

ADVIES

Aan:	algemene raad
Van:	wetgevingsadviescommissie strafrecht
Datum:	8 oktober 2026
Betreft:	Wet bescherming nationale veiligheid door de inlichtingen- en veiligheidsdiensten (Wbnnv)

Samenvatting

De adviescommissie strafrecht van de NOvA adviseert over enkele punten in de Wbnnv omdat rechtsstatelijke waarborgen in het geding kunnen komen. De kritiek ziet met name op het ontbreken van waarborgen, het oprekken van termijnen, onduidelijke invulling van begrippen en enkele specifieke onderwerpen. Een positief punt is de mate van bescherming van gegevens van onder andere advocaten.

Conclusie

Er zijn meerdere onderdelen die problematisch zijn (zie 'kernpunten'). Voorts worden zorgen geuit over het afschalen van toezicht.

Kernpunten

De volgende punten uit het wetsvoorstel zijn problematisch:

- De Memorie van Toelichting schenkt te weinig aandacht aan de verwijdering van het vereiste dat (onder meer) het tappen van bulkgegevens over de kabel 'zo gericht mogelijk' dient te geschieden;
- De bewaartermijnen voor bulkdata (niet verkregen middels bulkinterceptie) worden verlengd.
- Het is onduidelijk op basis waarvan iets als een 'organisatie met offensieve doelen en activiteiten' ("evident opposanten") wordt aangemerkt;
- Het vereiste van voorafgaande toestemming voor hacken wordt verwijderd;
- Er wordt nagelaten te verduidelijken wat de reikwijdte en inhoud van artikel 97 Wbnnv is;
- De (onder)mandatering van in te zetten bevoegdheden en delen bulkdata wordt verruimd;
- Er is sprake van eenzijdig beroep tegen beslissing ex artikel 43 Wbnnv;
- Er is geen afzonderlijke regeling voor bulkgegevens afkomstig van overheidsinformanten;
- Specifiek ten aanzien van automatisering en AI zijn de volgende punten problematisch:
 - o Er worden waarborgen verwijderd;
 - o Bij delen gegevens ex 119 en 120 is AI Verordening mogelijk dwingend van toepassing;
 - o Ondanks overgenomen aanbeveling toch geen AI gebruik voor schone bulkgegevens;

Een positief punt volgens de Adviescommissie strafrecht is de aanvullende bescherming voor wat betreft de verwerking van onvoorzien vergaarde gegevens van advocaten en journalisten.

Consultatieadvies

Inleidende beschouwingen

Aanleiding tot adviseren

De Commissie van Toezicht op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (nader: CTIVD) en de Toetsingscommissie Inzet Bevoegdheden (nader: TIB), hebben op 10 december 2024 een gezamenlijke zorgbrief over de activiteiten van de AIVD aan de minister van BZK verzonden met betrekking tot het onderwerp criminele ondermijning van de democratische rechtsorde. In die brief werd aandacht gevraagd voor de grote risico's van sfeervermenging tussen nationale veiligheid en opsporing binnen onderzoeken van de AIVD naar de dreiging van criminele netwerken.¹ Deze brief stelt onder meer *“Door de sfeervermenging tussen opsporing en inlichtingen komen rechtsstatelijke waarborgen ten aanzien van fundamentele rechten van burgers in het geding, zoals het recht op een eerlijk proces en het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer.”*² Mede in het licht van artikel 119 en 133 van de voorgenomen Wbmv³ menen wij daarom als adviescommissie strafrecht dat het adviseren op bepaalde onderdelen van de Wbmv passend is.

Historisch kader

Op 21 maart 2018 vond het raadgevend referendum plaats over de Wet inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2017 (nader: Wiv 2017). Een minderheid van 46% van de kiezers stemde voor de wet, en 49% tegen. Deze afwijzende uitslag hing, de toenmalige media-focus en de bijnaam van die wet ('Sleepwet') indachtig, vermoedelijk grotendeels samen met de in de Wiv 2017 opgenomen bevoegdheid tot grootschalig en ongericht onderscheppen, bewaren en analyseren van internetverkeer door de diensten. De uitslag van het referendum leidde tot een (beperkte) heroverweging van de wet, eerst in de vorm van beleidsregels die de waarborgen van de wet op onderdelen iets 'verduidelijkten' en daarmee de in de wet aan de diensten toegekende bevoegdheden iets inperkten.⁴ Op grond van die heroverweging vond in 2021 nog een wetwijziging plaats die onder meer vastlegde dat de inzet van bevoegdheden door de diensten in het kader van het verzamelen van gegevens *zo gericht mogelijk* dient te zijn, zowel bij de uitoefening van algemene als van de bijzondere bevoegdheden tot gegevensverzameling.⁵

In 2023 werd echter reeds een wetsvoorstel ingediend dat deze beperking van de reikwijdte van de bevoegdheden van de diensten goeddeels teniet deed, zijnde de *'Tijdelijke wet onderzoeken AIVD en MIVD naar landen met een offensief cyberprogramma, bulkdatasets en overige specifieke voorzieningen'* (nader: de Tijdelijke Wet).⁶ Die in 2024 van kracht geworden aparte wet bracht immers (onder meer) de bevoegdheid tot meer ongericht onderscheppen en analyseren van internetverkeer over de kabel opnieuw in de handen van de inlichtingendiensten, in ieder geval

¹ <https://www.tib-ivd.nl/documenten/2025/03/14/gezamenlijke-brief-ctivd-tib-mbt-criminele-ondermijning> laatstelijk geraadpleegd 14 september 2026.

² <https://www.tib-ivd.nl/documenten/2025/03/14/gezamenlijke-brief-ctivd-tib-mbt-criminele-ondermijning> laatstelijk geraadpleegd 14 september 2026, p. 2

³ als opvolgers van artt. 66 en 95 Wiv 2017.

⁴ Stc. 2018 nr. 24397.

⁵ Wet van 16 juni 2021 tot wijziging van de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2017, i.wtr 9 juni 2021, Staatsblad 2021, 335.

