

---

# Nationale veiligheid in een geglobaliseerde wereld

---



---

## Een onderzoek naar uitdagingen voor controle op inlichtingendiensten

---

Cadet-vaandrig T.B. Uhrlep

Begeleider: Dr. F.H. Baudet

# Nationale veiligheid in een geglobaliseerde wereld

Een onderzoek naar uitdagingen voor controle op inlichtingendiensten

## VOORWOORD

Voor u ligt mijn scriptie ter afsluiting van de bachelor Krijgswetenschappen aan de Faculteit der Militaire Wetenschappen. Deze scriptie is tevens de laatste stap naar bevordering tot luitenant. Het is geschreven over een onderwerp dat relatief weinig aan bod is gekomen tijdens mijn opleiding; intelligence. Toch wordt het belang van intelligence steeds duidelijker. Vanwege het toenemende belang heeft de wereld van intelligence mijn interesse gewonnen. Het onderzoek heeft me een kans geboden een kijkje te nemen in de wereld van intelligence. Dit is erg leerzaam geweest.

Specifieker gaat deze scriptie over de controle op inlichtingendiensten. Het is een zeer specifiek onderwerp waar een selecte groep mensen zich mee bezig houdt, maar dit maakt het niet minder noodzakelijk. Het resultaat van dit onderzoek ligt voor u.

Ik wil graag mijn begeleider bedanken voor de kritische blikken en het scherpe commentaar. Daarnaast wil ik mijn pelotonsgenoten bedanken met wie ik veel heb kunnen discussiëren over het te bewandelen pad naar het eindresultaat.

## ABSTRACT

Intelligence has always been important, both for national security and for military operations. The tasks of intelligence services have changed a lot in the course of the twentieth century. The main causes of these changes are the Second World War, the Cold War and the effects of globalization. In World War II it became clear that intelligence is essential for gaining military advantage over the opponent. In this period international intelligence cooperation increased and the services professionalized and institutionalized. During the Cold War two ideologies opposed each other: communism and capitalism. Intelligence during the Cold War was based on obtaining information on enemy strength and mobilization processes, to create a diplomatic and military advantage.

The end of the Cold War meant that the fear and the threat of a direct enemy no longer existed. Intelligence services, which until then were primarily engaged in espionage on this enemy, lost one of their most important tasks. Major cuts were the result. Another consequence of the Cold War was an increase of support for ideas such as openness, liberalism and democratic processes and institutions. This also affected the way people thought about intelligence. By the end of the twentieth century, the world faces a new enemy; terrorists. Terrorists have operated regardless of national borders and they received support from all over the world. This was possible because of the consequences of globalization: national borders are no longer limiting for people, groups or institutions. Messages about ideology and information about operations could reach every country on earth within seconds thanks to technological developments, such as the internet. This new threat forced countries and intelligence services to cooperate to come up with an answer to terrorists. International intelligence cooperation increased, with complex partnerships as a result. It became harder to oversee where intelligence came from and how intelligence was obtained. This meant a big risk for intelligence oversight.

The goal of intelligence oversight is to make sure that intelligence operations do not violate any (human right) laws. Governments are accountable to the citizens in democracies, so citizens should be able to trust intelligence agencies, as they are operating in the name of the government. Intelligence oversight mechanisms are designed to protect the interests of citizens, which creates trust and support. Control mechanisms can be divided in different types: internal, judiciary, parliament/government and oversight bodies.

The complex international partnerships are a direct threat to intelligence oversight. To be able to effectively control intelligence services, it is crucial that intelligence services and oversight bodies offer openness. This way oversight bodies can monitor processes and actions so intelligence services can be made accountable. This creates a tension with the secrecy, which is essential for intelligence services as well. Openness and an international approach are essential for new control mechanisms to be able to carry out effective control. This thesis investigates new ways to oversee intelligence and concludes with general principles which can be used to make intelligence oversight more effective.

## SAMENVATTING

Inlichtingen zijn altijd belangrijk geweest, zowel voor de nationale veiligheid als voor militair optreden. De taken van inlichtingendiensten zijn in de loop van de twintigste eeuw sterk veranderd. De belangrijkste oorzaken van deze veranderingen zijn de Tweede Wereldoorlog, de Koude Oorlog en de effecten van globalisering. In de Tweede Wereldoorlog is duidelijk geworden dat inlichtingen essentieel zijn voor het behalen van militair voordeel op de tegenstander, dus samenwerkingsverbanden werden geïntensiveerd en diensten werden geprofessionaliseerd en geïnstitutionaliseerd. Tijdens de Koude oorlog stonden twee ideologieën tegenover elkaar: het communisme en het kapitalisme. Inlichtingen draaiden in deze periode om het inwinnen van informatie over vijandelijke mobilisaties en troepensterkte om diplomatiek en militair voordeel te kunnen behalen.

Het einde van de Koude Oorlog heeft er toe geleid dat voor beide partijen de grote vijand wegviel. Inlichtingendiensten, die tot dat moment vooral bezig waren met spionage op deze vijand, verloren een van hun belangrijkste taken. De inlichtingendiensten verloren hun bestaansrecht en grote bezuinigingen waren het gevolg. Een ander gevolg van het einde van de Koude Oorlog was dat er vanaf dat moment meer waarde gehecht werd aan openheid, liberalisme en het democratischer maken van processen en instanties. Dit heeft invloed gehad op de manier waarop er over inlichtingen wordt gedacht. Tegen het einde van de 20<sup>e</sup> eeuw kwam de wereld in aanraking met een nieuwe vijand; de terroristen. Zij opereerden zonder rekening te houden met landsgrenzen en wisten wereldwijd hun ideologie te verspreiden. Deze nieuwe vijand kon zo opereren door de gevolgen van globalisering: landsgrenzen waren niet langer een barrière voor mensen, groeperingen of organisaties. Door technologische ontwikkelingen zoals het internet werd de reikwijdte van terroristische acties vergroot. Deze manier van optreden van de vijand maakte het noodzakelijk dat landen samenwerkten om een antwoord te kunnen bieden op de nieuwe dreiging. Als gevolg werd internationale samenwerking tussen inlichtingendiensten geïntensiveerd; hierdoor zijn complexe samenwerkingsverbanden ontstaan. Met de komst van deze samenwerkingsverbanden is onduidelijkheid opgetreden over hoe informatie ingewonnen wordt en waar de informatie vandaan komt. Dit brengt een groot risico met zich mee: de controle op inlichtingendiensten wordt een stuk moeilijker.

Controle op inlichtingendiensten dient er voor om te voorkomen dat er gehandeld wordt in strijd met geldende wet- en regelgeving, onder andere omtrent mensenrechten. In democratieën, waar de regering verantwoording schuldig is aan de burger, dient de bevolking te kunnen vertrouwen op haar veiligheid. Controlemechanismen hebben tot doel de belangen van de burgers te behartigen, waardoor vertrouwen en draagvlak ontstaat bij de burger. De controle op inlichtingendiensten kan onderverdeeld worden in verantwoordelijkheden voor verschillende partijen: het interne management, de rechterlijke macht, het parlement/de regering en speciale toezichtorganen.

De complexe internationale samenwerkingsverbanden vormen een directe dreiging voor de controle op de diensten. Om effectief controle uit te blijven oefenen is het cruciaal dat er openheid komt bij de diensten en de controleorganen, zodat inzicht wordt verkregen in de gang van zaken. Dit zorgt voor een spanningsveld met het geheime karakter van de inlichtingendiensten. Openheid en een internationale benadering van het probleem zijn essentieel voor nieuwe controlemechanismen/controleorganen om effectief controle uit te kunnen voeren. In dit onderzoek wordt gezocht naar nieuwe controlemechanismen en algemene principes die gebruikt kunnen worden om controle op inlichtingendiensten effectiever te maken.

# INHOUD

Hoofdstuk 1: Inleiding .....	1
Doelstelling.....	4
Probleemstelling .....	4
Methodologie.....	4
Afbakening .....	6
Beperkingen .....	7
Generaliseerbaarheid.....	7
Validiteit .....	7
Hoofdstuk 2: Intelligence .....	8
2.1 Wat is intelligence? .....	8
2.2 Inlichtingendiensten tijdens de Koude Oorlog.....	10
2.3 Het einde van de Koude Oorlog .....	12
2.4 De rol van globalisering en de gevolgen voor intelligence.....	13
Hoofdstuk 3: Intelligence oversight .....	15
3.1 Waar draagt intelligence oversight aan bij?.....	15
3.1.1 Beginselen goed openbaar bestuur .....	16
3.1.1.1 Openheid en integriteit.....	17
3.1.1.2 Doelgerichtheid en doelmatigheid.....	17
3.1.1.3 Legitimiteit .....	18
3.1.1.4 Verantwoording .....	18
3.2 Het doel van goed openbaar bestuur .....	18
3.3 Het belang en de werking van intelligence oversight .....	20
3.3.1 De rol van het interne management .....	20
3.3.2 De rol van de regering.....	21
3.3.3 De rol van de wetgevende macht .....	21
3.3.4 De rol van de rechterlijke macht.....	23
3.3.5 De rol van speciale toezichtsorganen .....	24
3.4 Intelligence oversight bij internationale samenwerking .....	24
3.4.1 Samenwerking met niet westerse landen.....	25
3.4.1.1 Externe controle.....	25
3.4.1.2 Interne controle .....	27
Hoofdstuk 4: Risico's bij het gebrek aan intelligence oversight.....	28
4.1 CIA en het Torture Report .....	28
4.1.1 Inhoud en gevolgen van het Torture Report.....	29
4.2 De lek binnen het CIVD .....	30

4.2.1 Situatieschets casus .....	31
Hoofdstuk 5: Hoe kan intelligence oversight verbeterd worden in de nieuwe situatie? .....	33
5.1 De intelligence gemeenschap .....	33
5.1.1 Gedeelde informatie .....	34
5.2 Transnationaal toezicht.....	35
5.2.1 Openheid.....	35
5.2.2 Nieuwe vormen van bestaande controlemechanismen .....	35
Hoofdstuk 6: Conclusie .....	38
Reflectie .....	41
Bibliografie .....	42
Literatuur .....	42
Internet .....	44
Overig.....	46



## HOODSTUK 1: INLEIDING

***'I was given no solid food during the first two or three weeks, while sitting on the chair. I was only given Ensure and water to drink. At first the Ensure made me vomit, but this became less with time.'*<sup>1</sup>**

Dit is een van de vele citaten uit de verklaring van Abu Zubaydah. Hij kwam in 2001 vrij uit een van de geheime gevangenschappen van de Amerikaanse overheid. Het citaat is afkomstig uit het Torture Report, een initiatief van het 'American Civil Liberties Union National Security Project' en geeft inzicht in gebruikte methoden van verhoor van de Central Intelligence Agency. Uit het rapport blijkt dat in de regeerperiode van George W. Bush (van 2001 tot 2009) veelvuldig gebruik is gemaakt van martelingen in geheime gevangenschappen. De martelingen vonden meestal plaats op locaties die de Amerikanen leenden van de diensten waarmee zij samenwerkten. Hier waren in veel gevallen US nationals aanwezig. Deze locaties, waar de martelingen plaatsvonden met of zonder medeweten van de regering van deze landen, worden blacksites genoemd.

Hoewel de verhoormethoden van de CIA na het rapport onder de loep zijn genomen, is het werk van de CIA belangrijk. De CIA is een organisatie die zich bezig houdt met het inwinnen van inlichtingen. Het vergaren van inlichtingen over de vijand is altijd belangrijk geweest, in het bijzonder bij het voeren van oorlogen. Gegevens over activiteiten en sterkte van de vijand kunnen een informatievoorsprong opleveren, wat ten goede komt aan het besluitvormingsproces van beleidsmakers. Het geeft de mogelijkheid om vroegtijdig in te spelen op mogelijke risico's of kansen. Een bekend voorbeeld hiervan is het kraken van de Enigma code, die de Duitsers gebruikten in de Tweede Wereldoorlog. Hoewel er al veel eerder aan spionage werd gedaan, werden inlichtingen na de Eerste Wereldoorlog pas geïnstitutionaliseerd. Tijdens en na de Tweede Wereldoorlog kreeg het aantal officiële inlichtingendiensten een grote impuls doordat de operationele noodzaak groter werd. Daarnaast vond de dekolonisatie plaats, waardoor het aantal landen toenam. Deze nieuwe landen voelden op hun beurt ook de noodzaak inlichtingen te vergaren.<sup>2</sup> Vaak betekende de oprichting van de nieuwe inlichtingenorganen het samengaan van op zichzelf staande diensten tot een samenhangend en samenwerkend geheel. De rol, aard en werkwijze van de inlichtingendiensten is sindsdien veranderd, waardoor internationale samenwerkingsverbanden een belangrijke rol spelen.<sup>3</sup>

Internationale samenwerking tussen inlichtingendiensten vond al tijdens de Tweede Wereldoorlog plaats, vooral tussen de Verenigde Staten en Groot-Brittannië.<sup>4</sup> Deze samenwerking is vastgelegd in de BRUSA Agreement van 1943.<sup>5</sup> Bij andere landen was er ook sprake van samenwerking, maar dit gebeurde op kleinere

---

<sup>1</sup> American Civil Liberties Union National Security Project, *Torture Report*. (2010). Afkomstig van <http://www.thetorturereport.org/>. Geraadpleegd op 24-11-2015

<sup>2</sup> Knightley, P., *The Second Oldest Profession; The Spy as Bureaucrat, Patriot, Fantasist and Whore*, (1986), London

<sup>3</sup> Keegan, J., *Intelligence in War: Knowledge of the Enemy from Napoleon to Al-Qaeda*, (2004), Pimlico

<sup>4</sup> Chodakiewicz, M.J., *England's Poles in the Game: WWII Intelligence Cooperation*, (2006), *The Intelligencer: Journal of U.S. Intelligence Studies*, vol. 15, no. 2

<sup>5</sup> De BRUSA Agreement van 1943 is een overeenkomst tussen de Britten en de Verenigde Staten waarin de samenwerking tussen de US War Department en de Britisch Government Code and Cypher School mogelijk

schaal. Na de Koude Oorlog en met de opkomst van het nieuwe terroristische gevaar vond echter op grotere schaal internationale samenwerkingen tussen inlichtingendiensten plaats.<sup>6</sup> Dit had diverse gevolgen: hun manier van opereren veranderde, er kon meer winst gehaald worden uit inlichtingen afkomstig van samenwerkingsverbanden en er moest anders worden omgegaan met de controle op inlichtingendiensten. Controle op inlichtingendiensten is belangrijk omdat inlichtingenoperaties veel invloed kunnen hebben op burgers zonder dat zij hier vanaf weten, vanwege het geheime karakter van deze operaties. Door de complexiteit van de samenwerkingsverbanden zijn de activiteiten van de individuele diensten nauwelijks meer te volgen voor mogelijke controleorganen en de bevolking. Hierdoor ontstaat onduidelijkheid over welke instantie toezicht moet houden.<sup>7</sup> Bovendien lijken de huidige manieren van toezicht niet toereikend om effectief toezicht te kunnen houden.<sup>8</sup> Dit kan resulteren in misstanden bij inlichtingendiensten, zoals bijvoorbeeld het waterboarden in de Abu Ghraib-gevangenis.

