerd.

Uit de formulering van de onderzoeksopdrachten door de jaren heen blijkt dat de AIVD steeds meer is gaan specificeren wat anti-overheidsextremisme inhoudt en wat het doel van het onderzoek naar dit onderwerp is. Zo is het thema gaandeweg van naam veranderd naar anti-institutioneel extremisme, omdat het onderzoek zich niet zozeer richtte op extremisme gericht op de overheid, maar op extremisme gericht op de democratische rechtsorde als geheel.

In de onderzoeksopdracht A over de periode vanaf februari 2019 staat opgenomen dat indachtig de GA doelstellingen getracht zal worden *"inzicht te verkrijgen in/een normbeeld op te stellen van individuele of in groepsverband verrichte activiteiten van anti-overheids-extremisten (of personen die in die richting dreigen te radicaliseren) teneinde de afnemers in staat te stellen adequate en gepaste beveiligingsmaatregelen te treffen en verwachtingen ten aanzien van dreiging in een juist perspectief te plaatsen."*

In de onderzoeksopdracht A die ziet op de periode vanaf februari 2020 wordt de doelstelling nader ingekaderd. Hierbij wordt opgemerkt dat het echt niet de intentie en de bedoeling is om alle onrust in de maatschappij te scharen onder het thema anti-overheidsextremisme. Verder wordt er meer duiding gegeven aan het begrip anti-overheidsextremisme. Zo staat beschreven dat anti-overheidsextremisme vaak voortkomt uit reële grieven over optreden van de overheid dat mensen persoonlijk raakt. De AIVD benadrukt verder in de onderzoeksopdracht dat in een democratische rechtsorde burgers zich moeten kunnen laten horen, het democratisch proces heeft dit nodig, maar dat er is wel een grens in de wijze waarop dit gebeurd. Hiervan is sprake wanneer handelingen de democratische rechtsorde juist aantasten. Bijvoorbeeld wanneer volksvertegenwoordigers in angst besluiten nemen, of handhavers hun functie niet meer kunnen vervullen.

"Het is echter volstrekt niet de bedoeling om alle maatschappelijke onrust onder het thema anti-overheidsextremisme te scharen. Anti-overheidsextremisme komt vaak voort uit reële grieven over overheidsbeleid of overheidsoptreden dat mensen persoonlijk raakt. Binnen de democratische rechtsorde is het noodzakelijk dat burgers zich laten horen. Het is van belang dat zij tegenmacht bieden en alternatieven aanreiken voor beleid. Het democratisch proces heeft dat nodig. Echter, wanneer tegenmacht zo ver gaat dat volksvertegenwoordigers in angst besluiten nemen, handhavers niet kunnen optreden of het feitelijk functioneren van een overheid wordt belemmerd, wordt de democratische rechtsorde juist aangetast."

Tevens staan in deze onderzoeksopdracht voorbeelden genoemd van ondemocratische methodes die kenmerkend zijn voor extremisme. Deze voorbeelden zijn geweld, maar ook niet-gewelddadige middelen zoals systematisch haat zaaien, angst verspreiden, verspreiden van desinformatie, demoniseren en intimideren.

In de onderzoeksopdracht A die ziet op de periode vanaf maart 2021 tot en met januari 2022 staat voorts vermeld: *"De AIVD [...] heeft geen rol bij single issue zaken, die zich enkel lokaal afspelen. Wanneer echter in de onderzoeken van het team sprake is van structurele activiteiten gericht op ondermijning van de democratische rechtsorde en/of aantasting van de nationale veiligheid en van inspireren en/of aanzetten tot (aanjagers), dan is -de definitie indachtig- sprake van extremisme en ligt er een taak voor [naam onderzoeksteam]."*

3.2 Beoordeling van de rechtmatigheid van de inzet van bevoegdheden

De CTIVD heeft door middel van zelfstandig onderzoek in de systemen van de AIVD vastgesteld dat binnen de onderzoeksperiode personen onderwerp van onderzoek zijn geweest die kritiek hadden geuit op het coronabeleid.