⁶ Stb. 2024, 88.

waar het *‘verkenkend onderzoek’* betrof naar *‘verborgen dreigingen’* en *‘target discovery’* in het kader van *‘onderzoeken naar landen met een offensief cyberprogramma’*.⁷

Ook werd in deze Tijdelijke Wet de invloed van de TIB afgeschaald, door voor verkenkend sleepnet-onderzoek en verkenkend hacken de eis van voorafgaande toestemming van de TIB te laten vervallen, en daarvoor enkel ministeriële toestemming te vereisen.⁸ Daarnaast werd middels de verruiming van de *‘bijschrijfmogelijkheid’* van de diensten, een groot deel van de door de diensten feitelijk in te zetten bijzondere onderzoeksbevoegdheden aan voorafgaand toezicht door de TIB onttrokken.⁹ Tot slot werd middels de Tijdelijke Wet een andere belangrijke waarborg uit de Wiv 2017 verwijderd. De door de inlichtingendiensten middels bepaalde bijzondere bevoegdheden verzamelde bulkgegevens hoefden onder de Tijdelijke Wet niet langer binnen een jaar te worden beoordeeld op relevantie (of vernietigd te worden), maar mochten (met verlengingstermijnen van telkens één jaar) in beginsel oneindig bewaard worden.¹⁰

Wij menen dat het passend is deze relatief recente referendumuitslag, en tevens relatief recente verruiming van de bevoegdheden en afschaling van het toezicht in gedachten te houden bij het beoordelen van de consultatiewet Wbnv. Er lijkt immers een tendens waar te nemen van een steeds voortgaande verruiming van de bevoegdheden van de diensten en een steeds voortgaande inperking van het toezicht op die bevoegdheden, terwijl uit de laatste rechtstreekse volkspelling bleek dat die tendens niet op prijs werd gesteld. Hoewel, zoals de Memorie van Toelichting bij de consultatie betoogbaar terecht aangeeft er in de EU sprake lijkt van een toegenomen dreiging van bepaalde statelijke actoren, wat aanleiding zou kunnen geven te vermoeden dat het referendum op dit moment een andere uitslag zou kennen, is zo een andere visie van de Nederlandse stemgerechtigden gezien de daarentegen juist ernstig afgenomen hoeveelheid terroristische aanslagen in de EU sinds 2017,¹¹ niet een onbetwistbaar gegeven.

Verwijdering vereiste ‘zo gericht mogelijk’ bij inzet bijzondere bevoegdheden

Een eerste punt van zorg van de adviescommissie strafrecht betreft de weinige aandacht die de Memorie van Toelichting schenkt aan de verwijdering van het vereiste dat (onder meer) het tappen van bulkgegevens over de kabel *‘zo gericht mogelijk’* dient te geschieden. Dit toch relatief recent naar aanleiding van een nationaal referendum vastgelegde vereiste verdwijnt in de wettekst van de Wbnv, zonder dat de Memorie van Toelichting aan die historische context de redelijkerwijs benodigde aandacht besteedt. De Memorie van Toelichting noemt het referendum precies slechts éénmaal, in het kader van de voorgeschiedenis van de wet. Bij de specifieke bespreking van het verval van het gerichtheidsvereiste in paragraaf 5.2.1.4. van de Memorie van Toelichting wordt het referendum nergens meer genoemd. Wij menen dat het voor de democratische legitimiteit van de wet van belang is dat bij de behandeling nadere uitdrukkelijke aandacht wordt besteed aan de vraag of en in hoeverre een referendumuitslag (van acht jaar geleden) gewicht in de schaal dient te leggen bij het uitbreiden van specifiek die bevoegdheden waartegen de uitslag van het referendum zich uitsprak.

⁷ *Kamerstukken II*, 20–2023, 36 263, nr. 3, p. 21-24.

⁸ Artikel 4 en 6 lid 2 Tijdelijke wet onderzoeken AIVD en MIVD naar landen met een offensief cyberprogramma, bulkdatasets en overige specifieke voorzieningen.

⁹ Artikel 9 en 10 Tijdelijke wet onderzoeken AIVD en MIVD naar landen met een offensief cyberprogramma, bulkdatasets en overige specifieke voorzieningen.

¹⁰ Artikel 14b en 14ba Tijdelijke wet onderzoeken AIVD en MIVD naar landen met een offensief cyberprogramma, bulkdatasets en overige specifieke voorzieningen.

¹¹ <https://www.consilium.europa.eu/nl/infographics/terrorism-eu-facts-figures/> laatstelijk geraadpleegd 16 september 2026,

Nadere verlenging bewaartermijnen bulkdata (niet verkregen middels bulkinterceptie)

De Tijdelijke Wet, alsook de Tijdelijke Regeling verdere verwerking bulkdatasets Wiv 2017 (nader: de Tijdelijke Regeling)¹² verzwakten reeds significant de bescherming die artikel 27 Wiv 2017 bood aan de bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Waar artikel 27 Wiv 2017 nog stelde dat met bijzondere bevoegdheden door de diensten vergaarde bulkdata binnen een jaar dienden te worden beoordeeld op relevantie (of vernietigd te worden), mocht die bulkdata (met uitzondering van bulkdata vergaard middels bulkinterceptie) onder de Tijdelijke Wet en de Tijdelijke Regeling met toepassing van herhaalde verlengingstermijnen van een jaar in beginsel oneindig worden bewaard. Artikel 27 Wiv 2017 vormde een belangrijke waarborg voor burgers wiens gegevens als bijvangst in bulkdatasets aanwezig waren, nu dit garandeerde dat hun gegevens dan in ieder geval binnen afzienbare tijd zouden worden vernietigd.

Het voorgenomen artikel 105 van de Wbmv rekt de bewaartermijnen voor bulkdata nu nog verder op, waarbij voor bulkdata (met uitzondering van bulkdata verkregen door bulkinterceptie) een algemene bewaartermijn van drie jaren geldt, in beginsel oneindig te verlengen met termijnen van telkens drie jaren. Hoewel artikel 106 Wbmv stelt dat bij een verlenging van een bewaartermijn voor bulkgegevens in het kader van gegevensreductie beoordeeld moet worden of een gedeelte van de bulkdataset verwijderd kan worden, geeft de Memorie van Toelichting weinig vertrouwen dat dit ook daadwerkelijk zal gebeuren. De Memorie van Toelichting geeft immers aan dat de nieuwe wettelijke regeling voor bewaren van bulkdata ermee verband houdt dat het voor de diensten onuitvoerbaar is gebleken de relevantie van de afzonderlijke gegevens waaruit een bulkdataset bestaat te beoordelen.¹³ Waarom de diensten dan wel in staat zouden zijn tot het beoordelen van de mogelijkheid van een reductie van zo een bulkdataset is in dat licht niet goed begrijpelijk. Voor zo een reductie is immers ook nodig dat de afzonderlijke gegevens van een bulkdataset worden beoordeeld.