Een ontwikkeling die belangrijk is geweest voor de controle op inlichtingendiensten vond plaats na de Tweede Wereldoorlog, namelijk de ontwikkeling van het nationale en in grotere mate het internationale recht.<sup>9</sup> De Neurenberg processen, die zijn gehouden naar aanleiding van misdaden die in de Tweede Wereldoorlog zijn begaan, hebben veel invloed gehad op het internationale recht. Het was duidelijk dat misdaden tegen de mensheid, in welke vorm dan ook, onacceptabel waren. Deze ontwikkelingen hebben er toe geleid dat er grensoverschrijdende juridische afspraken zijn gemaakt, zoals de Conventie van Geneve, de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens (1948) en de Genocideconventie (1948).<sup>10</sup> De ontwikkelingen in het internationale recht hadden ook invloed op inlichtingendiensten. In de Koude Oorlog heeft een aantal gebeurtenissen plaatsgevonden die strijdig was met nationale wetgeving.<sup>11</sup> Hierdoor ontstond het idee dat ook inlichtingendiensten gebonden moesten zijn aan het (inter)nationale recht. Dit om misstanden te voorkomen. De invloed van het (inter)nationale recht is toegenomen naarmate dit werd uitgebreid. Specifiek heeft het recht omtrent privacy en mensenrechten veel invloed gehad.

Zo zijn er bijvoorbeeld meerdere verdragen en overeenkomsten opgesteld die het gebruik van martelmethoden verbieden. Drie belangrijke voorbeelden hiervan zijn het Internationale Convenant inzake Burger- en Politieke Rechten (VN, 1966), de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens en de Conventie tegen Marteling (1984). Deze verdragen zijn door een groot aantal VN-lidstaten ondertekend. Dit maakt de martelpraktijken van onder andere de CIA zowel moreel als juridisch ontoelaatbaar, daar de Amerikaanse

---

gemaakt werd. Afkomstig van [https://www.nsa.gov/public\\_info/declass/ukusa.shtml](https://www.nsa.gov/public_info/declass/ukusa.shtml). Geraadpleegd op 24-11-2015

<sup>6</sup> Johnson, L.K., *National Security Intelligence*, (2012), Polity Press, p. 20

<sup>7</sup> Sparago, M., *The Global Intelligence Network: Issues in International Intelligence Cooperation*, (2006), PGI, vol. 1, issue 1

<sup>8</sup> Sepper, E., *Democracy, Human Rights, and Intelligence Sharing*, (2010), Texas International Law Journal 46.1, p. 166-178

<sup>9</sup> Afkomstig van <http://www.mensenrechten.nl/wat-zijn-mensenrechten/achtergrond-en-historie-van-mensenrechten>. Geraadpleegd op 01-12-2015

<sup>10</sup> Idem

<sup>11</sup> In de Jaren '50, '60 en '70 zat de CIA achter een aantal staatsgrepen. Ook de Sovjet-Unie maakte zich schuldig aan dit soort praktijken; zij lieten (politieke) tegenstanders in het buitenland vermoorden.

regering deze verdragen heeft ondertekend, waardoor ook de CIA gebonden is aan deze verdragen.<sup>12</sup> De internationale gemeenschap onderkent de problematiek en keurt deze praktijken ook af. Het probleem is echter dat de inlichtingendiensten van veel landen wel gebruik maken van deze, op illegale wijze verkregen, informatie. Dit is de kern van het probleem: er zijn tot op zekere hoogte regels en verdragen over wat wel en niet toegestaan is bij inlichtingendiensten. Maar alleen de huidige controlemechanismen voorkomen niet dat dit soort informatie gebruikt wordt door andere inlichtingendiensten, ongeacht de verkrijgingswijze. Op deze manier passen inlichtingendiensten weliswaar niet zelf ontoelaatbare methoden toe, maar is de verkregen informatie niet rechtmatig. Deze vorm van samenwerking vormt een tweeledig risico voor de betrouwbaarheid van inlichtingendiensten. Enerzijds is de verkrijgingswijze immoreel en strijdig met de gedragsverplichtingen en anderzijds is de informatie vaak niet betrouwbaar omdat onder druk kan worden verteld wat de ander wil horen.<sup>13</sup>

Ook het einde van de Koude Oorlog en de daaruit voortvloeiende gevolgen van globalisering hebben veel invloed gehad op de wereld. Globalisering kan kort omschreven worden als het proces waardoor alles in de wereld met elkaar in verband staat; grenzen vervagen en lokale gebeurtenissen kunnen mondiale invloed hebben. Door de gevolgen van globalisering worden inlichtingendiensten gedwongen samen te werken. Door de toenemende mate van samenwerking wordt het risico op misstanden bij inlichtingendiensten steeds groter. In hoofdstuk twee zal dieper worden ingegaan op (de gevolgen van) globalisering en het daardoor toegenomen risico voor inlichtingendiensten. Omdat er nog weinig over geschreven is, is het moeilijk om toezicht te houden op de inlichtingendiensten in deze nieuwe situatie. Dit maakt toezicht (ofwel "oversight") moeilijk. Veel diensten hebben daarnaast ook bevoegdheden om buiten de wet te opereren, wat een spanningsveld oplevert tussen internationale regels en wetten en nationale bevoegdheden. Het spanningsveld speelt voornamelijk in democratieën, omdat hierin de regering een afvaardiging is van het volk en daarmee de plicht heeft het volk te dienen. Bestuur binnen democratieën vindt zagezegd plaats volgens principes van goed openbaar bestuur, te weten: de principes van participatie, rechtszekerheid, transparantie, consensusgerichtheid, vraaggerichtheid, gelijkheid, effectiviteit en efficiëntie, publieke verantwoording en strategische visie.<sup>14</sup> Hier wordt in hoofdstuk 3 dieper op ingegaan. In een dictatuur speelt het spanningsveld een kleinere rol, omdat het belang van het volk hier niet altijd voorop staat. In democratische staten met toezichtmechanismen bestaat daarnaast ook een spanningsveld tussen bevoegdheden van diensten en andere binnenlandse spelregels. Omdat binnen democratieën het vertrouwen van burgers noodzakelijk is om goed te functioneren, is het belangrijk dat ook inlichtingendiensten dit vertrouwen van de burger hebben.<sup>15</sup> Het is daarom relevant om inzicht te krijgen in nieuwe manieren van toezicht houden. Het is belangrijk om te noemen dat de theorievorming omtrent nieuwe methoden van toezicht houden ideëel lijkt. Dit omdat de complexiteit van de samenwerkingsverbanden er voor

---

<sup>12</sup> Zo is te zien op de site [https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg\\_no=IV-9&chapter=4&lang=en](https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=IV-9&chapter=4&lang=en). Geraadpleegd op 13-01-2016

<sup>13</sup> Zo blijkt onder andere uit het artikel op <http://www.nature.com/nature/journal/v527/n7576/full/527035a.html>. Geraadpleegd op 24-02-2016

<sup>14</sup> United Nations, *Public Administration and Democratic Governance: Governments Serving Citizens*, (2007), 7<sup>th</sup> global Forum on Reinventing Government Building Trust in Government, Vienna, p. 9-10

<sup>15</sup> Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Nederlandse code voor goed openbaar bestuur; beginselen van deugdelijk overheidsbestuur*, (2009), Koninklijke Broese en Peereboom Breda, p. 21

zorgt dat er een gat ontstaat tussen de theoretische controlemethoden en de praktische effectiviteit hiervan (de zogeheten oversight gap).

## DOELSTELLING

De doelstelling is een bijdrage leveren aan het opstellen van een juridisch controlemechanisme voor inlichtingendiensten door te onderzoeken wat de consequenties zijn van globalisering op de controle van deze diensten. Dit zal gebeuren door een aantal algemene principes te formuleren en mogelijke oplossingen aan te dragen voor het geschetste probleem.

Het gebrek aan toezicht op samenwerkingsverbanden tussen inlichtingendiensten vergroot het risico van operationele misstanden bij inlichtingendiensten. Indien er geen controlemechanismen zijn krijgen inlichtingendiensten mogelijk te veel vrijheid om eigen handelen te bepalen. Dit heeft als consequentie dat de bevolking er niet altijd van uit kan gaan dat inlichtingendiensten handelen zoals van ze verwacht wordt. Nieuwe controlemechanismen zouden een bijdrage kunnen leveren aan het voorkomen van het buitensporig optreden van inlichtingendiensten.

## PROBLEEMSTELLING

Door globalisering zijn wereldwijd veel samenwerkingsverbanden tussen inlichtingendiensten ontstaan, zowel met partijen binnen de NAVO als er buiten. De gedachte dat globalisering leidt tot een nieuwe en grotere dreiging heeft complexe internationale samenwerkingsverbanden tot gevolg. Toezicht op- en effectieve controle van inlichtingendiensten is hierdoor onmogelijk geworden. De traditionele controlemechanismen bieden geen antwoord op de nieuwe controlebehoefte.

Daarnaast wordt er tegenwoordig meer van de inlichtingendiensten verwacht dan alleen het vergaren van inlichtingen om vijanden te neutraliseren. Inlichtingendiensten moeten ook partijen en personen beïnvloeden en wellicht zelfs mensen uitschakelen om de vijanddreiging in kaart te brengen en te neutraliseren. De hoofdvraag welke uit deze probleemstelling volgt is de volgende:

*Hoe kan toezicht gehouden worden op inlichtingendiensten die acteren in een geglobaliseerde wereld?*

## METHODOLOGIE

Om tot beantwoording van deze hoofdvraag te komen zijn de volgende deelvragen opgesteld:

1. *Wat is intelligence?*
2. *Wat is intelligence 'oversight'?*
3. *Wat zijn de risico's bij een gebrek aan oversight?*
4. *Hoe kan intelligence oversight verbeterd worden in de nieuwe situatie?*

Bij de eerste twee deelvragen wordt deels gebruik gemaakt van een theoretische benadering om te kunnen begrijpen in welke omgeving het probleem zich afspeelt. Bij de eerste deelvraag staat de betekenis van

intelligence centraal. Daarnaast zal hier dieper worden ingegaan op de evolutie die inlichtingendiensten hebben doorgemaakt. Hier wordt specifiek ingegaan op de Koude Oorlog en de invloed ervan op inlichtingen. Ook zal worden ingegaan op de nieuwe onzekerheid en terroristische dreiging die zijn intrede deed rond 2000. Hier zullen de gevolgen van globalisering en de invloed ervan op de nieuwe (terroristische) vijand ter sprake komen. Daarbij speelt de internationale samenwerking tussen inlichtingendiensten een belangrijke rol. Tenslotte wordt ingegaan op de nieuwe inlichtingenbehoefte van landen en het daarmee samenhangende nieuwe takenpakket van inlichtingendiensten.

De tweede deelvraag zal in het teken staan van intelligence oversight. Er zal eerst dieper ingegaan worden op het doel van intelligence oversight in een democratie. Verder wordt er ingegaan op de verschillende soorten intelligence oversight, te weten: controle door het interne management, de rechterlijke macht, het parlement/de regering en speciale toezichtorganen.<sup>16</sup> Hierbij zal worden gekeken hoe deze controlemethoden bijdragen aan de realisatie van het gestelde doel.