Daarnaast heeft de AIVD op verzoek van de CTIVD een overzicht verstrekt van deze personen. Uit het overzicht van de AIVD en uit verificatie van deze informatie door de CTIVD blijkt dat deze personen werden onderzocht in het kader van onderzoeksopdracht A. De AIVD heeft tegen deze personen een of meerdere bevoegdheden ingezet.

De CTIVD heeft de inzet van een aantal van deze bevoegdheden door een risicogestuurde steekproef op rechtmatigheid beoordeeld. De toestemmingsverzoeken die ten grondslag lagen aan de inzet van deze bevoegdheden zijn onderzocht op noodzakelijkheid, proportionaliteit, subsidiariteit en gerichtheid van de inzet. Hieronder staan de resultaten van deze beoordeling weergegeven.

3.2.1 Noodzakelijkheid

Feitelijke bevindingen

De CTIVD heeft vastgesteld dat alle onderzochte toestemmingsverzoeken een motivering bevatten van de noodzakelijkheid van de inzet van de bevoegdheid. Bij die motivering werd een beschrijving gegeven van de uitlatingen en gedragingen van de persoon waar het toestemmingsverzoek op ziet.

Een voorbeeld van een beschrijving –- die in meerdere gevallen van toepassing was – was dat de onderzochte personen desinformatie en complottheorieën verspreidden via hun sociale media of openbare media. Bij die uitingen werden in een aantal gevallen ook politici en bestuurders gecriminaliseerd dan wel bedreigd. De inzet van de bevoegdheid was er vervolgens op gericht om de uitingen van deze personen te monitoren, om te bezien of de extremistische toon van de uitingen verder radicaliseerde. Daarnaast kon op die manier beter worden ingeschat welke dreiging van de betreffende personen uitging, onder meer door de omvang van het bereik van de sociale media van de personen in kaart te brengen.

Uit het onderzoek van de CTIVD is gebleken dat in alle gevallen een combinatie van factoren, zoals desinformatie, intimidatie of geweldsuitingen als aanleiding werd benoemd voor de inzet van de bevoegdheid.

Beoordeling

De AIVD had op basis van de GA die was uitgewerkt in onderzoeksopdracht A de opdracht om onderzoek te doen naar onder meer (radicalisering van) anti-overheidsextremisme. Bij het onderzoek naar de noodzaak heeft de CTIVD gekeken of de aanleiding om de personen te onderzoeken paste binnen de reikwijdte van de onderzoeksopdracht. Vervolgens is beoordeeld of er een noodzaak bestond voor het inzetten van de specifieke bevoegdheden.

De uitlatingen en de gedragingen van de personen die zijn onderzocht door de AIVD pasten binnen de indicatoren van extremisme, zoals in onderzoeksopdracht A verwoord.

Uit de toestemmingsverzoeken bleek bijvoorbeeld dat onderzochte personen desinformatie via sociale media en/of openbare media verspreidden, aanhangers waren van complottheorieën die gericht waren op het omverwerpen van de overheid of het anderszins verstoren van de maatschappij en in een aantal gevallen uitlatingen hadden gedaan over het gebruik van geweld. Deze uitlatingen over geweld werden in bepaalde gevallen gekoppeld aan prominente politici. In geen van de gevallen waarin de in het kader van onderzoeksopdracht A onderzochte personen kritiek op het coronabeleid hadden geuit, was deze kritiek als zodanig de aanleiding om een onderzoek te starten of bevoegdheden in te zetten. In alle gevallen was de coronakritiek onderdeel van een breder anti-overheids-narratief, dat gepaard ging met het verspreiden van desinformatie, geweldsuitingen en/of het criminaliseren dan wel bedreigen van politici en bestuurders.

Gelet op het feit dat bij alle personen meerdere indicatoren aanwezig waren die mogelijk een dreiging konden vormen voor de democratische rechtsorde en de nationale veiligheid kan de CTIVD zich vinden in de beoordeling van de AIVD dat er voldoende aanleiding en noodzaak was om deze personen in onderzoek te nemen en hierbij bevoegdheden in te zetten.