Zeker in het licht van de toegenomen mogelijkheid onder de Wbmv om bulkdata geautomatiseerd te bevragen (waarover later meer) brengt een steeds langere opslagtermijn van steeds toenemende hoeveelheden bulkdata een risico met zich dat de diensten middels een verscheidenheid van, afzonderlijk mogelijk niet erg imposant lijkende datapoints, zich een min of meer compleet mozaïek¹⁴ kunnen vormen van (onderdelen van) het persoonlijk leven van veel onschuldige burgers. De significant verlengde bewaartermijnen verdienen, dat risico indachtig, daarom onzes inziens nadere en uitgebreide aandacht in de verdere behandeling van de wet

Aanwijzing van organisaties met offensieve doelen en activiteiten

Een ander punt van zorg van de Adviescommissie Strafrecht betreft de regeling met betrekking tot aangewezen organisaties met offensieve doelen en activiteiten zoals beschreven in paragraaf 4.6 van de Wbmv. Die aangewezen organisaties worden in de Memorie van Toelichting ook wel de ‘*evidente opposanten*’ genoemd. Jegens deze evidente opposanten mogen, na aanwijzing door de Minister en voorafgaande onafhankelijke toetsing door het nieuwe College van Toetsing en Toezicht Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (nader: CTT), veel bevoegdheden van de dienst

¹² Stcr. 2020, 56482

¹³ zie MvT Wbmv p. 105.

¹⁴ Zie voor meer informatie over mozaïek-theorie bij gegevensverzameling door overheden: ‘Commissie modernisering opsporingsonderzoek in het digitale tijdperk’ (Commissie-Koops), Regulering van opsporingsbevoegdheden in een digitale omgeving, Den Haag 2018. p. 41.

worden ingezet, zonder nadere invloed van de Minister en zonder dat de inzetten van die afzonderlijke bevoegdheden nog voorafgaand getoetst hoeven te worden.¹⁵ Toestemming van het Hoofd van de Dienst (waarbij gedeeltelijke mandatering mogelijk is) volstaat na de aanwijzing.¹⁶ Ook jegens natuurlijke personen die de diensten als ‘toebehorend’ aan die evidente opposenten aanmerken, mogen de diensten autonoom veel vergaande bevoegdheden inzetten.¹⁷

Het meest in het oog springende probleem is dat uiteraard niet eenvoudig te bepalen zal zijn welke natuurlijke personen tot aangewezen ‘evidente opposent’ toebehoren. De Memorie van Toelichting lijkt de omschrijving van dergelijke ‘toebehorende’ natuurlijke personen erg ruim te nemen, en noemt als voorbeelden dat ook onwetende betrokkenen kunnen worden aangemerkt, alsmede dat desgevallend een (bepaalde modus operandi of) gebruik van een bepaalde techniek voldoende zal zijn om een natuurlijk persoon aan te merken als toebehorend aan een evidente opposent.¹⁸ Wij merken in dat licht op dat een dergelijke werkwijze vermoedelijk niet in overeenstemming is met Europeesrechtelijke verplichtingen, nu het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (nader: EHRM) inmiddels meermalen heeft uitgemaakt dat het gebruik van een bepaalde (versleutelings)techniek onvoldoende is om natuurlijke personen tot deelnemers van een staatsgevaarlijke organisatie aan te merken.¹⁹

Uit het consultatiewetsvoorstel blijkt dat geen voorafgaande onafhankelijke toetsing zal dienen plaats te vinden door het CTT van het aanmerken van natuurlijke personen als zijnde toebehorend aan een evidente opposent. Een dergelijk aanmerken valt echter wel onder bindende toezichtsbevoegdheden van het CTT,²⁰ maar de Memorie van Toelichting laat na een afdoende verduidelijking te geven van hoe dergelijk bindend toezicht plaats zou moeten vinden. De Memorie van Toelichting lijkt op verschillende plaatsen te stellen dat een toelichting op dit specifieke bindende toezicht zou staan in paragraaf 7.1.6.²¹ dan wel 6.5.4²² dan wel 6.1.4,²³ maar in geen van die paragrafen lijkt een duidelijke toelichting terug te vinden. In paragraaf 14.3 van de Memorie van Toelichting wordt weer gesteld dat dit bindende toezicht op het aanwijzen van gelieerde personen ‘hierna’ geadresseerd zal worden,²⁴ maar ook in dat deel van de Memorie van Toelichting lijkt een uitdrukkelijke bespreking van dit specifieke toezicht te ontbreken.

Gezien de ernst van de potentiële inbreuken op de persoonlijke levenssfeer van natuurlijke en rechtspersonen die zonder voorafgaande onafhankelijke toets als toebehorend aan een evidente opposent zouden worden aangemerkt, dient het (bindende) toezicht op zo een aanmerken (en de gevolgen daarvan) gedurende de inzet van bevoegdheden minst genomen duidelijk en uitdrukkelijk beschreven te worden. Momenteel wordt dit nagelaten door de Memorie van Toelichting. Wij menen dat de nadere behandeling van dit consultatiewetsvoorstel de nodige aandacht zou dienen te besteden aan dit probleem, met daarbij tevens aandacht voor de (beperkte) middelen van CTT

¹⁵ Artikel 58 Wbmv.

¹⁶ Artikel 58 lid 3 Wbmv.

¹⁷ Artikel 58 lid 3, 4 en 5 Wbmv.

¹⁸ MvT Wbmv p. 54

¹⁹ Zie ondermeer Yüksel Yalçınkaya t. Turkije (nr. 15669/20), Demirhan e.a t. Turkije (nr. 1595/20 en 238 verdere applicaties) Bozyokuş and Others t. Turkije (nr. 39586/20 en 131 verdere applicaties), Karşlı e.a. t. Turkije (nr. 18693/20 en 1.435 verdere applicaties) en Seyhan e.a. t. Turkije (nr. 57837/19 en 851 verdere applicaties).