Hoewel alle manieren van controle kort besproken zullen worden, staan wettelijke en gerechtelijke controlemechanismen centraal in dit onderzoek. Deze twee manieren van controle zijn zeer relevant omdat ze goed toepasbaar zijn in een situatie waarin landen samenwerken. Daarnaast biedt het recht een mogelijkheid om instanties en mensen hieraan te toetsen, wat straffen mogelijk maakt. De mogelijkheid om straffen op te leggen kan een preventieve werking hebben. Het opleggen van straffen kan op deze wijze bijdragen aan het doel van controle op inlichtingendiensten; het voorkomen van, al dan niet bewuste, misstappen.<sup>17</sup>

Daarnaast is internationaal recht, of een internationale gerechtelijk controleorgaan, minder gebonden aan landsgrenzen; het kent geen beperkingen van nationaal recht of andere nationale instanties. Het recht en rechterlijke organen zijn universeel toepasbaar zonder inmenging van andere (nationale) belanghebbenden, waardoor het snelst resultaat behaald kan worden. Het eerder genoemde voorbeeld over martelen laat zien dat er dingen misgaan bij inlichtingendiensten. Toezicht op hun activiteiten is vanuit de bevolking gewenst. Intern toezicht is nauwelijks zichtbaar en slaagt er vaak niet in de bevolking tevreden te stellen, waar juridische controlemechanismen deze onrust mogelijk wel weg kunnen nemen. Dit kan bewerkstelligd worden door duidelijkheid te verschaffen aan de bevolking door controle-activiteiten zichtbaar te ontplooiën. Dit is dan ook een belangrijke doelstelling van controleorganen.<sup>18</sup> Tenslotte zal bij deze deelvraag kort ingegaan worden op verschillen tussen landen op het gebied van controle.

---

<sup>16</sup> Er zijn meerdere manieren om de soorten controle te omschrijven, voor dit onderzoek is uitgegaan van de soorten controle zoals beschreven in: Born, H. Johnson, L.K., Leigh, I. *Who's Watching the Spies?; Establishing Intelligence Service Accountability*, (2005)

<sup>17</sup> Wyngaert, van den, C., *Strafrecht, Strafprocesrecht & Internationaal Strafrecht*, (2006), Maklu-Uitgevers, p. 22

<sup>18</sup> Farson, S., *Establishing Effective Intelligence Oversight Systems*, (2012), Tool 2 van: *Overseeing Intelligence Services: A Toolkit*, DCAF, p. 27-28

De derde deelvraag zal ingaan op de risico's van het gebrek aan intelligence oversight, waarbij gebruik gemaakt wordt van twee illustratieve voorbeelden van misbruik van macht van inlichtingendiensten. Er zal bij de voorbeelden gekeken worden naar de aanwezigheid of juist afwezigheid van controlemechanismen zodat inzichtelijk wordt waar het systeem tekort is geschoten. De voorbeelden zijn specifiek gericht op de CIA en op een probleem dat zich af heeft gespeeld in Nederland. Hoewel ze zeer specifiek zijn, is het belangrijk te weten dat het illustraties zijn van een veel groter probleem. Deze analyse maakt in combinatie met de analyse van de gevolgen van globalisering het feitelijke probleem inzichtelijk.

Bij de vierde deelvraag zal worden ingegaan op mogelijke verbeteringen op bestaande mechanismen om de concrete risico's en problemen te ondervangen. Hierbij zal de focus liggen op wettelijke en gerechtelijke controlemechanismen en principes. Er zal ook worden ingegaan op de frictie die ontstaat bij internationaal toezicht op organisaties die een uiting zijn van nationale soevereiniteit en op de vraag hoe hier invulling aan gegeven kan worden.

Ten slotte zal in de conclusie een kort antwoord gegeven worden op de deelvragen. Hier zal ook de beantwoording van de hoofdvraag volgen. Het stuk wordt afgesloten met een aantal aanbevelingen en een reflectie op mijn onderzoek.

Mijn onderzoek zal vooral plaatsvinden in de vorm van literatuurstudie. Literatuurstudie zal voornamelijk plaatsvinden voor de deelvragen 1 en 2. Daarnaast zullen er bij deelvraag 3 twee casestudies worden gedaan ter illustratie van de gestelde problematiek.

## AFBAKENING

Hoewel ik in dit onderzoek verschillende vormen van controle op overheidsdiensten zal behandelen, ligt de nadruk op de juridische controlemechanismen. Deze keuze is gemaakt omdat deze juridische mechanismen het makkelijkst toepasbaar zijn op een situatie waar meerdere landen en organisaties internationaal samenwerken. Het internationale recht is namelijk grensoverschrijdend, waardoor het op alle (deelnemende) landen van toepassing is. Daarnaast zijn deze controlemechanismen het best afdwingbaar omdat het recht vastligt en wordt onderschreven door alle deelnemende landen. Doordat het recht afdwingbaar is kunnen straffen worden opgelegd indien de wet- en regelgeving niet wordt nageleefd. De mogelijkheid om straffen op te leggen heeft een grote preventieve werking.

Bij inlichtingendiensten is geen onderscheid gemaakt tussen militaire of civiele inlichtingendiensten, omdat het gestelde probleem voor beiden geldt. Mijn onderzoek zal voor beide soorten toepasbaar zijn. Indien het verschil belangrijk is, zal dit uitgelegd worden.

## BEPERKINGEN

Tijdens het uitvoeren van het onderzoek is gebleken dat het lastig is om harde data te vinden over het onderwerp omdat instanties deze niet graag in de openbaarheid brengen. Dit zorgt ervoor dat bevindingen lastig te verifiëren zijn. Daarnaast is het erg moeilijk gebleken om diep in te gaan op de behandelde cases omdat gegevens over misstanden bij inlichtingendiensten nauwelijks openbaar gemaakt worden. De politieke gevoeligheid van het probleem speelt hierbij een belangrijke rol. Dit heeft echter geen afbreuk gedaan aan mijn onderzoek, omdat er voldoende bruikbare informatie gevonden is.

## GENERALISEERBAARHEID

De resultaten van dit onderzoek zijn naar mijn mening te generaliseren. Er wordt gekeken naar de invloed van de globalisering op het werk van inlichtingendiensten. Globalisering heeft wereldwijd plaatsgevonden, waardoor de effecten hiervan invloed hebben gehad op alle inlichtingendiensten. De gevolgen voor de diensten zijn dus voor alle diensten vergelijkbaar. De focus in dit onderzoek zal liggen op Westerse inlichtingendiensten. In Westerse democratieën speelt de burger een belangrijke rol. De controle op inlichtingendiensten is belangrijk om begrip en draagvlak te creëren bij de burgers. Bij niet-democratische landen speelt de burger een minder belangrijke rol, waardoor het gebruik van onrechtmatige informatie hier minder van belang is.

## VALIDITEIT

De validiteit van dit onderzoek loopt geen risico. Omdat ik geen gebruik maak van respondenten en hun meningen, is het risico voor niet valide externe informatie minimaal. Wel zie ik een risico in het feit dat er veranderingen, oorzaken en gebeurtenissen gezocht worden om bepaalde ontwikkelingen te verklaren. Het is moeilijk te bewijzen dat bepaalde gebeurtenissen echt invloed hebben gehad op bijvoorbeeld de nieuwe situatie waarin veiligheidsdiensten opereren. Causale relaties zijn vaak lastig aan te tonen. Toch denk ik niet dat dit ten koste gaat van het onderzoek, omdat de gevolgen van veel gebeurtenissen wel aantoonbaar zijn.

## HOOFDSTUK 2: INTELLIGENCE

Zoals in de inleiding duidelijk is geworden zijn inlichtingen altijd van grote waarde geweest. Informatie is van groot belang voor het krijgen van een voorsprong ten opzichte van anderen. Afluisteren, spioneren en bespieden is dan ook iets van alle tijden.<sup>19</sup> Toch heeft het relatief lang geduurd voordat er sprake was van institutionalisering en professionalisering. Het georganiseerd inlichten vergaren ontstond rond 1900.<sup>20</sup> In dit hoofdstuk staat de vraag centraal wat onder intelligence verstaan kan worden. Ook wordt er gekeken naar de praktijk en denkbeelden over intelligence en hoe deze zijn veranderd in- en na de Koude Oorlog. Er wordt specifiek gekeken naar de ontwikkeling van inlichtingen(diensten) in en na de Koude Oorlog omdat die periode in het teken staat van de globalisering van de wereld. De globalisering heeft zeer ingrijpende gevolgen gehad voor onze perceptie van dreiging. Deze dreigingsperceptie is essentieel voor inlichtingendiensten. De nieuwe, geglobaliseerde situatie is typerend voor het hedendaagse handelen van inlichtingendiensten.

Om de veranderende rol van inlichtingendiensten te verklaren worden in dit hoofdstuk een aantal subvragen beantwoord. Ten eerste zal in §2.1 uiteengezet worden wat intelligence is. Ten tweede zal in §2.2 de rol van inlichtingendiensten tijdens de Koude Oorlog besproken worden. In §2.3 zal de veranderende situatie na het einde van de Koude Oorlog behandeld worden. Als laatste zullen de gevolgen van globalisering en het nieuwe idee over intelligence besproken worden in §2.4. In dit onderzoek zal de nadruk liggen op Westerse inlichtingendiensten omdat de uitkomsten van dit onderzoek sneller toepasbaar zijn op deze inlichtingendiensten. Er is namelijk weinig tot geen openheid over inlichtingendiensten uit niet-Westerse staten, waardoor aanbevelingen lastig te doen zijn.

### 2.1 WAT IS INTELLIGENCE?

Er bestaat geen eenduidige omschrijving van het begrip intelligence. Een goede omschrijving, welke aansluit bij hoe ik intelligence gebruik in dit onderzoek, is de volgende: intelligence is de organisatie van afgeschermdde activiteiten gericht op het bewerkstelligen van een informatievoorsprong ten behoeve van een betere besluitvorming.<sup>21</sup> Dit kan door invloed uit te oefenen twee partijen: de tegenpartij en de eigen partij. Bij het uitvoeren van inlichtingenoperaties gaat het echter om meer dan alleen het inwinnen van informatie. Enkel data, ofwel informatie, vormt nog geen goede bron voor inlichtingen. Hetgeen wat er met de informatie gedaan wordt maakt het verschil.<sup>22</sup> Het belangrijkste doel van intelligence is het behalen van een informatievoorsprong. Het gaat om het principe van *early warning*: het vroegtijdig waarschuwen voor gevaar of kansen. Daarnaast is intelligence essentieel bij het vormen van een goed beeld van een omgeving of situatie, ofwel het creëren van *situational awareness*.

---

<sup>19</sup> Knightley, P., *The Second Oldest Profession; The Spy as Bureaucrat, Patriot, Fantasist and Whore*, (1986), London

<sup>20</sup> de Graaff, B., *De Nederlandse inlichtingen- en veiligheidsdiensten: nooit te oud om te leren*, (2011), Groniek Historisch Tijdschrift, nr. 193, p. 249

<sup>21</sup> Idem

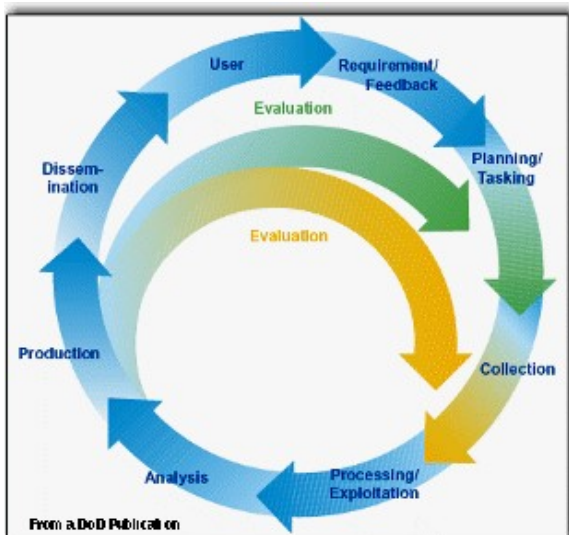
<sup>22</sup> Warner, M., *Wanted: A Definition of 'Intelligence'*, p. 17. Afkomstig van <https://www.cia.gov/library/center-for-the-study-of-intelligence/kent-csi/vol46no3/pdf/v46i3a02p.pdf>. Geraadpleegd op 06-01-2016



Omdat intelligence zo breed is en geen vaste vorm kent, wordt intelligence vaak beschreven als drie verschillende dingen: als informatie, een proces of een activiteit.<sup>23</sup>

Ten eerste kan intelligence worden gezien als informatie die ingewonnen is door inlichtingenwerk. Informatie moet dan aan drie vereisten voldoen. Inlichtingenwerk vindt vaak plaats in het geheim, in een situatie met veel onzekerheid. Daarom kan deze informatie niet direct voor waarheid aangezien worden. Onzekerheid is een vast gegeven bij ontvangen informatie. De eerste vereiste is dat er bij informatie een normering moet worden gegeven omtrent de mate van betrouwbaarheid. Dit gebeurt door zowel de bron als de inhoud van de informatie te waarderen. De tweede vereiste waaraan informatie moet voldoen om als intelligence gezien te worden, is tijdigheid. Dit is van belang zodat op basis van de informatie nog gehandeld kan worden voordat de informatie achterhaald is. De derde vereiste is de relevantie van de informatie. Inlichtingen moeten worden gebruikt om beslissingen te nemen, dus het moet antwoorden bieden op de vragen van de eindgebruiker.<sup>24</sup>

Ten tweede kan intelligence gezien worden als proces. Dit is het proces om van informatie intelligence te maken. Hierbij wordt vaak gebruikgemaakt van de *intelligence cycle* (zie figuur 1.1). Dit figuur is in een aantal opvolgende fasen opgedeeld. De eerste fase is de behoeftestelling die wordt opgesteld door de eindgebruikers van de uiteindelijke intelligence. Vervolgens moet er gekeken worden met welke middelen en op welke manier de informatie ingewonnen kan worden. De daadwerkelijke inwinning van de informatie volgt daarna. Vervolgens moet de ingewonnen informatie inzichtelijk gemaakt worden en ontcijferd worden waar nodig. Hierna kan de analyse van de informatie beginnen. De geanalyseerde informatie kan vervolgens omgezet worden naar een leesbare rapportage en worden verspreid naar de eindgebruiker.<sup>25</sup>



Figuur 1.1 Intelligence Cycle. Bron: Krizan, L. *Intelligence Essentials For Everyone*

<sup>23</sup> Idem, p. 18

<sup>24</sup> de Graaff, B., *Nederland en Intelligence*, in Pekelder, J., Raben, R., Segers, M., *De wereld volgens Nederland*, (2015), Uitgeverij Boom, p. 201

<sup>25</sup> Idem, p. 202

In de praktijk blijkt deze cyclus echter niet altijd toepasbaar. Het is vaak moeilijk aan te geven naar welke informatie men op zoek is. De informatie is immers nog onbekend. Daarnaast moet er (voldoende) materieel beschikbaar zijn om de operatie uit te kunnen voeren. Toch geeft dit figuur inzicht in het inlichtingenproces.