3.2.2 Proportionaliteit

Feitelijke bevindingen
Uit het onderzoek van de CTIVD is gebleken dat in alle onderzochte toestemmingsverzoeken de proportionaliteit van de inzet van de bevoegdheid werd gemotiveerd. In de toestemmingsverzoeken werd erkend dat de inzet van de betreffende bevoegdheid een schending van de persoonlijke levenssfeer van de betrokken persoon inhield, maar werd vervolgens beargumenteerd waarom deze schending in verhouding stond tot het doel dat met de inzet moest worden bereikt. De CTIVD heeft in haar onderzoek vastgesteld dat in deze onderbouwing de relatie werd gelegd tussen het doel van de inzet en het soort bevoegdheid dat werd ingezet.

In een aantal toestemmingsverzoeken werd bijvoorbeeld eerst beargumenteerd welke elementen maakten dat betrokkene verder radicaliseerde en waarom dit een dreiging vormde voor de (inter) nationale veiligheid en de democratische rechtsorde. Vervolgens werd deze dreiging afgewogen tegen de inbreuk van het betreffende middel.

Daarnaast werd toegelicht dat de inbreuk op de betrokkene werd beperkt door enkel kennis te nemen van berichten en video's die door de betrokkene zelf online waren gezet (bijvoorbeeld op Facebook of andere sociale media). Wanneer de sociale media van betrokkene een groot bereik hadden en hier extremistische uitlatingen tegen personen, de overheid en overheidsbeleid werden gezien, betekende dit mogelijk een dreiging voor de nationale veiligheid en democratische rechtsorde, zo werd toegelicht in het toestemmingsverzoek. De AIVD beargumenteerde in dit geval dat de inzet van de bevoegdheid proportioneel was, gelet op de omvang van de mogelijke dreiging in verhouding tot de beperkte inbreuk op de persoonlijke levenssfeer die met de inzet van het middel werd gemaakt.

Beoordeling
In alle onderzochte toestemmingsverzoeken werd gemotiveerd dat de inzet van de bevoegdheid evenredig was ten opzichte van het doel dat daarmee moest worden bereikt. Hierbij werd een afweging gemaakt tussen het doel van de inzet van de bevoegdheid en de inbreuk op de persoonlijke levenssfeer die de inzet veroorzaakte. Uit de toestemmingsverzoeken is gebleken dat de AIVD koos voor het middel dat gelet op de onderzoekbehoefte in verhouding stond tot het doel.

In het voorbeeld waarin de uitingen van betrokkene op sociale media in kaart werden gebracht, heeft de CTIVD geconstateerd dat op adequate wijze was gemotiveerd dat hiervoor open bronnen onderzoek moest plaatsvinden. In alle onderzochte toestemmingsverzoeken was de motivering van de AIVD navolgbaar waarom in dat specifieke geval de inzet van een bevoegdheid in verhouding stond tot het doel van het onderzoek.

3.2.3 Subsidiariteit

Feitelijke bevindingen
De CTIVD heeft vastgesteld dat in alle onderzochte toestemmingsverzoeken de subsidiariteit was gemotiveerd. De AIVD heeft steeds toegelicht waarom geen lichter middel voorhanden was waar het beoogde doel mee kon worden bereikt. Hierbij werd aandacht besteed aan de praktische uitvoering van de bevoegdheid.

In de meeste onderzoeken waren de personen voornamelijk actief op sociale media en was het doel om zicht te krijgen op de omvang van het bereik. Die toestemmingsverzoeken bevatten een motivering voor het onderzoeken van het sociale media profiel van de betreffende persoon.

Indien de onderzochte personen echter niet erg actief waren op sociale media, maar voornamelijk per telefoon communiceerden, werd in de toestemmingsverzoeken toegelicht waarom de inzet was gericht op het afluisteren van een telefoon en in dat geval niet kon worden volstaan met een minder ingrijpend middel zoals open bronnen onderzoek.