²⁰ artikel 188 lid 1 jo artikel 58 lid 4 Wbmv.

²¹ P. 174 MvT Wbmv.

²² P. 198 MvT Wbmv.

²³ P. 199 MvT Wbmv.

²⁴ p. 200 MvT Wbmv.

en de al dan niet actieve informatievoorziening daaromtrent vanuit de diensten aan de CTT, welke een bindend toezicht *ex durante* al dan niet effectief zouden maken.

Verwijdering vereiste van voorafgaande toestemming voor hacken

De Wbmv lijkt, in navolging van de Tijdelijke Wet, de in de Wiv 2017 voorgeschreven voorafgaande toestemming van de toetsingscommissie voor de inzet van de hackbevoegdheid te hebben verwijderd, en te vervangen met een toestemming die pas verkregen hoeft te worden wanneer een hack daadwerkelijk leidt tot het overnemen van gegevens (of het aanbrengen van voorzieningen ten behoeve van de inzet van bepaalde andere bevoegdheden van de diensten).²⁵ Hoewel enig begrip kan worden opgebracht voor de uitleg die de Memorie van Toelichting aan de wenselijkheid van deze voorgenomen wijziging geeft,²⁶ merken wij op dat waar de inzet van de hackbevoegdheid de vergaring van bulkgegevens door de diensten beoogt dan wel ten gevolge heeft, een dergelijke regeling mogelijk niet voldoet aan de vereisten van het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens (nader: EVRM). Waar middels inzet van de hackbevoegdheid communicatie-bulkgegevens worden verkregen²⁷ zouden de Big Brother Watch criteria immers evenzeer opgeld kunnen doen,²⁸ en met het vervallen van onafhankelijk toezicht op de eerste fasen van het hacken kan niet zondermeer worden gesproken van de aanwezigheid van robuuste '*end-to-end safeguards*' zoals die Big Brother Watch-criteria in beginsel vereisen.²⁹

Nalaten te verduidelijken wat de reikwijdte en inhoud van artikel 97 Wbmv is

Wij achten het een gemiste kans van de wetgever dat de bevoegdheid van artikel 97 Wbmv, als voortzetting van artikel 73 Wiv 2017, opnieuw niet nader wordt genormeerd of toegelicht. Over de precieze betekenis van deze bevoegdheid bestaat al lange tijd onduidelijkheid.³⁰ De Memorie van Toelichting bij de Wiv 2002 leek enkel een moord rechtstreeks uit te sluiten als mogelijke verfeitelijking van de inzet van deze bevoegdheid.³¹ Ondanks kritiek van de CTIVD en het advies van de Commissie Dessens om deze bevoegdheid nader in te kaderen,³² lijkt deze bevoegdheid nooit verder gespecificeerd te zijn en is met de Wiv 2017 zelfs de wettelijke basis voor het maken van een inkaderend AMVB uit de wet verwijderd.

Wij adviseren in de nadere behandeling van de wet aandacht te schenken aan de precieze reikwijdte en inhoud van deze bevoegdheid, en aan de hand van de uitkomsten daarvan te overwegen of geen voorafgaande toestemming benodigd zou moeten zijn van het CTT voor de inzet van deze potentieel zeer verreikende bevoegdheid (welke toestemming momenteel nog niet lijkt te zijn voorgeschreven in het voorgestelde artikel 47 Wbmv).

²⁵ Zie artikel 47 jo artt. 76, 77 en 78 Wbmv.

²⁶ Zie MvT Wbmv p. 70-73. Wij erkennen dat hacken een dynamisch proces kan zijn waarvan de tijdsdruk zich niet altijd even goed verhoudt met het tussendoor verkrijgen van toestemming voor bepaalde handelingen.

²⁷ Welke mogelijkheid ook wordt bevestigd door de MvT op p. 76.

²⁸ Vgl. Galič, M., '*Bulkbevoegdheden en strafrechtelijk onderzoek: wat de jurisprudentie van het EHRM ons kan leren over de normering van grootschalige data-analyse*', Tijdschrift voor Bijzonder Strafrecht en Handhaving 2022, 8(2), p. 130-137.

²⁹ Vgl. EHRM 25 mei 2021, ECLI:CE:ECHR:2021:0525JUD005817013 (Big Brother Watch e.a. t. het Verenigd Koninkrijk) par. 350.

³⁰ vgl: <https://berthub.eu/articles/posts/het-curieuze-artikel-73-aivd-mivd/#update-eerdere-discussie-over-artikel-73>, laatstelijk geraadpleegd 16 september 2026.

³¹ *Kamerstukken II* 1997-98, 25877 nr. 3 p. 34.

³² Rapport Commissie-Dessens, Evaluatie Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2002. *Naar een nieuwe balans tussen bevoegdheden en waarborgen*, december 2013, *Kamerstukken II* 2013/14, 33 820, nr. 1 (bijlage) p. 127-131.

Automatisering en AI

Verwijdering waarborgen

In de nieuwe regeling van paragraaf 3.5 Wbmv omtrent automatisering (waaronder tevens het gebruik van AI door de diensten moet worden verstaan) lijken alle waarborgen over de inzet van AI die zijn opgenomen in de huidige Wiv 2017 te zijn verwijderd. In plaats van die waarborgen resteert nu enkel een nagenoeg geheel uitgekleed artikel 36 Wbmv (als opvolger van artikel 60 Wiv 2017).