Ten derde kan intelligence omschreven worden als activiteit. Het wordt dan omschreven als het feitelijk handelen van inlichtingen- en veiligheidsdiensten. Dit behelst alle activiteiten die door deze organisaties ondernomen worden, waaronder daadwerkelijk inlichtingen vergaren.<sup>26</sup>

Omdat er geen duidelijke definities zijn van intelligence, kunnen veel partijen op verschillende manieren bezig zijn met het uitvoeren van inlichtingenactiviteiten. Iets dat al deze partijen gemeen hebben is het feit dat ze allemaal in het geheim werken. Geheimhouding is noodzakelijk om de juiste informatie te verkrijgen. Vijanden kunnen namelijk ook bezig zijn met counterintelligence operaties.<sup>27</sup>

## 2.2 INLICHTINGENDIENSTEN TIJDENS DE KOUDE OORLOG

In de twintigste eeuw heeft intelligence een grote ontwikkeling doorgemaakt. Onder andere door nieuwe technieken als het vliegtuig, de radio en telefonie werden veel nieuwe methoden van inlichtingen vergaren mogelijk. In de Tweede Wereldoorlog, waarin militaire grootmachten de strijd met elkaar aangingen, bleek intelligence van doorslaggevend belang te zijn.<sup>28</sup> De grote mogendheden hadden allemaal diensten die bezig waren met het inwinnen van informatie en het zenden van valse informatie om de tegenstander op het verkeerde been te zetten.<sup>29</sup> Maar na afloop van de Tweede Wereldoorlog werden de verhoudingen in de wereld totaal anders. De gezamenlijke vijand, het ooit machtige Duitsland, werd verdeeld tussen de Sovjet-Unie in het oosten en de Engelsen, de Fransen en de Amerikanen in het westen. Er ontstond een tegenstelling tussen het westen (kapitalisme) en het oosten (communisme). De kernwapens speelden een zeer belangrijke rol in het afdwingen van wederzijdse angst, waardoor de vrede gewaarborgd bleef. De angst voor het gebruik van kernwapens of een vijandelijke inval was een belangrijke factor voor het buitenlandbeleid van alle landen. De eerder genoemde 'behoeftestelling' van intelligence in de Koude Oorlog hing af van een analyse van het gevaar.

---

<sup>26</sup> de Graaff, B., *Nederland en Intelligence*, in Pekelder, J., Raben, R., Segers, M., *De wereld volgens Nederland*, (2015), Uitgeverij Boom, p. 203

<sup>27</sup> Shulsky, A.N. (revised by Schmitt, G.J.), *Silent Warfare: Understanding the World of Intelligence*, (2002), Washington, DC Brassey's, US, p. 171-176

<sup>28</sup> Een voorbeeld hiervan is het kraken van de Enigma code die de geallieerden veel voordelen opgeleverd hebben doordat Duitse acties bekend waren voor de uitvoering ervan begon

<sup>29</sup> Richelson, J.T., *A Century of Spies: Intelligence in the Twentieth Century*, (1995), Oxford University Press, p. 103-145

In die periode heerste het volgende paradigma over de perceptie van het gevaar:

*“The [...] threat paradigm emphasized strategic nuclear and conventional forces associated with a government, with static orders of battle, linear in development and deployment over time. They were employed in accordance with well-understood rules of engagement and doctrine, were relatively easy to detect in mobilization, and were supported by generally recognizable intelligence assets”.*<sup>30</sup>

Typerend hierbij zijn de termen nucleair, conventioneel optreden, duidelijke rules of engagement<sup>31</sup> en doctrine, makkelijk te detecteren mobilisaties en duidelijk herkenbare intelligence methoden/materieel. Duidelijkheid over middelen en de manier van optreden staat centraal in de Koude Oorlog: aantallen en mobilisatieprocessen waren tijdig waar te nemen.

Het hierbij horende intelligence paradigma kan als volgt worden omschreven:

*“The [...] intelligence paradigm relied heavily on secret and very expensive technical collection against one main target, the Soviet Union. Such information-sharing relationships as existed within the national and military intelligence communities have been both secret and on a bilateral basis”.*<sup>32</sup>

Inlichtingenoperaties werden door veel landen uitgevoerd, maar niet overal op even grote schaal. Spionage is de beste manier om de intelligence uit de Koude Oorlog te omschrijven. Beide supermachten (de VS en de Sovjet-Unie) moesten een dergelijk conflict als de Tweede Wereldoorlog zien te voorkomen. De inlichtingen uit deze periode hadden tot doel om een confrontatie tussen beide naties te voorkomen. Maar inlichtingen konden voor meerdere doeleinden gebruikt worden. Zo konden inlichtingen ook bijdragen aan het behalen van andere, nationale belangen. Zowel de VS als de Sovjet-Unie gebruikten inlichtingendiensten als een soort schaduw-ministerie van Buitenlandse Zaken. Zo werden er staatsgrepen georganiseerd in onder andere Zuid-Amerika door de VS en de KGB van de Sovjet-Unie steunde opstandelingen in westerse kolonies.<sup>33</sup>

De activiteiten van Westerse inlichtingendiensten stonden in deze periode vooral in het teken van het inschatten van het militaire vermogen van de Sovjet-Unie.<sup>34</sup> Het belangrijkste doel van inlichtingen was om nauwkeurige, tijdige en uitgebreide informatie te verzamelen ten behoeve van besluitvorming van westerse

---

<sup>30</sup> Steele, R.D., *The New Craft of Intelligence: Achieving Asymmetric Advantage In The Face of Nontraditional Threats*, (2002), Strategic Studies Institute, U.S. Army War College, p. V

<sup>31</sup> Regels omtrent het geweldgebruik bij militaire operaties

<sup>32</sup> Steele, R.D., *The New Craft of Intelligence: Achieving Asymmetric Advantage In The Face of Nontraditional Threats*, (2002), Strategic Studies Institute, U.S. Army War College, p. V

<sup>33</sup> Voorbeelden hiervan zijn de staatsgreep tegen Mossadeh in Iran in 1953, Guatemala in 1954, de mislukte rebellie in Indonesië in 1958 en Chili in 1973 aan de kant van de VS. Een aantal voorbeelden hiervan aan Sovjetzijde zijn de steun aan de rebellenbeweging in het Portugese koloniale rijk (Angola, Mozambique) en de steun aan het ANC tegen het apartheidsbewind in Zuid-Afrika (als bondgenoot van het Westen).

<sup>34</sup> Scott, L., *International History 1900-'90 in The Globalization of World Politics: An Introduction to International Relations*, (2008), Oxford: Oxford University Press, p. 61

beleidsmakers.<sup>35</sup> Dit gebeurde door technische intelligence, *signal intelligence* (SIGINT) en *human intelligence* (HUMINT). Een obstakel bij het inwinnen van inlichtingen was de beschikbaarheid van effectief materieel.

Het beschikbare materieel bood niet altijd een uitkomst. Een voorbeeld hiervan is het vliegtuig, het voornaamste spionagemiddel in de Koude Oorlog. De Sovjet-Unie is altijd in staat gebleken om spionagepogingen via de lucht te weren.<sup>36</sup> Hoewel nieuw materieel, zoals het nieuwe vliegtuig U-2 van de Amerikanen, nieuwe inzet vergemakkelijkten, bleef SIGINT erg belangrijk om goed bruikbare inlichtingen te vergaren.

Ook de HUMINT heeft een belangrijke rol gespeeld in de Koude Oorlog. Het grootste obstakel hierbij was het culturele verschil tussen het oosten en het westen. Door het grote culturele verschil konden de kleinste fouten leiden tot ontmaskering. Daarnaast was het moeilijk om betrouwbare spionnen te vinden in deze vijandelijke omgeving. De spionnen die wel bereid waren en betrouwbaar leken, bleken dit lang niet altijd te zijn.<sup>37</sup>

## 2.3 HET EINDE VAN DE KOUDE OORLOG

Met de val van de Berlijnse muur in 1989 kwam er een einde aan de Koude Oorlog. De tegenstelling en de daarmee samenhangende, daadwerkelijke scheiding tussen het oosten en het westen was voorbij. Nu de kerntaak van inlichtingendiensten niet langer noodzakelijk was, rees de vraag welke taak nu voor de diensten was weggelegd. Het antwoord werd gezocht in economische spionage, wat werd aangemerkt als 'the hottest current topic in intelligence policy'. Toch bleken de diensten niet in staat de overheid te overtuigen van hun toegevoegde waarde op dit gebied en het gevolg was grote bezuinigingen op inlichtingendiensten.<sup>38</sup>

Vanwege het vervallen van een directe vijand en de daarbij horende angst, leidde het einde van de Koude Oorlog er toe dat men meer waarde ging hechten aan openheid, liberalisme en het democratischer maken van processen en instanties. Dit had ook zijn weerslag op het idee over inlichtingen. Mede de drang naar openheid leidde tussen 1989 en 1995 naar het ontstaan van een wettelijk raamwerk dat sturing moest geven aan het handelen van inlichtingendiensten.<sup>39</sup> Er vond een omslag plaats van inlichtingen gebaseerd op geheimhouding en spionage naar inlichtingen met een wettelijke grondslag. Het nemen van veel risico werd niet langer als legitiem gezien en werd vervangen door een houding waar risico's zo min mogelijk werden genomen. Typerend voor deze ontwikkeling was de CIA.<sup>40</sup>

---

<sup>35</sup> Johnson, L.K., *A Framework for Strengthening U.S. Intelligence*, (2006), Yale Journal of International Affairs, Winter Spring, p. 116

<sup>36</sup> Gaddis, J.L., *The Cold War*, (2006), Penguin Books, p. 72

<sup>37</sup> Johnson, L.K., *A Framework for Strengthening U.S. Intelligence*, (2006), Yale Journal of International Affairs, Winter Spring, p. 199

<sup>38</sup> Best, R.A., *Intelligence Spending: Public Disclosure Issues*, (2006), CRS Report for Congress, p. 35 en Smith, R.J., *Administration to Consider Giving Spy Data to Business*, (1993), Washington Post

<sup>39</sup> Aldrich, R.J., *Global Intelligence Co-operation versus Accountability: New Facets to an Old Problem*, (2009), Intelligence and National Security, Routledge, p. 31

<sup>40</sup> Hersh, H.M., *What Went Wrong: The CIA and the Failure of American Intelligence*, (2001), New Yorker Magazine

## 2.4 DE ROL VAN GLOBALISERING EN DE GEVOLGEN VOOR INTELLIGENCE

Sinds de Koude Oorlog zijn staten steeds vaker geconfronteerd met niet-statelijke actoren.<sup>41</sup> De focus op economische intelligence en de daarop volgende grote bezuinigingen hadden tot gevolg dat in 1999 'plotseling' een nieuw gevaar opdook. Dit waren insurgents<sup>42</sup>, warlords, militias, georganiseerde misdaad en een nieuw soort terroristen.<sup>43</sup> Bij het ontstaan van deze nieuwe vijanden heeft globalisering een belangrijke rol gespeeld. Het begrip globalisering is afkomstig van Aart-Jan Scholte en kan omschreven worden als een combinatie van meerdere ontwikkelingen. De volgende definitie van globalisering wordt gehanteerd:

*"Notions of 'globality' and 'globalization' can capture, as no other vocabulary, the present ongoing large-scale growth of transplanetary – and often also supraterritorial – connectivity [...], although globalization [...] has some overlap with, and connections to, internationalization, liberalization, universalization and westernization, but it is not equivalent to any of these older concepts and trends."*<sup>44</sup>

Globalisering omschrijft het proces van aanhoudende groei van wereldwijde en supra-territoriale verbondenheid in de breedste zin. Zowel sociale, economische als politieke processen zijn steeds meer grensoverschrijdend waardoor lokale gebeurtenissen wereldwijd gevolgen kunnen hebben. Bijvoorbeeld door de komst van internet en andere media kunnen mensen overal ter wereld bereikt worden en kunnen boodschappen binnen seconden de wereld over gestuurd worden. Sinds het einde van de Koude Oorlog worden staten steeds vaker geconfronteerd met problemen die door niet-statelijke actoren ontstaan. De gevolgen van globalisering, onder andere het vrijgeven van economisch verkeer, het vergroten van communicatienetwerken en het uitwisselen van kennis, versterken deze onderlinge verbondenheid. Terroristische groeperingen maken hier gebruik van door grootschalig (illegale) handel te drijven. Zodoende kunnen zij wereldwijd geld en mensen werven en hun denkbeelden verspreiden. Hierdoor wordt hun netwerk sterk vergroot. Doordat grenzen feitelijk niets meer betekenen wordt het verschil tussen buitenland en binnenland steeds kleiner. Daarnaast leidt het einde van de bipolaire wereldorde er toe dat geen specifieke staat meer de kern vormt van veiligheidsrisico's.<sup>45</sup> Veiligheidsrisico's kunnen in alle staten ontstaan, of zelfs in verschillende staten tegelijk door grensoverschrijdende misdaad of terrorisme. Door deze ontwikkelingen wordt intelligence steeds belangrijker bij het voeren van hedendaagse conflicten. Dit maakt het voor staten noodzakelijk samen te werken om het gevaar, dat zich overal kan bevinden en openbaren, aan te pakken. De nieuwe samenwerkingsverbanden en daarmee de internationale aanpak van inlichtingendiensten, hebben als gevolg dat de huidige (nationaal ingestelde) controlepraktijk hier niet op aansluit. Hierdoor ontstaat, zo stelt