Beoordeling
Naar het oordeel van de CTIVD heeft de AIVD in de toestemmingsverzoeken afwegingen gemaakt die bij de motivering van de subsidiariteit van belang waren. De CTIVD heeft vastgesteld dat enkel meer inbreuk makende bevoegdheden werden ingezet indien met een lichter middel het beoogde doel niet kon worden bereikt.

Verder heeft de CTIVD vastgesteld dat in een aantal gevallen waarin tegen dezelfde persoon meerdere bevoegdheden zijn ingezet, afdoende was toegelicht waarom de bevoegdheden in samenhang of opeenvolgend werden ingezet. De CTIVD oordeelt daarom dat de inzet van de onderzochte bevoegdheden aan de eis van subsidiariteit voldeed.

3.2.4 Gerichtheid

Feitelijke bevindingen
De CTIVD heeft vastgesteld dat alle onderzochte toestemmingsverzoeken van de AIVD een motivering van de gerichtheid bevatten. Afhankelijk van de bevoegdheid die was ingezet, werd gemotiveerd dat het zo gericht mogelijk is ingezet om de noodzakelijke informatie te verkrijgen.

Zo werd bijvoorbeeld in toestemmingsverzoeken voor stelselmatig onderzoek in open bronnen toegelicht dat enkel de sociale media accounts werden gebruikt die door de betrokkene zelf waren opgezet en/of werden beheerd. Informatie die niet te relateren was aan een betrokkene, de onderzoeksopdracht of enig ander lopend onderzoek werd niet gebruikt.

Beoordeling
Naar het oordeel van de CTIVD is uit de onderzochte toestemmingsverzoeken gebleken dat de ingezette bevoegdheden voldoende gericht zijn ingezet. Uit de motivering van de AIVD maakte de CTIVD op dat de inlichtingen die met de inzet van de middelen werden beoogd zo veel mogelijk werden beperkt tot de voor het doel van het onderzoek relevante informatie.

Zo bleek uit het voorbeeld waarbij enkel de sociale media accounts die de betrokkene had opgezet of in beheer had werden onderzocht dat de bevoegdheid zo gericht mogelijk werd ingezet.

De CTIVD heeft in geen enkel geval vastgesteld dat de inzet van de bevoegdheid was gericht op het verkrijgen van inlichtingen die geen directe relatie hadden tot de onderzochte persoon.

Deelconclusie verkennend onderzoek AIVD

1. De AIVD mocht in de onderzoeksperiode op basis van de wettelijke taak (art. 8, onder a Wiv 2017) onderzoek doen naar anti-overheidsextremisme. Dit is vastgelegd in de GA 2019-2022.
2. De AIVD heeft de GA uitgewerkt in de onderzoeksopdracht A waarin indicatoren staan opgenomen die aanleiding kunnen geven voor een onderzoek.
3. De AIVD heeft onder onderzoeksopdracht A onderzoek gedaan en bevoegdheden ingezet op personen vanwege anti-overheidsextremisme met als doel bescherming van de nationale veiligheid en democratische rechtsorde. De onderzochte personen waar dit rapport op ziet hadden kritiek op corona-beleid geuit, maar deze kritiek was in geen van de gevallen als zodanig de aanleiding om een onderzoek te starten of bevoegdheden in te zetten. Bij alle personen waren meerdere indicatoren aanwezig die mogelijk een dreiging konden vormen voor de democratische rechtsorde en de nationale veiligheid.
4. De CTIVD heeft de inzet van de bevoegdheden getoetst aan de wettelijke eisen van noodzakelijkheid, proportionaliteit, subsidiariteit en gerichtheid en als rechtmatig beoordeeld.

4. Bevindingen ten aanzien van de MIVD

4.1 Grondslag voor het doen van onderzoek door de MIVD

Net als de AIVD mag de MIVD alleen werkzaamheden verrichten die nodig zijn voor de uitvoering van de wettelijke taken. In artikel 10 Wiv 2017 zijn de taken van de MIVD neergelegd. Op dit onderzoek is artikel 10, tweede lid, onder c, Wiv 2017 van toepassing, waarbij de MIVD als taak heeft gekregen om onderzoek te verrichten dat nodig is voor het treffen van maatregelen voor verschillende belangen betreffende de krijgsmacht.