Artikel 50 Wiv 2017 bevatte nog een relatief uitgebreid kader van voorwaarden voor het toepassen van geautomatiseerd onderzoek aan middels bulkappen door de diensten verkregen gegevens, en artikel 60 lid 3 Wiv 2017 verbood het nemen of bevorderen van *alle* maatregelen van de diensten jegens een persoon op basis van enkel geautomatiseerde resultaten. Alle waarborgen voor geautomatiseerd onderzoek naar getapte bulkdata lijken te zijn verwijderd, en artikel 36 Wbmv lijkt nu enkel te verhinderen dat de potentieel meest ingrijpende (en onduidelijke) bevoegdheid van de diensten (artikel 97 Wbmv, hierboven reeds besproken) wordt ingezet *'jegens een natuurlijk persoon'* en dan ook nog enkel *'in de fysieke wereld'*.³³ De inzet van alle andere ook zeer ingrijpende bevoegdheden van de diensten jegens een natuurlijk of rechtspersoon in zowel de fysieke als de digitale wereld lijkt onder de Wbmv kennelijk toegestaan enkel op basis van geautomatiseerde resultaten, al dan niet verkregen middels toepassing van AI. De noodzaak en/of wenselijkheid van een dergelijke verregaande verslechtering van de waarborgen en restricties rondom het gebruik van automatisering en AI wordt nergens in de Memorie van Toelichting afdoende gerechtvaardigd. Dit verwijderen van zelfs de meest beperkte *common-sense* waarborgen, zoals het vereiste van een menselijke toetsing voordat op basis van AI-conclusies bevoegdheden jegens een natuurlijk persoon mogen worden ingezet, verdient onzes inziens ruimschoots aandacht in de verdere behandeling van de wet.

Bij delen gegevens ex 119 en 120 is AI Verordening mogelijk dwingend van toepassing

Buiten het niet toestaan van de inzet van de bevoegdheid van artikel 97 Wbmv op basis van volledig geautomatiseerde conclusies, is onder artikel 36 Wbmv tevens het verstrekken van gegevens door de diensten aan (bepaalde) derden zoals het OM³⁴ op basis van enkel geautomatiseerde gegevensbewerking niet toegestaan. Enkel wanneer menselijke inbreng heeft plaatsgevonden kan volgens de Memorie van Toelichting sprake zijn van zo een verstrekking, maar de Memorie van Toelichting lijkt niet in afdoende mate uit te werken hoe ver die menselijke inbreng moet hebben gereikt. De Memorie van Toelichting stelt nu enkel dat *'Deze inbreng kan³⁵ bestaan uit het verifiëren van de geautomatiseerde resultaten'*³⁶ hetgeen de mogelijkheid open laat dat ook *zonder* dat de geautomatiseerde resultaten door een mens zijn geverifieerd, overgegaan kan worden tot bijvoorbeeld het uitbrengen van een ambtsbericht aan het OM ex artikel 119 Wbmv. Een dergelijke onzorgvuldige werkwijze met potentieel zeer ingrijpende gevolgen kan niet goed de bedoeling zijn, en is betoogbaar ook in strijd met dwingende Europese regelgeving.

In dat licht wijzen wij op het feit dat met (onder meer) een verstrekking door de diensten ex artikelen 119 en 120 Wbmv aan andere autoriteiten, de rechtstreeks werkend AI Verordening (EU)

³³ Zie p. 239 MvT Wbmv.

³⁴ Vgl artikel 11, 119, 120 en 112 jo artikel 36 lid 3 Wbmv.

³⁵ Onderstreping toegevoegd door de Adviescommissie strafrecht.

³⁶ Vgl p. 239 MvT Wbmv.

2024/1689 mogelijk dwingend van toepassing wordt op (het AI gebruik van) de diensten.³⁷ Hoewel AI-gebruik door de nationale veiligheidsdiensten in beginsel is uitgezonderd van het toepassingsbereik van de AI Verordening, stelt de preambule onder 24 met betrekking tot die uitzondering: *‘Nonetheless, if an AI system developed, [...] put into service or used for [...] national security purposes is used outside those temporarily [...] for other purposes, for example, [...] law enforcement or public security purposes, such a system would fall within the scope of this Regulation. In that case, the entity using the AI system for other than military, defence or national security purposes should ensure the compliance of the AI system with this Regulation [...]’* Van de mogelijkheid dat bij verstrekkingen ex artikel 118-122 Wbmv de AI Verordening van toepassing wordt op het AI-gebruik door de diensten, lijkt de Memorie van Toelichting zich geen rekenschap te geven. Evenmin lijkt de Memorie van Toelichting daarom aandacht te schenken aan het verbod voortvloeiend uit de AI Verordening op het gebruik voor rechtshandhaving van AI-resultaten dat niet door minimaal twee gekwalificeerde natuurlijke personen is geverifieerd.³⁸ Een nadere toelichting op het mogelijk van toepassing zijn van de AI-verordening lijkt geboden vanuit de vraag of de huidige consultatieversie van de Wbmv in overeenstemming is met dwingend supranationaal recht.

Ondanks overgenomen aanbeveling toch geen AI gebruik voor schone bulkgegevens

Een van de grootste risico's op misstanden en ongewenste gevolgen voortvloeiend uit het werk van de diensten bestaat in de visie van de orde bij het delen van ongeëvalueerde door de diensten vergaarde bulkdata met andere landen (ex artikel 140 en 141 Wbmv),³⁹ waartussen zeer wel verschoningsgerechtigde gegevens van onder meer advocaten en journalisten kunnen zitten, alsmede informatie waardoor personen die zich netjes aan de Nederlandse wet houden, naar de wetten en moraal van die derde landen vervolgbaar of op zijn minst chantabel zou kunnen worden.⁴⁰

De Evaluatiecommissie Wiv 2017 onderkende deze problematiek, en gaf als aanbeveling 32 sub d om in de nieuwe wet een algemene inspanningsverplichting op te nemen tot het voorafgaand filteren (waar technisch haalbaar en uitvoerbaar) van bijzondere categorieën personen, met name journalisten, advocaten, klokkenluiders en dissidenten.⁴¹ Wij betreuren het ten eerste dat deze aanbeveling 32 sub d van de Evaluatiecommissie Wiv 2017, geen navolging heeft gekregen in de concept-wetstekst en geen expliciete aandacht heeft gekregen in de Memorie van Toelichting. Zulks ondanks het feit dat de regering in de hoofdlijnennotitie wijziging Wiv 2017 nog aangaf dat aanbeveling 32 in zijn geheel zou worden overgenomen.⁴² Ook de overige onderdelen van aanbeveling 32 lijken niet overgenomen te zijn.