---

<sup>41</sup> Een voorbeeld hiervan is Somalië in 1993, waar de strijd gevoerd werd tegen niet-statelijke actoren

<sup>42</sup> Groeperingen die aan beïnvloeding doen om hun macht te vergroten. Zij kunnen ook gebruik maken van terrorisme om dit te bereiken

<sup>43</sup> Aldrich, R.J., *Global Intelligence Co-operation versus Accountability: New Facets to an Old Problem*, (2009), Intelligence and National Security, Routledge, p. 32

<sup>44</sup> Scholte, J.A., *What is Globalization? The Definitional Issue – Again*, (2002), The University of Warwick, Centre for the Study of Globalization and Regionalisation, p. 33-34

<sup>45</sup> Aldrich, R.J., *Global Intelligence Co-operation versus Accountability: New Facets to an Old Problem*, (2009), Intelligence and National Security, Routledge, p. 2

Aldrich, een zogenaamde 'oversight gap': de controlepraktijk sluit niet aan op de internationale werkwijze van inlichtingendiensten, wat ten koste gaat van effectieve controle.<sup>46</sup>

Het nieuwe paradigma omtrent de dreiging kan als volgt omschreven worden:

*"The new threat paradigm, in contrast, is generally nongovernmental (or a failed state), nonconventional, dynamic or random and nonlinear in its emergence, with no constraints or rules of engagement. It has no known doctrine, is almost impossible to predict in advance, and is supported by an unlimited 5th column of criminals, terrorists, drug traffickers, drug addicts, and corrupt individuals. It is, in a word, asymmetric."*<sup>47</sup>

Wat typerend is voor deze vijand is de onzekerheid: geen conventionele oorlogvoering, willekeurigheid, geen duidelijke rules of engagement of bekende doctrine. Dit maakt het moeilijk om op deze vijand te anticiperen. Het intelligence paradigma dat bij deze nieuwe dreiging hoort is de volgende:

*"The new intelligence paradigm must embrace and cope with the information explosion, and especially the explosion in multilingual digital information, while also managing to obtain truth on the ground from every clime and place through direct observation by trained Army Foreign Area Officers (FAO)."*<sup>48</sup>

In bovengenoemde omschrijving staan de gevolgen van globalisering centraal: de informatie-explosie. Er moeten manieren gevonden worden om hier mee om te gaan. Daarnaast moet een poging gedaan worden de waarheid te achterhalen om zo eventuele onwaarheden die verspreid worden te kunnen ontcrachten. Het vergt een verandering in de attitude van inlichtingendiensten: het delen van informatie is minstens zo belangrijk geworden als het inwinnen van informatie, omdat het onmogelijk is om alle mogelijke risico's te onderzoeken. Hier moeten diensten zich aan conformeren. Globalisering is nooit als oorzaak gezien voor het veranderende vijandbeeld, maar meer als een gebeurtenis welke in een mindere mate invloed heeft gehad op de ontwikkeling van dit vijandbeeld. Het belang van globalisering is daarmee onderschat. Door missies als ISAF in Afghanistan zijn inlichtingendiensten gedwongen vaker, en met meer diepgang samen te werken. Deze nieuwe samenwerkingsverbanden zijn vaak complex en daardoor moeilijk te overzien of te controleren. Doordat de gevolgen van globalisering voor inlichtingendiensten nog steeds niet allemaal inzichtelijk zijn én omdat er nog weinig is geschreven over de nieuwe mogelijke methoden van controle, zijn huidige controlemechanismen nog niet optimaal. Er is een gat ontstaan tussen de theorie en praktijk over effectieve controle op inlichtingendiensten. Concreet heeft dit als gevolg dat de controle op inlichtingendiensten nog steeds een nationale insteek heeft in een internationale omgeving.<sup>49</sup>

---

<sup>46</sup> Aldrich, R.J., *Global Intelligence Co-operation versus Accountability: New Facets to an Old Problem*, (2009), Intelligence and National Security, Routledge, p. 4

<sup>47</sup> Steele, R.D., *The New Craft of Intelligence: Achieving Asymmetric Advantage In The Face of Nontraditional Threats*, (2002), Strategic Studies Institute, U.S. Army War College, p. V

<sup>48</sup> Idem

<sup>49</sup> Aldrich, R.J., *Global Intelligence Co-operation versus Accountability: New Facets to an Old Problem*, (2009), Intelligence and National Security, Routledge, p. 34

## HOOFDSTUK 3: INTELLIGENCE OVERSIGHT

Het is duidelijk geworden dat de gevolgen van globalisering invloed hebben gehad op inlichtingendiensten. Een van de belangrijkste gevolgen is dat inlichtingendiensten de internationale samenwerkingsverbanden intensiveren. Uit de inleiding blijkt dat hier een aantal risico's aan verbonden zijn. Een manier om deze risico's te minimaliseren en misstanden te voorkomen is controles uitvoeren op de inlichtingendiensten. Het uitvoeren van controle wordt ook wel intelligence oversight genoemd.

Om inzicht te krijgen in intelligence oversight en de manier waarop dit gebeurt, is het belangrijk ons af te vragen waarvoor de controle op inlichtingendiensten eigenlijk dient. In dit hoofdstuk zal eerst dieper worden ingegaan op het doel van intelligence oversight. Dit door te kijken naar de rol die controlediensten en het begrip veiligheid spelen in een democratie. Er wordt specifiek aandacht besteed aan de rol van de controleorganen binnen een democratie, omdat de regering binnen een democratie in dienst staat van de burger, in tegenstelling tot bijvoorbeeld een dictatuur. Dit brengt bijzondere verantwoordelijkheden en verplichtingen met zich mee. Daarna zal gekeken worden hoe invulling wordt gegeven aan de rol van controleorganen door te kijken naar de verschillende vormen van intelligence oversight, te weten: controle door het interne management, de rechterlijke macht, het parlement/de regering en speciale toezichtorganen. Als laatste zal gekeken worden naar hoe zij bijdragen aan de realisatie van het genoemde 'doel'. Grofweg is er een indeling te maken tussen externe en interne controle.

### 3.1 WAAR DRAAGT INTELLIGENCE OVERSIGHT AAN BIJ?

Eerder in dit onderzoek is naar voren gekomen dat inlichtingendiensten tot taak hebben inlichtingen te leveren aan beleidsmakers om een informatievoorsprong te creëren, zodat tijdig beslissingen genomen kunnen worden. De methoden die hiervoor gebruikt worden zijn niet altijd inzichtelijk doordat deze niet openbaar worden gemaakt. Omdat in een democratie verantwoording moet worden afgelegd aan de bevolking, is het belangrijk dat het handelen van politici past binnen de beginselen van een democratie. De informatie die de regering gebruikt, al dan niet afkomstig uit inlichtingen, dient dus ook deugdelijk te zijn. Het binnenlandse bestuur van een democratie, of meer specifiek van Nederland, wordt het openbaar bestuur genoemd. Onder openbaar bestuur wordt het volgende verstaan: *'openbaar bestuur is het geheel van organisaties, processen en structuren waarbinnen voor de maatschappij bindende beslissingen worden genomen'*.<sup>50</sup> Omdat de besluitvormingsprocessen van politici moeten voldoen aan de beginselen van goed openbaar bestuur, maar bovenal omdat inlichtingendiensten overheidsinstanties zijn, is het voor inlichtingendiensten in een democratie belangrijk dat hun werkzaamheden passen binnen de beginselen van goed openbaar bestuur. Daarnaast draait het in democratieën om de burgers. Beslissingen worden dus gelegitimeerd doordat de bevolking achter de keuzes staat. De regering is immers een afvaardiging van de bevolking. De verantwoordelijkheid richting de burger is niet alleen theoretisch maar heeft ook een praktisch gevolg; de begrotingen en financiële verantwoordingen gaan via het parlement, wat op haar beurt een afspiegeling is van de bevolking. Deze

---

<sup>50</sup> Definitie afkomstig van de politieacademie, te lezen op <https://thesaurus.politieacademie.nl/Thesaurus/Term/780>. Geraadpleegd op 21-01-2016

gegevens worden door de media geïnterpreteerd en gevormd tot een beeld dat richting de bevolking gaat. Naast goed openbaar bestuur is het creëren van draagvlak dus ook erg belangrijk. Beiden hebben invloed op elkaar en kunnen elkaar versterken. Om te onderzoeken of- en hoe controle op inlichtingendiensten voldoet aan de beginselen van goed openbaar bestuur, zal worden gekeken om welke beginselen het gaat. Het is belangrijk te onderkennen dat er een spanningsveld optreedt bij inlichtingendiensten met betrekking tot het voeren van goed openbaar bestuur en de operationele effectiviteit. Openheid kan ten koste gaan van operationele effectiviteit, omdat het informatie verschaft aan mogelijke kwaadwillende partijen.

### 3.1.1 BEGINSELEN GOED OPENBAAR BESTUUR

Voor het goed functioneren van een democratische rechtsstaat, zoals Nederland, is het belangrijk dat er sprake is van goed openbaar bestuur.<sup>51</sup> De Nederlandse overheid is in 2009 met een gedragscode gekomen waarin een code voor goed openbaar bestuur beschreven staat. Alle overheidsorganisaties hebben bijgedragen aan de samenstelling van deze gedragscode, maar het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft hierin het voortouw genomen. Uit deze gedragscode blijkt dat goed openbaar bestuur bestaat uit 7 beginselen, te weten:

1. **Openheid en integriteit:** het bestuur is open en integer en maakt duidelijk wat het daaronder verstaat. Het bestuur geeft in zijn gedrag het goede voorbeeld, zowel binnen de organisatie als daarbuiten.
2. **Participatie:** het bestuur weet wat er leeft in de maatschappij en laat zien wat het daarmee doet.
3. **Behoorlijke contacten met burgers:** het bestuur zorgt ervoor dat hijzelf en de organisatie zich behoorlijk gedragen in contacten met burgers.
4. **Doelgerichtheid en doelmatigheid:** het bestuur maakt de doelen van de organisatie bekend en neemt de beslissingen en maatregelen die nodig zijn om de gestelde doelen te behalen.
5. **Legitimiteit:** het bestuur neemt de beslissingen en maatregelen die het mag nemen en die in overeenstemming zijn met geldende wet- en regelgeving. De beslissingen zijn te rechtvaardigen.
6. **Lerend en zelfreinigend vermogen:** het bestuur verbetert zijn prestaties en die van de organisatie, en richt de organisatie hier op in.
7. **Verantwoording:** het bestuur is bereid zich regelmatig en ruimhartig jegens de omgeving te verantwoorden.<sup>52</sup>

Het is opvallend dat de beginselen veel lijken op beginselen uit een soortgelijk document van de VN, dat later in dit hoofdstuk behandeld zal worden. Omdat dit VN document is ondertekend door veel lidstaten, laat het zien dat veel democratische landen de inhoud van de principes onderschrijven. Hoewel goed openbaar bestuur een samenspel is van alle bovenstaande beginselen, is er een aantal in het bijzonder relevant voor intelligence oversight. Op deze principes zal dieper ingegaan worden. Na verdere uitleg van het beginsel zal worden gekeken welk overkoepelend doel het beginsel nastreeft. Het belangrijkste doel van intelligence oversight is,

---

<sup>51</sup> Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Nederlandse code voor goed openbaar bestuur; beginselen van deugdelijk overheidsbestuur*, (2009), Koninklijke Broese en Peereboom Breda, p. 7

<sup>52</sup> Idem, p. 9



zoals duidelijk geworden uit de inleiding, het voorkomen van misstanden binnen inlichtingendiensten en het afleggen van verantwoording tegenover de bevolking. Zoals in hoofdstuk 2 duidelijk is geworden, hebben inlichtingendiensten ook doelstellingen opgelegd gekregen vanuit de regering. Hieruit blijkt dat inlichtingendiensten tevens een belangrijke rol spelen in de nationale veiligheid en het bepalen van het buitenlandbeleid van een natie. Dit zorgt voor nog een spanningsveld bij intelligence oversight. Dient intelligence oversight enkel om de geloofwaardigheid van de inlichtingendiensten te vergroten, het vertrouwen bij de bevolking te bewaren en om misstanden te voorkomen? Of is de nationale veiligheid en operationele effectiviteit van een dienst het meest van belang? Met andere woorden: gaat het om het op correcte wijze opereren, conform de beginselen van goed openbaar bestuur of draait het om behalen van het informatievoordeel om de nationale veiligheid te verzekeren, ongeacht de risico's? Bij de analyse van de beginselen zal daarom ook gekeken worden welk thema de boventoon voert, de openheid en het vertrouwen, of de doelmatigheid en effectiviteit. De analyse van de beginselen gebeurt op basis van de eerder genoemde gedragscode.<sup>53</sup>

#### 3.1.1.1 OPENHEID EN INTEGRITEIT

Openheid en integriteit draaien om geloofwaardigheid. Door de medewerkers bewust te maken van integriteit wordt geprobeerd de geloofwaardigheid van de organisatie en de mensen te vergroten. Daarnaast is de openheid van procedures en besluiten belangrijk, zodat er relevante informatie beschikbaar is en het voor de burger duidelijk is waar aan wordt gewerkt. Tenslotte wordt aangegeven dat het bestuur de wet- en regelgeving naleeft en gewetensvol handelt.<sup>54</sup>

De nadruk lijkt hier te liggen op betrouwbaarheid van het bestuur richting de bevolking. De bevolking moet dus kunnen weten wat er gebeurd is, indien ze dit wil weten. Geheime afspraken en handelen in strijd met de wet- en regelgeving is ondenkbaar binnen het voeren van goed openbaar bestuur. Uit dit beginsel wordt duidelijk dat goed openbaar bestuur draait om vertrouwen van de burger in het bestuur.