Ook voor deze taak geldt dat deze nader is ingevuld in de bijlage van de GA. In de GA 2019-2022 stond opgenomen dat de MIVD onderzoek moest doen naar anti-overheids-extremisme, ter bescherming van defensiebelangen. De MIVD heeft in een onderzoeksplan uiteengezet hoe uitvoering werd gegeven aan de GA. In dit plan stond beschreven welke keuzes zijn gemaakt omtrent de inrichting van de onderzoeken van de MIVD. In het onderzoeksplan werden de onderwerpen uit de GA gekoppeld aan onderzoeksopdrachten.

Uit het onderzoek van de CTIVD is gebleken dat binnen de onderzoeksperiode het onderwerp anti-overheidsextremisme nader was uitgewerkt in een onderzoeksopdracht (hierna: onderzoeksopdracht M). Binnen onderzoeksopdracht M lag de focus op het uitvoeren van onderzoek naar (incident-) meldingen en het onderkennen van signalen gerelateerd aan extremisme en subversie, potentieel gewelddadige eenlingen en georganiseerde criminaliteit waarvan (mogelijk) dreiging uitgaat tegen de paraatheid, veiligheid en/of integriteit van de defensieorganisatie.

4.2 Beoordeling van de rechtmatigheid van de inzet van bevoegdheden

De MIVD heeft op verzoek van de CTIVD een overzicht verstrekt van de personen die onderwerp van onderzoek zijn geweest binnen de onderzoeksperiode en die kritiek hadden geuit op het coronabeleid. Uit het overzicht van de MIVD bleek welke bevoegdheden op deze personen zijn ingezet.

De CTIVD heeft de toestemmingsverzoeken door een risicogestuurde steekproef onderzocht. Deze toestemmingsverzoeken zijn beoordeeld op de wettelijke eisen van noodzakelijkheid, proportionaliteit, subsidiariteit en gerichtheid van de inzet. Hieronder staan de resultaten van deze beoordeling weergegeven.

4.2.1 Noodzakelijkheid

Feitelijke bevindingen
De CTIVD heeft vastgesteld dat alle onderzochte toestemmingsverzoeken een motivering bevatten van de noodzaak van de inzet van de bevoegdheid. Daarnaast werd verwezen naar onderzoeksopdracht M, die de basis vormde voor de onderzoeken.

In alle gevallen ging de kritiek op het coronabeleid gepaard met het openlijk verspreiden van complottheorieën en/of anti-overheidsextremistische narratieven, zo blijkt uit de toestemmingsverzoeken. Daarnaast is gebleken dat alle onderzochte personen werkzaam waren voor Defensie. De betreffende uitingen werden bijvoorbeeld gedaan op sociale media, waarbij in een aantal gevallen duidelijk was dat betrokkenen konden worden gerelateerd aan Defensie.

In een aantal onderzochte toestemmingsverzoeken stond onder meer gemotiveerd dat het verspreiden door betrokkene van complottheorieën die de overheid ondermijnen de potentie had het vertrouwen in Defensie zowel intern als extern te schaden, waardoor het maatschappelijk en politiek draagvlak mogelijk zou afnemen en schade zou kunnen worden berokkend aan internationale samenwerkingsverbanden. Dit bracht risico's mee voor deinzetbaarheid van Defensie. Daarnaast zouden de onderzochte personen medestanders kunnen vinden binnen de krijgsmacht, wat afbreuk kon doen aan de paraatheid van de krijgsmacht.

In een specifiek geval werd benoemd dat betrokkene de beschikking had tot wapens, waardoor betrokkene ook de capaciteit had om tot een gewelddadige daad over te gaan. In een ander geval gebruikte een persoon als militair dreigende taal richting de overheid als vergaande coronamaatregelen zouden worden doorgevoerd. De MIVD vond het noodzakelijk om deze personen te onderzoeken om meer zicht te krijgen op de (mate van) dreiging, het bereik, (militaire) netwerk en de omvang en intenties van betrokkenen.