Het is, in ieder geval in het licht van de significante verruiming van de mogelijkheden voor de diensten om geautomatiseerd onderzoek aan (bulk)gegevens uit te voeren, niet goed te begrijpen waarom nu juist een overgenomen aanbeveling met betrekking tot een gedeeltes te automatiseren

³⁷ Deze Verordening is in beginsel ex artikel 2 lid 3 niet van toepassing is op veiligheidsdiensten, maar in geval een veiligheidsdienst een openbare orde of opsporingstaak vervult, wordt deze Verordening op dat onderwerp wél van toepassing.

³⁸ Artikel 14 lid 5 Verordening (EU) 2024/1689 gelezen in combinatie met Bijlage 3 bij de Verordening artikel 6.

³⁹ Vgl. p. 82 en 288 van de MvT Wbmv.

⁴⁰ Vgl. B.W. Newitt, *Sleepwet*, Tijdschrift voor Sanctierecht & Onderneming Nr. 5/6 december 2017, p. 229.

⁴¹ Evaluatiecommissie Wiv 2017, *Evaluatie 2020: Wet op de Inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2017*, Kamerstukken II 2020/21, 34588, nr. 88, bijlage 'Evaluatie 2020 Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2017', p. 107.

⁴² *Kamerstukken II*, 2022-23, 34 588, nr. 92 p. 37.

filtering met het oog op bescherming van advocaten, journalisten, dissidenten en klokkenluiders onbesproken blijft. Wij menen dan ook dat van belang is dat aanbeveling 32 van de Evaluatiecommissie, en dan met name aanbeveling 32 sub d, een uitdrukkelijke bespreking krijgt in de nadere behandeling van de Wbmv. Daarbij merken wij ten overvloede nog op dat in verschillende staten de nationale veiligheidsdiensten tevens een opsporingstaak bezitten,⁴³ en niet enkel een inlichtingentaak met betrekking tot nationale veiligheid. Tevens merken wij op dat veel staten ook niet telkens waarborgen kennen met betrekking tot het gebruik van verschoningsrechtelijke gegevens door de diensten (zoals momenteel voor Nederland verwoord in het voorgestelde artikel 100 Wbmv.)

Verruiming (onder)mandatering van in te zetten bevoegdheden en delen bulkdata

Een ander punt van zorg betreft de verruiming van de mogelijkheden om de beslissing tot inzet van veel bevoegdheden te mandateren door de Ministers aan de hoofden van de diensten, met verdere mogelijkheid tot (onder)mandatering. Paragraaf 3.4 van de Wbmv maakt (onder)mandatering van dergelijke beslissingen mogelijk met betrekking tot haast alle bevoegdheden (met uitzondering van een aantal zeer ingrijpende bevoegdheden genoemd in artikel 27 Wbmv). Een zekere afstand tot het operationele proces pleegt echter een belangrijke waarborg te zijn voor een gepaste terughoudendheid met betrekking tot de inzet van een bevoegdheid. Zoals het CTIVD en het TIB onzes inziens terecht opmerken in hun gezamenlijke consultatiereactie op de Wbmv brengt een te ruime mogelijkheid tot (onder)mandatering risico's met zich voor de zuiverheid van de beoordeling: *'De besluitvorming tot inzet van bijzondere bevoegdheden vindt in zo'n geval zeer dicht op het operationele proces plaats. Hoe dichter de besluitvorming plaatsvindt in de operatie, hoe minder de inzet van de bevoegdheid objectief en kritisch wordt bekeken.'*⁴⁴ De Memorie van Toelichting schenkt onzes inziens onvoldoende aandacht aan de risico's die zo een verruiming van de mogelijkheden tot (onder)mandatering met zich brengt.

Wij merken daarbij tevens op dat de Wbmv het delen van (ongeëvalueerde) bulkdata met landen waarmee een samenwerkingsverband bestaat, niet langer enkel na expliciete toestemming van de Minister zelf mogelijk maakt, maar dat die toestemming onder de nieuwe wet nu kennelijk ook mag worden ge(onder)mandateerd binnen de diensten.⁴⁵ Dit brengt, in lijn met het hierboven gestelde, onzes inziens ernstige risico's met zich op een te ruim delen van bulkdata, met daarin niet alleen potentieel verschoningsgerechtigd materiaal, maar tevens gevoelige gegevens van vele onschuldige burgers. Deze voorgenomen mandatering lijkt ook in strijd met de Hoofddlijnennotitie wijziging Wiv 2017 waarin nog gesteld werd dat Aanbeveling 10 van de Evaluatiecommissie Wiv 2017 zou worden overgenomen.⁴⁶ Die Aanbeveling 10 adviseerde het delen van (ongeëvalueerde) bulkdata steeds enkel na toestemming van de minister te laten plaatsvinden.⁴⁷ Enkel het delen van (ongeëvalueerde) bulkgegevens met diensten waarmee nog geen samenwerkingsrelatie bestaat, is onder de nieuwe wet nog gebonden aan instemming van de Minister zelf.⁴⁸ Wij menen dat de risico's van ondermandatering van de deelbevoegdheid en de keuze om Aanbeveling 10

⁴³Zie bijv. Bijlage A, Verdieping Bij het toezicht rapport over het verstrekken van persoonsgegevens aan buitenlandse diensten met een verhoogd risicoprofiel door de AIVD en de MIVD CTIVD nr. 73 Vastgesteld op 25 augustus 2021, p. 5.

⁴⁴ Zie reactie CTIVD en TIB op het concept wetsvoorstel Wet ter bescherming nationale veiligheid door inlichtingen- en veiligheidsdiensten (Wbmv) (consultatieversie 28 augustus 2026) van 4 september 2026.

⁴⁵ Zie artikel 27 jo 140 Sr Wbmv.

⁴⁶ *Kamerstukken II* 2022-23, 34 588, nr. 92 p. 35.

⁴⁷ Evaluatiecommissie Wiv 2017, Evaluatie 2020: Wet op de Inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2017, *Kamerstukken II* 2020/21, 34588, nr. 88, bijlage 'Evaluatie 2020 Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2017', p. 63.

⁴⁸ Zie art. 27 lid 2 sub b jo artikel 141 lid 2 Wbmv.

uiteindelijk alsnog niet te verwerken in de Wbmv nadere aandacht verdient in de verdere behandeling van de voorgenomen wettekst.