#### 3.1.1.2 DOELGERICHTHEID EN DOELMATIGHEID

Hiermee wordt bedoeld dat middelen goed worden besteed ten behoeve van het bereiken van de gestelde doelen. Het bestuur neemt de verantwoordelijkheden die het heeft en werkt doelgericht samen met andere organisaties. De doelen moeten vertaald worden naar een uitvoerbaar en handhaafbaar beleid. Daarnaast moet het bestuur de organisatie effectief inrichten om de doelen te kunnen bereiken.<sup>55</sup>

Doelgerichtheid is er dus op gericht gestelde doelen te behalen, of deze aan te passen indien dit niet lukt. De doelen van inlichtingendiensten zijn in Nederland opgenomen in de wet. Verderop in dit hoofdstuk zal hier dieper op worden ingegaan. Hier ligt duidelijk de nadruk op effectiviteit en minder op het wekken van

---

<sup>53</sup> Leigh, I., Born, H., *Security and Conflicts*, (2006), Hoofdstuk 5: Democratic accountability of intelligence services, p. 196. Afkomstig van <http://www.sipri.org/yearbook/2007/files/SIPRIYB0705.pdf>. Geraadpleegd op 26-01-2016

<sup>54</sup> Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Nederlandse code voor goed openbaar bestuur; beginselen van deugdelijk overheidsbestuur*, (2009), Koninklijke Broese en Peereboom Breda, p. 11

<sup>55</sup> Idem

vertrouwen, hoewel effectiviteit indirect ook tot vertrouwen kan leiden. Het voorkomen van aanslagen verhoogt logischerwijs het vertrouwen in inlichtingendiensten.

### 3.1.1.3 LEGITIMITEIT

Van het bestuur wordt verwacht dat ze beslissingen en maatregelen neemt in overeenstemming met de geldende wet- en regelgeving en waartoe het bevoegd is. Het bestuur dient te zorgen voor een rechtmatige inning, beheer en besteding van de middelen. Daarnaast is het belangrijk dat het gevoerde beleid draagvlak heeft bij de bevolking. De beslissingen en maatregelen moeten inhoudelijk en procedureel te rechtvaardigen zijn, ter legitimering van het gevoerde beleid.<sup>56</sup>

Uit het legitimiteitsbeginsel blijkt dat het belangrijk is om handelingen te verrichten die een juridische onderbouwing hebben. Toch is handelen conform wet- en regelgeving niet automatisch legitiem, omdat er bij het beoordelen door de burgers vaak meer meespeelt dan enkel het juridische aspect.

### 3.1.1.4 VERANTWOORDING

Het afleggen van verantwoording door het bestuur binnen overheidsinstanties wordt als essentieel beschouwd voor het functioneren van democratische rechtsstaten. Het dragen van verantwoordelijkheden vraagt om het afleggen van verantwoording. Om de (democratische) controle mogelijk te maken heeft het bestuur de bereidheid ruimhartig verantwoording af te leggen hoe het zijn verantwoordelijkheden draagt en invult.<sup>57</sup>

Het is duidelijk dat dit beginsel gaat over het nemen van verantwoordelijkheid over de uitgevoerde activiteiten. Hoewel de activiteiten zijn uitgevoerd om doelen te behalen, draait het hierbij vooral om de manier waarop de activiteiten zijn uitgevoerd. Dit beginsel staat dus in het teken van het vergroten van het vertrouwen van de burger en het handelen conform wet- en regelgeving. Dit gebeurt door controle achteraf.

## 3.2 HET DOEL VAN GOED OPENBAAR BESTUUR

Bij het merendeel van de hierboven genoemde beginselen is duidelijk geworden dat goed bestuur in Nederland vooral te maken heeft met het juist informeren en op de hoogte stellen van de bevolking. Dit moet gebeuren om het vertrouwen in de overheid te versterken en te laten zien dat wet- en regelgeving wordt nageleefd. Deze beginselen komen grotendeels overeen met punten die worden genoemd door andere partijen die over goed openbaar bestuur schrijven. Een voorbeeld hiervan is de VN. Dit heeft een document uitgebracht waarin wordt beschreven hoe goed openbaar bestuur gebezigd zou moeten worden. Het grote aantal democratieën dat lid is van de VN en dat het document heeft ondertekend, laat zien dat zij de punten allemaal onderschrijven.<sup>58</sup>

---

<sup>56</sup> Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Nederlandse code voor goed openbaar bestuur; beginselen van deugdelijk overheidsbestuur*, (2009), Koninklijke Broese en Peereboom Breda, p. 12

<sup>57</sup> Idem

<sup>58</sup> Momenteel zijn er 193 naties lid van de VN. Dit zijn nagenoeg alle naties ter wereld. Dit is te lezen op <http://www.un.org/en/members/>. Geraadpleegd op 22-01-2016

Het volgende staat geschreven over goed openbaar bestuur:

1. **Participatie:** Alle mannen en vrouwen hebben een stem in het besluitvormingsproces [...].
2. **Rechtszekerheid:** Wettelijke kaders moeten eerlijk en onpartijdig worden gehandhaafd, met name de wetgeving inzake mensenrechten.
3. **Transparantie:** Transparantie komt tot stand door een vrije informatiestroom [...].
4. **Consensusgericht:** Goed bestuur bemiddelt uiteenlopende belangen om tot een brede consensus te komen [...].
5. **Vraaggericht:** Instellingen proberen alle belanghebbenden tot dienst te zijn.
6. **Gelijkheid:** Alle mannen en vrouwen moeten de kans krijgen om hun welzijn te behouden of te verbeteren.
7. **Effectiviteit en efficiëntie:** Processen en instellingen produceren resultaten die voldoen aan de behoeften door op de beste manier gebruik te maken van middelen.
8. **Publieke verantwoording:** Beslissers bij de overheid, de particuliere sector en maatschappelijke organisaties zijn verantwoording schuldig aan het publiek, alsmede institutionele belanghebbenden [...].
9. **Strategische visie:** Leiders en hebben een brede visie die op de lange termijn leidt tot goed openbaar bestuur en ontwikkeling van de mens.<sup>59</sup>

Deze punten hebben, net als de punten die de Nederlandse overheid benoemt, vooral betrekking op het creëren van openheid en het wekken van vertrouwen bij de burger. Daarnaast komt naar voren dat het recht ten alle tijden moet worden nageleefd en dat men verantwoording moet afleggen voor hetgeen is gebeurd. Al de genoemde punten dragen bij aan goed openbaar bestuur. Er kan geconcludeerd worden dat de inlichtingendiensten binnen democratische staten, als staatsorganen, zich niet kunnen onttrekken aan de beginselen van goed openbaar bestuur. Meer specifiek nog kan geconcludeerd worden dat goed openbaar bestuur eist dat er zichtbare controle is op inlichtingendiensten. De controle op inlichtingendiensten moet dus in het teken staan van het verschaffen van openheid en toetsing van activiteiten aan de geldende wet- en regelgeving. Zo kunnen burgers het vertrouwen in de diensten behouden. Conform de door de overheid gestelde doelstellingen is openheid tijdens bedrijfsvoering belangrijker dan het nastreven van nationale veiligheid ongeacht de gebruikte methoden. Natuurlijk zal in noodgevallen of direct gevaar anders worden omgegaan met bovenstaande punten.

---

<sup>59</sup> United Nations, *Public Administration and Democratic Governance: Governments Serving Citizens*, (2007), 7<sup>th</sup> global Forum on Reinventing Government Building Trust in Government, Vienna, p. 9-10

### 3.3 HET BELANG EN DE WERKING VAN INTELLIGENCE OVERSIGHT

Inlichtingendiensten dienen als overheidsinstantie de principes van goed openbaar bestuur na te leven. Hoewel hun manier van opereren door operationele omstandigheden vaak gehuld is in een sfeer van geheimhouding, is het toch van belang inzage te krijgen in de samenwerkingsverbanden. Dit omdat deze geheimhouding een risico betekent voor de democratie en de verantwoordingsplicht van inlichtingendiensten. Controleorganen kunnen het handelen van inlichtingendiensten toetsen aan de geldende wet- en regelgeving of gedragsregels. Er van uitgaande dat toezichthouders te vertrouwen zijn en dat controlemethoden effectief zijn, kan de bevolking er op deze manier vanuit gaan dat ze zich geen zorgen hoeft te maken over risico's die ontstaan door ineffectief gecontroleerde inlichtingendiensten. Voorbeelden hiervan zijn het zonder noodzaak af luisteren van telefoongesprekken of het scannen van dataverkeer. Deze risico's zijn zeer reëel, zoals is gebleken uit de commotie die is ontstaan naar aanleiding van het handelen van de NSA.<sup>60</sup> Er zijn verschillende partijen die een rol kunnen spelen bij de controle op inlichtingendiensten, zowel intern als extern. Om de verschillende partijen te benoemen is uitgegaan van stukken van Born en Leigh.<sup>61</sup> De volgende partijen spelen een rol, te beginnen bij de kern van de organisatie en daarna toewerkend naar externe controleraamwerken- en partijen. Hiervoor is gekozen omdat de handelingen bij de instantie zelf beginnen. Hier kan de eerste belangrijke controleslag gemaakt worden.

#### 3.3.1 DE ROL VAN HET INTERNE MANAGEMENT

Het delen van informatie gebeurt binnen de inlichtingengemeenschap van diensten vaak achter gesloten deuren. De mate waarin inlichtingendiensten informatie krijgen van buitenlandse partners hangt samen met de reputatie die een dienst heeft. Deze reputatie wordt gebaseerd op de betrouwbaarheid en toegevoegde waarde van de dienst. Reputatie is binnen de gemeenschap dus erg belangrijk. Dit heeft het gevolg dat inlichtingendiensten min of meer gedwongen worden zich te houden aan de professionele normen die binnen de gemeenschap gelden, om in aanmerking te komen voor informatie-uitwisseling. Echter, dit leidt niet per se tot een systeem waarin misstanden niet voorkomen.

Het management van inlichtingendiensten is belast met het dagelijks bestuur van de dienst. Het waarborgt de effectiviteit, productiviteit én betrouwbaarheid van de dienst en stuurt bij waar nodig. Daarnaast draagt het de verantwoordelijkheid dat de geldende wet- en regelgeving wordt nageleefd. Het interne management kan processen en activiteiten zelf evalueren en bijsturen. Inlichtingendiensten hebben vaak juristen in dienst, die ze kunnen raadplegen voorafgaand aan- en tijdens operaties. Dit is, mits tijdig en correct toegepast, een preventieve maatregel. Hoewel deze juridische dienst niet direct moreel en correct handelen verzekert, vinden er wel vormen van interne controle plaats.<sup>62</sup>

---

<sup>60</sup> De NSA, ofwel de National Security Agency, is de afgelopen jaren veel in opspraak geweest door het uitvoeren van massasurveillance. Hierover is meer te lezen op onder andere <https://wikileaks.org/>

<sup>61</sup> Born, H., Johnson, L.K., Leigh, I., *Who's Watching the Spies?; Establishing Intelligence Service Accountability*, (2005)

<sup>62</sup> Sepper, E., *Democracy, Human Rights, and Intelligence Sharing*. (2010), Texas International Law Journal 46.1, p. 153

### 3.3.2 DE ROL VAN DE REGERING

De regering heeft op meerdere manieren invloed op inlichtingenorganisaties. Ten eerste is zij in staat invloed uit te oefenen op nieuwe wetten die door het parlement worden aangenomen. Deze wetten kunnen gaan over nieuwe mogelijkheden of beperkingen aangaande activiteiten van inlichtingendiensten.

Ten tweede is de regering verantwoordelijk voor het opstellen en uitvoeren van de begroting, waarmee het budget voor inlichtingendiensten wordt vastgesteld. Door meer of minder financiële middelen toe te wijzen, of door voorwaarden te stellen aan het gebruik van deze middelen, kan invloed worden uitgeoefend op activiteiten. Ook bij de afsluiting van het financiële jaar zit een controlemoment, omdat dan vastgesteld moet worden of het budget niet overschreden is. Dit gaat samen met een controle op de gemaakte kosten.

Ten derde is de regering ook vaak de eindgebruiker van de informatie afkomstig van de inlichtingendiensten, omdat zij tevens dient als hoeder van de externe veiligheid. Zij is dus betrokken bij de activiteiten van de diensten en kan bijsturen waar zij dit nodig acht. Zij zal er op toe moeten zien dat handelwijzen overeenkomen met de geldende wet- en regelgeving. De regering, die tot doel heeft om de bevolking te dienen, speelt daarnaast logischerwijs een belangrijke rol in het waarborgen van de principes van goed openbaar bestuur. Hiermee draagt zij bij aan het creëren van openheid en het waarborgen van het vertrouwen van de burger.