Beoordeling

De MIVD had op basis van de GA die was uitgewerkt in onderzoeksopdracht M de opdracht om onderzoek te doen naar anti-overheids-extremisme, ter bescherming van defensiebelangen. Bij het onderzoek naar de noodzaak heeft de CTIVD gekeken of personen zijn onderzocht die kritiek hadden op het coronabeleid en vervolgens of deze onderzoeken vielen onder de onderzoeksopdracht. Daarbij heeft de CTIVD beoordeeld of er een noodzaak was de personen te onderzoeken door bevoegdheden in te zetten.

Uit de onderzochte toestemmingsverzoeken is gebleken dat de aanleiding voor de onderzoeken lag besloten in uitlatingen die de betrokken personen hadden gedaan op sociale media of richting collega's. Deze uitingen hadden in alle gevallen betrekking op complottheorieën en/of extremistisch gedachtegoed, al dan niet in combinatie met dreigende uitlatingen. Naar het oordeel van de CTIVD was er een noodzaak voor de MIVD om deze personen in het kader van de taakomschrijving in de GA en de onderzoeksopdracht M tot onderwerp van onderzoek te maken en bevoegdheden op hen in te zetten. De MIVD heeft afdoende toegelicht dat het verspreiden van complottheorieën of extremistische narratieven door Defensiepersoneel mogelijk defensiebelangen kan schaden en dat daarom de mogelijke dreiging die van deze uitlatingen uitging, in kaart moest worden gebracht.

De CTIVD heeft vastgesteld dat in geen van de gevallen waarin de in het kader van onderzoeksopdracht M onderzochte personen kritiek op het coronabeleid hadden geuit, deze kritiek als zodanig de aanleiding was om een onderzoek te starten of bevoegdheden in te zetten. In alle gevallen gingen de uitlatingen namelijk gepaard met het verspreiden van desinformatie of complottheorieën. De CTIVD acht daarom dat het noodzakelijk was om de personen in onderzoek te nemen.

4.2.2 Proportionaliteit

Feitelijke bevindingen

Uit het onderzoek van de CTIVD blijkt dat alle onderzochte toestemmingsverzoeken een motivering bevatten waarom de inzet van de bevoegdheid evenredig is ten opzichte van het doel dat daarmee moet worden bereikt. In deze onderbouwing werd de relatie gelegd tussen het soort inlichtingen dat met de inzet van de bevoegdheid kon worden verkregen en de inbreuk op de persoonlijke levenssfeer die de inzet op de betrokken persoon maakte. In toestemmingsverzoeken werd toegelicht dat de mogelijke dreiging die van de uitlatingen en gedragingen van de personen uitging zodanig was dat het belang dat met de inzet van de bevoegdheid werd gediend prevaleerde boven het belang van de betrokkene.

Beoordeling
In alle onderzochte toestemmingsverzoeken werd gemotiveerd dat de inzet van de bevoegdheid evenredig was aan het doel dat met de inzet wordt beoogd. Hierbij werd een gemotiveerde afweging gemaakt tussen het doel van de inzet van de bevoegdheid en de inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van de persoon die werd onderzocht.

De CTIVD heeft in alle onderzochte toestemmingsverzoeken de motivering van de MIVD kunnen volgen waarom de inzet van de specifieke bevoegdheid in verhouding stond tot het doel van de inzet.