Eenzijdig beroep tegen beslissing ex artikel 43 Wbmv

De Wbmv verruimt de mogelijkheid voor de diensten om gegevensvorderingen te doen en medewerkingsplichten op te leggen aan verschillende partijen. Het niet voldoen aan zo een gegevensvordering of medewerkingsplicht wordt strafbaar gesteld in artikel 233 Wbmv en wordt met een gevangenisstraf bedreigd van tussen de zes maanden en twee jaar. Voor medewerkingsplichten en gegevensvorderingen die (mede) zien op (verschoningsgerechtigde informatie van) advocaten en journalisten is net als onder de Wiv 2017⁴⁹ toestemming benodigd van de Rechtbank Den Haag.⁵⁰

Nieuw onder de Wbmv is dat onder artikel 217 een (niet openbare) beroepsmogelijkheid wordt opengesteld voor de Minister bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State, indien de verzochte toestemming door de rechtbank niet wordt verleend. Dit beroep wordt echter niet opengesteld voor de advocaat of journalist (of derden met een afgeleide geheimhoudingsplicht)⁵¹ die zich geconfronteerd zou zien met een gegevensvordering vanuit de diensten. Nu een dergelijke beroepsprocedure door de Wbmv in het leven wordt geroepen, menen wij dat in de verdere behandeling van de Wbmv in overweging moet worden genomen om diezelfde (niet openbare) beroepsprocedure tevens open te stellen voor advocaten, journalisten en (afgeleide) geheimhouders die zich geconfronteerd zien met een gegevensvordering of medewerkingsplicht vanuit de diensten, in ieder geval wanneer de niet-voldoening daaraan in artikel 233 Wbmv wordt bedreigd met gevangenisstraf.

Geen afzonderlijke regeling voor bulkgegevens afkomstig van overheidsinformanten

Ondanks een aanbeveling vanuit de Evaluatiecommissie Wiv 2017⁵² is in de voorgenomen Wbmv nog steeds geen afzonderlijke regeling opgenomen voor overheidsorganisaties die in de rol van informant (al dan niet geautomatiseerd bevaagbaar) aan de diensten toegang verschaffen tot (digitale) bulkgegevens. Deze bijzondere vorm van informatieverlening van overheden aan de diensten is nog steeds opgenomen in de algemene informantenregeling van het voorgestelde artikel 64 Wbmv. Een gebrek aan een afzonderlijke regeling maakt dat de huidige wettekst mogelijk niet voldoet aan de *quality of law* die het EHRM vereist bij de wetgeving omtrent de verkrijging van bulkgegevens.⁵³ Met de consultatiereactie van het CTIVD en het TIB zijn wij van mening dat het geautomatiseerd verwerven van bulkdatasets van overheidsorganisaties (veelal) een veel grotere inbreuk maakt dan het regulier bevroegen van een persoon als informant. Een eigen wettelijke grondslag met bijbehorende passende waarborgen voor het geautomatiseerd verwerven van (toegang tot) dergelijke bulkdatasets achten wij dan ook met de Evaluatiecommissie, het TIB en het CTIVD gerechtvaardigd.⁵⁴

⁴⁹ Zie artikel 30 Wiv 2017.

⁵⁰ Zie artikel 43 Wbmv.

⁵¹ Zoals bijvoorbeeld de cloud-software provider van een advocatenkantoor.

⁵² Evaluatiecommissie Wiv 2017, Evaluatie 2020: Wet op de Inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2017, *Kamerstukken II* 2020/21, 34588, nr. 88, bijlage 'Evaluatie 2020 Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2017', p. 47 en 48.

⁵³ vgl. EHRM 25 mei 2021, ECLI:CE:ECHR:2021:0525JUD005817013 (Big Brother Watch e.a. t. het Verenigd Koninkrijk) par. 324.

⁵⁴ Zie reactie CTIVD en TIB op het concept wetsvoorstel Wet ter bescherming nationale veiligheid door inlichtingen- en veiligheidsdiensten (Wbmv) (consultatieversie 28 augustus 2026) van 4 september 2026 p. 15.

Algemene overwegingen over het afschalen van toezicht

Een juiste balans tussen bevoegdheden en waarborgen is essentieel voor een correct functioneren van veiligheidsdiensten in een democratische samenleving. Juist omdat de diensten naar hun aard niet in de openbaarheid opereren, is daarvoor een effectief en actief toezicht door (een) gespecialiseerde toezichthouder(s) noodzakelijk. Wij maken ons grote zorgen over het (voortschrijdende) afschalen van het toezicht in de voorgenomen Wbmv, terwijl de bevoegdheden van de diensten juist opnieuw in serieuze mate worden verruimd. Slagvaardige en wendbare diensten, waarvoor de Wbmv in het leven is geroepen, vragen om slagvaardig en wendbaar toezicht. De daarvoor benodigde voorwaarden ontbreken nog in het huidige consultatiewetsvoorstel.

De Wbmv lijkt in het kader van de wendbaarheid en slagvaardigheid een verschuiving voor te staan van toezicht op de rechtmatigheid vooraf, naar een *ex durante* toezicht.⁵⁵ Een juiste balans wordt daarin volgens ons echter onvoldoende gevonden. Voor het vaststellen dat sprake is van een effectief *end-to-end* toezicht is immers vereist dat voorafgaand en *ex durante toezicht* in samenhang worden gezien. Hoewel de CTIVD en de TIB worden samengevoegd in één toezichthouder, lijkt artikel 164 Wbmv de afdelingen toestemming en toezicht organisatorisch strikt gescheiden te willen houden. Deze momenteel voorgestane scheiding van informatieposities bemoeilijkt een effectief *end-to-end* toezicht, terwijl de redenen die de Memorie van Toelichting daarvoor aanvoert niet zonder meer overtuigen.⁵⁶