### 3.3.3 DE ROL VAN DE WETGEVENDE MACHT

De wetgevende macht heeft ook invloed op de controle op inlichtingendiensten. Het recht is deels preventief van aard, in de vorm van (inter)nationaal recht. In de meeste democratieën zijn er wetten die direct invloed hebben op inlichtingendiensten. Soms is er sprake van specifieke wetgeving voor inlichtingenactiviteiten, maar ook meer algemene wetten, zoals die omtrent de bescherming van privacy en de veiligheid van digitale informatie beïnvloeden het optreden van diensten. Het doel van de wetten laat zich gemakkelijk illustreren aan de hand van het volgende voorbeeld. In Nederland beschrijft de wet de taken van inlichtingendiensten als volgt:

De Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst heeft in het belang van de nationale veiligheid tot taak:

- a. het verrichten van onderzoek met betrekking tot organisaties en personen die [...] een gevaar vormen voor het voortbestaan van de democratische rechtsorde, dan wel voor de veiligheid of voor andere gewichtige belangen van de staat;
- b. het verrichten van veiligheidsonderzoeken als bedoeld in de Wet veiligheidsonderzoeken;
- c. het bevorderen van maatregelen ter bescherming van de onder a genoemde belangen, [...]
- d. het verrichten van onderzoek betreffende andere landen ten aanzien van onderwerpen die door Onze Minister-President, Minister van Algemene Zaken, in overeenstemming met Onze betrokken Ministers zijn aangewezen;

e. het opstellen van dreigings- en risicoanalyses op verzoek van Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Onze Minister van Veiligheid en Justitie gezamenlijk [...] <sup>63</sup>

De wet omschrijft zeer nauwkeurig welke taken tot het takenpakket van inlichtingendiensten behoren. Deze wetten bieden mogelijkheden, maar kunnen ook beperkend zijn voor inlichtingendiensten. Het nationale recht vormt in dit geval een toetsingskader waaraan inlichtingendiensten moeten voldoen. Doordat de wet een aantal specifieke doelen en taken voorschrijft, kunnen de burgers in Nederland er vanuit gaan dat inlichtingendiensten hiervan op de hoogte zijn. Van hen mag worden verwacht dat ze op correcte wijze invulling geven aan deze doelen en taken. Omdat dit op zichzelf geen garantie is, staan er in de Nederlandse wet ook artikelen die regels omtrent verantwoording voorschrijven. Het volgende artikel is hiervan een voorbeeld:

#### **Artikel 8**

- 1.** Onze betrokken Ministers brengen jaarlijks voor 1 mei [...] een openbaar verslag uit van de wijze waarop de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst en de Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst hun taken in het afgelopen kalenderjaar hebben verricht.
- 2.** In het verslag wordt in ieder geval volledig overzicht gegeven van:
  - a.** de aandachtsgebieden waarop de dienst zijn activiteiten in het afgelopen jaar heeft gericht;
  - b.** de aandachtsgebieden waarop de dienst zijn activiteiten in het lopende jaar in ieder geval zal richten.
- 3.** In het openbare jaarverslag blijft vermelding achterwege van in ieder geval de gegevens die zicht geven op:
  - a.** door de dienst aangewende middelen in concrete aangelegenheden;
  - b.** door de dienst aangewende geheime bronnen;
  - c.** het actuele kennisniveau van de dienst.
- 4.** Onze betrokken Minister kan de gegevens, bedoeld in het derde lid, vertrouwelijk meedelen aan een of beide kamers der Staten-Generaal.
- 5.** Onverminderd de verplichting, bedoeld in het eerste lid, informeren Onze betrokken Ministers [...] beide kamers der Staten-Generaal, indien daartoe aanleiding bestaat. Het derde en het vierde lid zijn van overeenkomstige toepassing. <sup>64</sup>

Uit het bovenstaande artikel blijkt dat de diensten verplicht zijn een jaarverslag uit te brengen. Opvallend is verder lid 3, waarin vermeld staat dat niet alles in het jaarverslag vermeld hoeft te worden. Het is logisch dat niet alle informatie in het openbaar gedeeld wordt. Toch bestaat juist bij internationale samenwerking tussen

---

<sup>63</sup> Art. 6 lid 2 van Paragraaf 2.2 De Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst, Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2002

<sup>64</sup> Art. 8 van Paragraaf 2.4 Verslaglegging omtrent de taakuitvoering door de diensten, Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2002

inlichtingendiensten een groter risico op overtredingen of misstanden, omdat juist deze activiteiten zich afspelen in complexe en vaak geheime omgevingen.

Daarnaast hebben juist deze gegevens invloed op het draagvlak van de bevolking, omdat hier speelruimte ontstaat voor de diensten. Deze speelruimte, zonder vaste regels of controlemomenten, betekent namelijk onzekerheid voor de burger. Om zulke risico's te ondervangen zouden andere controlemechanismen een rol moeten spelen.

Voor het grootste deel van de activiteiten van inlichtingendiensten vormt nationale wet- en regelgeving een belangrijk toetsingskader. Er zijn vier belangrijke redenen die het noodzakelijk maken dat er een juridische grondslag is voor deze activiteiten. Ten eerste definieert het nationale recht in veel gevallen het mandaat, de rol en de verantwoordelijkheden van de diensten, zoals hierboven vermeld is. Het recht geeft namelijk een omschrijving van activiteiten die toegestaan zijn. Het nationale recht biedt controleorganen dus een toetsingskader. Ten tweede is nationaal recht noodzakelijk om de openheid te garanderen, voor zover dit mogelijk is. Het recht biedt inzicht in de mogelijkheden, rechten en beperkingen van inlichtingendiensten, zodat burgers hiervan op de hoogte zijn. Burgers weten op deze manier waar ze aan toe zijn en vooral wat tegen het recht in gaat. Ten derde draagt een juridisch raamwerk bij aan het creëren van legitimiteit in de ogen van de burgers. Omdat het recht duidelijkheid verschaft over de doelen en middelen van inlichtingendiensten, helpt het begrip op te brengen voor deze diensten. Ten vierde is (nationaal) recht noodzakelijk om verantwoordelijkheden af te dwingen. Partijen die de controle op inlichtingendiensten uitvoeren en burgers die zich onjuist behandeld voelen, kunnen zo juridische stappen nemen.<sup>65</sup>

### 3.3.4 DE ROL VAN DE RECHTERLIJKE MACHT

De rechterlijke macht kan ook een bijdrage leveren aan de controle op inlichtingendiensten door actief gebruik te maken van wet- en regelgeving. Zo kunnen juristen binnen de diensten bepalen om bepaalde activiteiten niet te ondernemen omdat het in strijd is met wet- en regelgeving. Externe juristen en rechters kunnen uitspraken doen over onderzoeken van partijen, door activiteiten te toetsen aan het recht. Ook spelen zij een rol bij het goedkeuren en monitoren van de speciale bevoegdheden van inlichtingendiensten. Zij kunnen tevens oordelen over het wel of niet verplicht openbaar maken van informatie over inlichtingendiensten. Op deze wijze hebben juristen en rechters invloed op de mate van openheid van deze diensten richting de bevolking.<sup>66</sup>

---

<sup>65</sup>Wills, A., *Understanding Intelligence oversight*, (2010), Geneva Centre for Democratic Control of Armed Forces (DCAF), p. 13

<sup>66</sup>Leigh, I., Born, H., *Security and Conflicts*, (2006), Hoofdstuk 5: Democratic accountability of intelligence services, p. 207. Te zien op <http://www.sipri.org/yearbook/2007/files/SIPRIYB0705.pdf>. Geraadpleegd op 23-03-2016

### 3.3.5 DE ROL VAN SPECIALE TOEZICHTSORGANEN

Speciale toezichtsorganen kunnen veel verschillende vormen aannemen. Zulke organen functioneren het best als zij onafhankelijk zijn. Zij kunnen op deze wijze onafhankelijke en dus in theorie betrouwbare onderzoeken uitvoeren omtrent handelwijzen van inlichtingendiensten. Er kan bij een onderzoek gekeken worden naar de naleving van geldende wet- en regelgeving, naar effectiviteit of efficiëntie van inlichtingenoperaties en naar het financiële management van de dienst.<sup>67</sup>

Hoewel het niet echt een speciaal orgaan te noemen is, speelt de media ook een belangrijke rol bij intelligence oversight. Hillebrand stelt dat media meerdere rollen heeft bij oversight. Het belangrijkste is dat de media de politieke agenda kan beïnvloeden, waardoor eventuele misstanden aandacht krijgen. De media kan gebruikt worden om incidenten uit te lichten en openbaar te maken. Het gebruik ervan is tevens een goede manier om informatie te verspreiden en om druk uit te oefenen op de politiek, door het grote bereik van hedendaagse media.<sup>68</sup>

Samenvattend kan worden gesteld dat intelligence oversight tot doel heeft vertrouwen te wekken bij de bevolking. Voor dit vertrouwen is openheid essentieel en het verplicht de regering, inlichtingendiensten en toezichtsorganen om naar buiten te treden met informatie.

### 3.4 INTELLIGENCE OVERSIGHT BIJ INTERNATIONALE SAMENWERKING

In hoofdstuk 2 is uiteengezet welke gevolgen globalisering heeft en waarom globalisering internationale samenwerkingsverbanden tussen inlichtingendiensten noodzakelijk maakt. De inlichtingendiensten kunnen op deze manier met een gezamenlijke aanpak komen voor het wereldwijde terroristische gevaar. Deze samenwerkingsverbanden hebben invloed op de manier waarop controle uitgevoerd kan worden. Zo lang inlichtingendiensten opereren binnen hun eigen land is het duidelijk aan welke wet- en regelgeving zij dienen te voldoen. Controle op deze inlichtingendiensten is dan ook mogelijk conform de hierboven genoemde methoden; de rechten en plichten van de diensten zijn tenslotte vastgelegd in de nationale wetgeving. Echter, de internationale samenwerking de laatste decennia sterk toegenomen, mede door de gevolgen van globalisering. De samenwerking tussen diensten uit democratieën hoeft in theorie niet voor problemen en een toename van risico's te zorgen, omdat democratieën vaak vergelijkbare wet- en regelgeving hebben. Daarnaast leven beide diensten dan de principes van goed openbaar bestuur na. Democratieën kennen tevens wetten en regels over het delen van informatie tussen inlichtingendiensten. Hierin staat beschreven welke partijen informatie mogen delen en in welke gevallen zij deze informatie mogen delen. Het is begrijpelijk dat niet alle informatie zomaar met buitenlandse partijen mag worden gedeeld. In deze wetten en regels staat aangegeven dat het al dan niet samenwerken het belang van de staat moet dienen. Toch gebeurt het dat democratieën

---

<sup>67</sup> Idem, p. 33

<sup>68</sup> Hillebrand, C., *The Role of News Media in Intelligence oversight*, (2012), *Intelligence and National Security*, 27:5. P. 693.



elkaar 'helpen' de regels te overtreden door gebruik te maken van elkaars informatie zonder zeker te zijn van de verkrijgingswijze, aard of bron.<sup>69</sup>

### 3.4.1 SAMENWERKING MET NIET WESTERSE LANDEN

Door operationele noodzaak is de samenwerking met niet-westerse landen is ook toegenomen. Samenwerking met deze (soms) niet NAVO-leden levert meer problemen op omdat er niet altijd sprake is van gelijke ideeën over mensenrechten. De wet- en regelgeving kan dermate verschillen, dat een gezamenlijke aanpak door meerdere inlichtingendiensten niet te passen is binnen de verschillende juridische kaders.<sup>70</sup> De problematiek omtrent internationale samenwerking komt tot uiting op twee gebieden; externe en interne controle.

#### 3.4.1.1 EXTERNE CONTROLE

De toenemende complexiteit van de gezamenlijke activiteiten en het gebrek aan een eenduidig toetsingskader heeft gevolgen voor de externe controle van de diensten. Hierdoor nemen de risico's op onjuist handelen toe. Er zijn twee concrete risico's die hierbij ontstaan.