4.2.3 Subsidiariteit

Feitelijke bevindingen
De CTIVD heeft vastgesteld dat de MIVD in alle onderzochte toestemmingsverzoeken de subsidiariteit heeft gemotiveerd. Hierbij legde de MIVD uit dat er geen minder ingrijpende manier was om het onderzoeksdoel te bereiken. De CTIVD heeft geconstateerd dat de MIVD steeds een afweging maakte omtrent de subsidiariteit, waarbij bijvoorbeeld werd benoemd: ''*In de benodigde gegevens kan niet afdoende worden voorzien door uitoefening van een andere (lichtere) bevoegdheid of door samenwerking met andere diensten.*" De MIVD ging hierbij ook in op andere bevoegdheden en waarom deze in dit geval niet tot het gewenste resultaat konden leiden. Daarnaast werd afgewogen door de MIVD wat het minste nadeel opleverde voor de onderzochte persoon. Daarbij gaf de MIVD ook aan dat *''de inzet van de bevoegdheid zal worden gestaakt zodra deze niet langer noodzakelijk is.*'' Op het moment dat de MIVD twee bevoegdheden nagenoeg tegelijkertijd inzette legde ze hier ook uit dat *''de inzet van deze bevoegdheden complementair aan elkaar [zijn], omdat ze tezamen een completer beeld kunnen geven van de subversieve uitingen van betrokkenen.*''

Beoordeling
Naar het oordeel van de CTIVD heeft de MIVD in de toestemmingsverzoeken afwegingen gemaakt die bij de motivering van de subsidiariteit van belang zijn. De CTIVD heeft vastgesteld dat er enkel meer inbreuk makende bevoegdheden werden ingezet indien het doel van de inzet niet met een lichter middel kon worden bereikt. Hierbij onderbouwde de MIVD op voor de CTIVD navolgbare wijze waarom de bevoegdheid waarvoor toestemming werd gevraagd voor de betrokken persoon het minste nadeel opleverde. Ook is uit het onderzoek gebleken dat de inzet niet langer doorliep dan noodzakelijk. De CTIVD is dan ook van oordeel dat de inzet van de onderzochte bevoegdheden aan de eis van subsidiariteit voldeed.

4.2.4 Gerichtheid

Feitelijke bevindingen

De CTIVD heeft in het onderzoek vastgesteld dat de onderzochte toestemmingsverzoeken van de MIVD een motivering bevatten van de gerichtheid. Afhankelijk van de bevoegdheid die werd beoogd in te zetten, was gemotiveerd hoe deze zo gericht mogelijk zouden worden ingezet om de noodzakelijke informatie te verkrijgen.

De MIVD motiveerde bijvoorbeeld in een aantal gevallen dat de inlichtingen die met de inzet van de bevoegdheid werden beoogd specifiek zagen op uitingen, interesses en kringen van personen waarin de betrokkene zich begaf. Verder stond in een toestemmingsverzoek genoemd dat gebruik werd gemaakt van selectoren die aan de betrokkene te relateren waren. Als de inzet van een bevoegdheid meer informatie kon opleveren dan noodzakelijk, dan stond beschreven: *''Mocht blijken dat de ontvangen data niet van betrokkene is dan wordt deze terstond vernietigd''.*

Beoordeling

Naar het oordeel van de CTIVD is uit de onderzochte toestemmingsverzoeken gebleken dat de ingezette bevoegdheden voldoende gericht zijn ingezet. Uit de motivering van de MIVD kon de CTIVD afleiden dat de inlichtingen die met de inzet van de bevoegdheden worden beoogd zo veel mogelijk werden beperkt tot de voor het doel van het onderzoek noodzakelijke informatie. De CTIVD heeft in geen enkel geval vastgesteld dat de bevoegdheid was gericht op het verkrijgen van inlichtingen die niet een directe relatie hadden met de onderzochte persoon.

Deelconclusie verkennend onderzoek MIVD

1. De MIVD mocht in de onderzoeksperiode op basis van de wettelijke taak (artikel 10, tweede lid, onder c Wiv 2017) onderzoek doen naar anti-overheidsextremisme. Dit is vastgelegd in de GA 2019-2022.
2. De MIVD heeft de GA uitgewerkt in de onderzoeksopdracht M.
3. De MIVD heeft onder onderzoeksopdracht M onderzoek gedaan en bevoegdheden ingezet op personen vanwege anti-overheidsextremisme met als doel bescherming van defensiebelangen. De onderzochte personen waar dit rapport op ziet hadden kritiek op coronabeleid geuit, maar deze kritiek was in geen van de gevallen als zodanig de aanleiding om een onderzoek te starten of bevoegdheden in te zetten. Bij alle personen waren meerdere indicatoren aanwezig die mogelijk een dreiging konden vormen voor de defensiebelangen.
4. De CTIVD heeft de inzet van de bevoegdheden getoetst aan de wettelijke eisen van noodzakelijkheid, proportionaliteit, subsidiariteit en gerichtheid en als rechtmatig beoordeeld.