Zoals eerder opgemerkt worden daarnaast de taken en mogelijkheden van de toezichthouder op verschillende vlakken afgeschaald. De voorafgaande toetsing door het nieuwe CTT wordt onder artikel 47 Wbmv bijvoorbeeld voor aanzienlijk minder bevoegdheden van de diensten voorgeschreven dan onder de Wiv 2017 en de Tijdelijke Wet nu nog het geval is voor de TIB, terwijl de Wbmv bindend toezicht *ex durante* slechts in bepaalde gevallen voorschrijft,⁵⁷ en dan ook nog geclausuleerd.⁵⁸ Voor een effectief *ex durante* toezicht is daarnaast benodigd dat de diensten de toezichthouder actief informeren over alle inzetten van potentieel inbreuk makende bevoegdheden van de diensten. Van de daarvoor benodigde doorlopende actieve informatieverplichtingen vanuit de diensten blijkt voorts nog onvoldoende uit de Wbmv of de Memorie van Toelichting.⁵⁹

De afdeling toetsing van het CTT zal onder de Wbmv nog maar uit twee leden bestaan, waar onder de huidige wet nog sprake is van drie leden van diens voorganger de TIB.⁶⁰ Dit is een significant verlies aan capaciteit, en uit de Memorie van Toelichting blijkt niet dat sprake zal zijn van toegenomen investeringen in het ondersteuningsapparaat dat dit verlies aan leden zal compenseren. Zorgwekkender nog achten wij dat de behandeling van verzoeken om voorafgaande toestemming door de afdeling toetsing van het CTT in beginsel plaatsvindt door slechts één lid. Dat maakt zo een individueel lid erg kwetsbaar voor druk. Daarnaast ontstaat het risico dat de diensten gaan *'forumshopen'* tussen beide leden, afhankelijk van welke in te zetten bevoegdheid het

⁵⁵ Zie bijv. MvT p. 159.

⁵⁶ Zie MvT Wbmv p. 314 en 315.

⁵⁷ Vgl. reactie CTIVD en TIB op het concept wetsvoorstel Wet ter bescherming nationale veiligheid door inlichtingen- en veiligheidsdiensten (Wbmv) (consultatieversie 28 augustus 2026) van 4 september 2026 p. 40.

⁵⁸ Vgl. artikel 188 lid 5 Wbmv.

⁵⁹ De informatievoorziening ex artikel 180 Wbmv lijkt vooral plaats te moeten vinden na een verzoek vanuit de toezichthouder.

⁶⁰ Vgl. art. 161 Wbmv en art. 33 Wiv 2017.

betreft, en de visies van dat lid op de ernst en proportionaliteit van die bevoegdheid. Ook de afdeling toezicht van het CTT wordt in de Wbmv als opvolger van de CTIVD teruggebracht naar twee leden.⁶¹ Ook hier maakt de Memorie van Toelichting niet aannemelijk dat het bijbehorende verlies aan capaciteit en daadkracht van het toezicht op andere wijze zal worden gecompenseerd. Ditzelfde geldt ook voor de afdeling klachtbehandeling van het CTT, wiens beslissingen onder de Wbmv in beginsel genomen zullen worden door één lid, in plaats van de drie leden die de Wiv 2017 voorschrijft.⁶²

Een laatste belangrijk punt van zorg betreft het feit dat uit artikel 48 lid 3 Wbmv voortvloeit dat de afdeling toestemming van het CTT zich bij diens oordeel enkel mag baseren op de gegevens die de diensten ter onderbouwing van het verzoek om toestemming aan het CTT verstrekken. (Artikel 48 is een voortzetting van artikel 36 Wiv 2017, maar dit derde artikellid is nieuw). Indien de afdeling toestemming zich enkel mag baseren op de informatie die bij een bepaald specifiek verzoek is verstrekt door de diensten, verliest de afdeling de mogelijkheid om eigen ervaringen en expertise mee te wegen, en is zij in het slechtste geval afhankelijk van hoe een verzoek vanuit de diensten verwoord is.⁶³ De Memorie van Toelichting lijkt niet in te gaan op de vraag of hiermee nog wel sprake is van effectief toezicht zoals vereist door het EHRM.⁶⁴

Ook roept dit de vraag op in hoeverre een weigering van de afdeling toestemming die gebaseerd is op eigen wetenschap dat de door de diensten verschaft informatie onjuist, onvolledig of misleidend is, in Hoger Beroep in stand zal kunnen worden gelaten door de Afdeling Bestuursrechtspraak. Strikt formeel genomen zou op grond van artikel 48 lid 3 jo artikel 212 Wbmv in zo een geval door de Raad van State geoordeeld moeten worden dat de afdeling toetsing haar boekje te buiten is gegaan. Dat lijkt een onwenselijke situatie.

Zowel het effectief toezicht vooraf als het toezicht tijdens en achteraf lijkt met de bovenstaande ontwikkelingen in significante mate te worden afgeschaald. De nadere behandeling van de Wbmv zou aan de wenselijkheid van deze trend aandacht dienen te schenken.

Aanvulling bescherming verwerking onvoorzien vergaarde gegevens advocaten en journalisten

Wij menen dat het voorgestelde artikel 100 Wbmv een grote verbetering is ten opzichte van het huidige artikel 27 Wiv 2017. Waar artikel 27 Wiv 2017 enkel zag op waarborgen met betrekking tot vertrouwelijke communicatie tussen een advocaat en zijn cliënt welke met gebruik van bijzondere bevoegdheden waren vergaard door de diensten, biedt het voorgenomen artikel 100 Wbmv een bredere bescherming. Dit artikel schrijft nu voor dat vertrouwelijke gegevens met betrekking tot zowel advocaten als journalisten die (als bijvangst) met bijzondere dan wel algemene bevoegdheden zijn vergaard, in beginsel terstond dienen te worden vernietigd, behalve in het geval dat de rechtbank Den Haag toestemming geeft voor verdere verwerking.⁶⁵ Wij menen dat het correct is deze verschoningsgerechtigde gegevens een vast beschermingsniveau te bieden, ongeacht of de verzameling ervan voorzien is of niet, en zijn positief over dit voorgenomen artikel.

⁶¹ Vgl. artikel 163 Wbmv en art 98 Wiv 2017.

⁶² Vgl art 192 Wbmv en art 118 Wiv 2017.

⁶³ Vgl. MvT Wbmv p. 245-246.

⁶⁴ Vgl. EHRM 29 juni 2006, Weber en Saravia t. Duitsland (nr. 54934/00) , par. 106.

⁶⁵ Zie MvT Wbmv p. 280.