5. Overige bevindingen

5.1 LIMC

In het verzoek van de parlementaire enquêtecommissie corona van de Tweede Kamer aan de CTIVD wordt verwezen naar het rapport van de Commissie Brouwer betreffende het LIMC. In dit rapport wordt geconcludeerd dat voor de trendanalyses door het LIMC van gebeurtenissen rondom corona de juridische grondslag ontbrak.

De CTIVD heeft besloten om aan de diensten te vragen of informatie met het LIMC is uitgewisseld. Uit de ontvangen informatie is gebleken dat tussen de MIVD en het LIMC in het geheel geen informatie is uitgewisseld. De AIVD heeft enkel een aantal weekupdates van het LIMC ontvangen, maar zelf geen informatie aan het LIMC verstrekt. De CTIVD heeft deze informatie geverifieerd door middel van eigen onderzoek in de meest relevante systemen van de diensten. Op basis hiervan stelt de CTIVD vast dat informatie van het LIMC geen aanleiding is geweest voor of anderszins een rol heeft gespeeld bij de onderzoeken van de AIVD waar dit rapport op ziet. Ook op dit punt ziet de CTIVD daarom geen aanleiding voor een nader onderzoek.

5.2 Dossiervoering

De CTIVD heeft geconstateerd dat de dossiervoering in een aantal beoordeelde onderzoeken beter had gekund en gemoeten. Zo bevatten een aantal toestemmingsverzoeken om bevoegdheden te mogen inzetten van de AIVD onjuiste verwijzingen naar wetsartikelen en werd in voorkomende gevallen bij beide diensten gebruik gemaakt van grote delen standaardteksten. Een risico bij gebruik van standaardteksten is dat afwegingen in toestemmingsverzoeken niet voldoende casusgericht worden gemaakt. De verbetering van de dossiervoering is onderdeel van het reguliere toezicht op de diensten.

6. Conclusie

Op basis van de resultaten van het verkennend onderzoek is de CTIVD van oordeel dat er geen aanleiding is om een nader onderzoek te doen naar het handelen van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten gericht op critici van en protest tegen het coronabeleid.

De diensten hebben de wettelijke taak om onderzoek doen naar personen die aanleiding geven tot het ernstige vermoeden dat zij een gevaar vormen voor de nationale veiligheid, democratische rechtsorde of voor defensiebelangen. Uit het verkennend onderzoek is gebleken dat in de onderzoeksperiode anti-overheids-extremisme onderdeel uitmaakte van deze taak. In dat kader hebben de diensten ook onderzoek gedaan naar personen, waarbij ook personen zijn onderzocht die zich kritisch hebben uitgelaten over het coronabeleid. Bij geen van deze personen was die kritiek als zodanig de aanleiding om een onderzoek te starten of bevoegdheden in te zetten.

De onderzochte personen gebruikten ondemocratische middelen zoals geweld, systematisch haat zaaien, angst verspreiden, verspreiden van desinformatie en/of het intimideren en ondermijnen van bestuur en maatschappelijke instituties. Er waren dus gegronde redenen om deze personen te onderzoeken gelet op de taken van de diensten.

De diensten hebben bij deze onderzoeken ook bevoegdheden ingezet, zoals het (stelselmatig verzamelen van gegevens uit open bronnen) of het verkrijgen van telecommunicatiegegevens. De CTIVD heeft onderzocht of deze bevoegdheden rechtmatig zijn ingezet en uit het onderzoek is gebleken dat de inzet van de bevoegdheden voldeed aan de eisen van noodzakelijkheid, proportionaliteit, subsidiariteit en gerichtheid.

Postbus 85556, 2508 CG Den Haag

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