Het eerste risico is dat inlichtingendiensten verleid worden om informatie te gebruiken van buitenlandse organisaties. Hierbij bestaat de kans dat het een organisatie betreft waar de regels omtrent mensenrechten niet worden gerespecteerd of anders worden geïnterpreteerd. Doordat buitenlandse inlichtingendiensten mogelijk methoden gebruiken die tegen de mensenrechten ingaan, komt er onrechtmatig verkregen informatie beschikbaar. Deze informatie kan worden doorgegeven aan andere diensten. Vanuit het perspectief van legitimiteit en draagvlak is het schadelijk dat zulke informatie terecht komt bij andere landen.<sup>71</sup> Hoewel artikel 15 van het Verdrag tegen Foltering en Andere Wrede, Onmenselijke en Onterende Behandeling of Bestrafing stelt dat bewijs verkregen door zulke handelingen niet rechtmatig is, is het moeilijk aan te tonen dat deze handelingen hiervoor verricht zijn.<sup>72</sup> Daarnaast is de betrouwbaarheid van zulke informatie niet vast te stellen. Omdat effectief toezicht moeilijk is in zulke situaties, vormt dit een groot risico voor de naleving van de geldende wet- en regelgeving.<sup>73</sup>

Het tweede risico dat ontstaat is dat inlichtingendiensten bij verdenkingen informatie over hun burgers doorsturen naar buitenlandse inlichtingendiensten. Een soortgelijke handeling is zichtbaar bij het Nederlandse voorbeeld dat in hoofdstuk 4 gegeven wordt. Informatie welke terecht komt bij andere diensten valt niet meer onder de supervisie van de zendende dienst, waarmee de geheimhouding van de informatie niet meer

---

<sup>69</sup> <http://investmentwatchblog.com/german-foreign-intelligence-agent-worked-for-the-cia-usa-bnd-spy-charged-with-treason/>. Geraadpleegd op 24-02-2015

<sup>70</sup> Born, H., *International Intelligence Cooperation: The Need for Networking accountability*, speaking notes at NATO Parliamentary Assembly Session at Reykjavik, 6-10-2007

<sup>71</sup> Naast het feit dat deze informatie niet erg betrouwbaar is omdat het onder druk is afgegeven

<sup>72</sup> Verdrag Tegen Foltering en Andere Wrede, Onmenselijke en Onterende Behandeling of Bestrafing is aangeboden op 10 december 1984 en is in werking getreden op 26 juni 1987. Het verdrag is te lezen op [http://wetten.overheid.nl/BWBV0002507/geldigheidsdatum\\_26-01-2016](http://wetten.overheid.nl/BWBV0002507/geldigheidsdatum_26-01-2016)

<sup>73</sup> Leigh, I., Born, H., *Security and Conflicts*, (2006), Hoofdstuk 5: Democratic accountability of intelligence services, p. 200. Te zien op <http://www.sipri.org/yearbook/2007/files/SIPRIYB0705.pdf>. Geraadpleegd op 26-01-2016

gewaarborgd is. Ook kunnen handelingen door de ontvangende partij operaties van de zendende partij verstoren. Belangrijker nog is het risico dat de informatie acties kan veroorzaken tegen een burger van de zendende staat. Deze acties kunnen in strijd zijn met de wet- en regelgeving van de zendende. Het risico hiervan wordt groter naarmate informatie terecht komt bij machtige partijen. Het is belangrijk dat handelingen kunnen worden gemonitord om dit soort risico's te verminderen en de veiligheid van de burgers te waarborgen.<sup>74</sup>

De complexiteit en onduidelijkheid bij internationale samenwerking tussen inlichtingendiensten kennen nog een risico. Het betreft een risico voor het draagvlak en de legitimiteit van de diensten. Ten eerste zorgt het voor een gebrek aan transparantie wat niet past bij het voeren van goed openbaar bestuur. Het is namelijk bijna onmogelijk voor toezichtsorganen om informatie op te vragen, activiteiten te controleren of input te leveren voor onderzoek, als er geen duidelijkheid bestaat over wat er überhaupt gespeeld heeft tussen twee inlichtingendiensten.<sup>75</sup>

Ten tweede is er een risico voor het draagvlak en de legitimiteit bij de bevolking bij afwezigheid van de mogelijkheid op democratisch toezicht. Vaak worden onderzoeken en controles pas uitgevoerd nadat is gebleken dat er fouten zijn gemaakt. Er vindt vooral controle achteraf plaats en actieve preventie van de problemen lijkt nauwelijks te gebeuren. Een mogelijk probleem in de afwezigheid van democratisch toezicht is het feit dat de inlichtingendiensten kunnen opereren zonder expliciete toestemming voor bepaalde operaties. Zodoende kunnen operaties worden uitgevoerd onder dubbelzinnige statuten.<sup>76</sup> Er zijn slechts enkele regels voor samenwerking tussen inlichtingendiensten die de grenzen van landen overschrijden. De Memorie van Toelichting bij de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten stelt bijvoorbeeld dat de Nederlandse wet ook geacht wordt te werken in externe verbanden. In de praktijk blijkt dit lastig te zijn omdat nationale wetgeving bij meerdere internationale partijen niet altijd toepasbaar is door onderlinge verschillen. Controle op deze diensten wordt zo zeer moeilijk en dit gaat ten koste van de effectiviteit van het toezichtsorgaan en het draagvlak van de dienst.<sup>77</sup>

In een ideale situatie wordt er grondig extern toezicht gehouden op inlichtingendiensten. Toezichtsorganen doen dit in deze situatie dan op een aantal manieren. Ten eerste worden de onderling gemaakte afspraken tussen inlichtingendiensten gecontroleerd. Het is hierbij van belang dat gemaakte afspraken overeenkomstig zijn met de geldende wet- en regelgeving. Ook wordt dan inhoudelijk gekeken naar de uitgewisselde informatie. Op deze manier kan worden vastgesteld of de informatie gedeeld had mogen worden.

---

<sup>74</sup> Idem, p. 201

<sup>75</sup> Sepper, E., *Democracy, Human Rights, and Intelligence Sharing*, (2010), Texas International Law Journal, Vol 46:151, p. 168

<sup>76</sup> Born, H., Johnson, L.K., Leigh, I., *Who's Watching the Spies?; Establishing Intelligence Service Accountability*, (2005) Potomac Books, Inc, p. 99-101

<sup>77</sup> Idem, p. 79, 82

Ten tweede dienen externe toezichtsorganen als onderzoekers bij mogelijke misstanden of overtredingen zonder dat gevoelige informatie wordt vrijgegeven.<sup>78</sup>

Een voorbeeld van een organisatie die externe controle uitvoert is de Commissie van Toezicht op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (CTIVD). Dit onafhankelijke orgaan heeft directe toegang tot relevante informatie en de systemen van de AIVD en de MIVD. Diensten zijn verplicht vragen van de CTIVD te beantwoorden en gehoor te geven aan de punten uit de opgestelde rapportages. Erg relevant voor de problematiek in dit onderzoek is dat zij specifiek aandacht besteden aan het proces omtrent het aangaan van samenwerkingsverbanden met buitenlandse diensten. De volgende punten worden in de rapportages van de CTIVD behandeld:

- Aangaan van een samenwerkingsrelatie
- Samenwerkingsovereenkomsten met buitenlandse diensten
- Onderhouden en bijsturen van een samenwerkingsrelatie
- Rol van het bureau Externe Relaties
- Rol van defensieattachés en liaisons<sup>79</sup>

Als bovenstaande punten behandeld en onderzocht worden bij meerdere controleorganen in diverse landen, kan inzicht worden verkregen in de gang van zaken omtrent het aangaan van samenwerkingsverbanden. Als meerdere landen dit doen zal deze werkwijze standaard worden binnen de controlegemeenschap. Op deze wijze kan een gezamenlijk beleid gevormd worden dat ten goede zal komen van de controle op inlichtingendiensten.

### 3.4.1.2 INTERNE CONTROLE

Naast wet- en regelgeving hebben inlichtingendiensten vaak ook interne regels over samenwerking met buitenlandse partijen. De meest bekende voorbeelden hiervan zijn het principe van 'controle door de afzender' en de 'derde partijen regel'. Het eerste principe houdt in dat de partij die de informatie levert de beperkingen van het gebruik van de informatie oplegt. Het tweede principe betekent dat de informatie niet zonder toestemming gedeeld mag worden met een andere (derde) partij. Op deze manier kan worden voorkomen dat gevoelige informatie zomaar op straat belandt. Dit systeem is echter ook niet waterdicht. Het zijn regels die in theorie goed werken, maar in de praktijk enkel effectief zijn als ze adequaat worden nageleefd.<sup>80</sup>

---

<sup>78</sup> Wills, A., *Understanding Intelligence oversight*, (2010), Geneva Centre for Democratic Control of Armed Forces (DCAF), p. 26

<sup>79</sup> Commissie van Toezicht op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten, *Toezichtsrapport*, (2015), p. 14-22

<sup>80</sup> Born, H., Leigh, I., Wills, A., *International Intelligence Cooperation and Accountability*, (2011), Routledge, p. 283

## HOOFDSTUK 4: RISICO'S BIJ HET GEBREK AAN INTELLIGENCE OVERSIGHT

Het is in de bovenstaande hoofdstukken duidelijk geworden wat intelligence inhoudt en wat de rol is van intelligence oversight. Hierbij zijn ook de verschillende vormen van oversight besproken. De risico's van het gebrek aan intelligence oversight zijn in hoofdstuk 3 naar voren gekomen. Toch is er alleen nog gesproken over theoretische risico's. Om te kijken hoe de risico's in de praktijk tot concrete problemen kunnen leiden, zullen in dit hoofdstuk twee casussen behandeld worden. De eerste casus heeft betrekking op misstanden die plaats hebben gevonden bij de CIA in Amerika. De tweede casus heeft betrekking op een Nederlands onderzoek naar een lek binnen een geheime controlecommissie. Deze controlecommissie houdt zich bezig met de controle op inlichtingendiensten. Door deze twee uiteenlopende casussen te nemen, kan worden aangetoond dat het eerder gestelde probleem (de oversight gap) verschillende verschijningsvormen kent. Bij het behandelen van de casus zal een schets worden gegeven van hetgeen er is gebeurd, waarna de link zal worden gelegd met het doel van intelligence oversight. Ook zal onderzocht worden waar de controlemechanismen tekort zijn geschoten.

### 4.1 CIA EN HET TORTURE REPORT

De CIA is een van de belangrijkste en grootste inlichtingendiensten ter wereld. Sinds de oprichting in 1947 is een van haar belangrijkste doelen het beschermen van de nationale veiligheid van de Verenigde Staten.<sup>81</sup> Als Amerikaanse organisatie is het onderhevig aan de Amerikaanse wet- en regelgeving en de overeenkomsten waar Amerika mee heeft ingestemd.<sup>82</sup>

Amerika is, als een van de machtigste landen ter wereld, vaak een doel geweest van terroristische aanvallen. Het bekendste voorbeeld is de ramp op 9 september. De daarop volgende 'war on terror', die door president Bush is uitgeroepen, heeft grote gevolgen gehad voor de Amerikaanse buitenlandpolitiek. In de periode hierna zijn door de CIA veel acties ondernomen om de nationale veiligheid te garanderen. President Bush gaf 6 dagen na de terroristische aanslag op 9 september zijn toestemming voor het 'detention and interrogation program'. Hierbij werd gebruik gemaakt van *enhanced interrogation methods*. Naar aanleiding van deze periode (2001-2009) is het Torture Report uitgekomen. Het Torture Report<sup>83</sup> bevestigde de zorg en vermoedens omtrent het handelen van de CIA.

---

<sup>81</sup> Afkomstig van <https://www.cia.gov/about-cia>. Geraadpleegd op 15-02-2016

<sup>82</sup> Hieronder vallen de eerder genoemde voorbeelden: het Internationale Convenant inzake Burger- en Politieke Rechten (VN, 1966), de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens en de Conventie tegen Marteling (1984)

<sup>83</sup> Initiatief van het 'American Civil Liberties Union National Security Project'

#### 4.1.1 INHOUD EN GEVOLGEN VAN HET TORTURE REPORT

Een deel van het Torture Report is vrijgegeven aan het publiek, een groot deel echter niet.<sup>84</sup> Het totale rapport betreft meer dan 6000 pagina's. Vanwege de grootte van het rapport zullen alleen de relevante conclusies behandeld worden. De volgende conclusies zijn een aantal van de uitkomsten die worden genoemd als de belangrijkste van het rapport:

- The CIA's use of "enhanced interrogation techniques" was not an effective means of acquiring intelligence or gaining co-operation from detainees.
- The interrogations of CIA detainees were brutal and far worse than the CIA represented to policymakers and others.
- The CIA repeatedly provided inaccurate information to the Department of Justice, impeding a proper legal analysis of the CIA's Detention and Interrogation Program.
- The CIA has actively avoided or impeded congressional oversight of the programme.
- CIA detainees were subjected to coercive interrogation techniques that had not been approved by the Department of Justice or had not been authorised by CIA headquarters.<sup>85</sup>

Wat uit bovenstaande punten duidelijk wordt, is dat de gebruikte verhoormethoden geen effectieve informatie opleverden, dat er geen eerlijk beeld werd gegeven van de uitgevoerde handelingen, dat er actief geprobeerd werd om controleautoriteiten buiten de deur te houden en dat de methoden in strijd waren met de geldende wet- en regelgeving. Dit zijn ernstige verwijten en deze zijn, tot op zekere hoogte, erkend door de CIA.<sup>86</sup> Deze gegevens op zich tonen al aan dat controle op inlichtingendiensten niet altijd waterdicht is. Het toont ook aan dat er wel degelijk controlemechanismen en wetten en regels bestaan. Er zit een gat tussen de theoretische controlemechanismen en de praktische uitwerking hiervan.

Het probleem kent echter meerdere dimensies. Mede door de effecten van globalisering is de strijd tegen het terrorisme een internationale strijd geworden waar veel (westerse) landen bij betrokken zijn. In de periode van 2001 tot 2009 is ook informatie uitgewisseld met andere diensten. Zo kon onrechtmatige en wellicht zelfs onjuiste informatie, verkregen door de CIA, terechtkomen bij de inlichtingendiensten van Groot-Brittannië. Dit betekent dat Groot-Brittannië indirect ook niet voldeed aan de geldende wet- en regelgeving, omdat er gebruik werd gemaakt van deze onrechtmatig verkregen informatie. Dezelfde problematiek speelt bij informatie die op onrechtmatige manier van derden is verkregen. Door informatie-uitwisseling kunnen onrechtmatig verkregen gegevens terechtkomen bij andere westerse partijen, waardoor ook zij in strijd met geldende wet- en regelgeving handelden. Dit blijkt uit het volgende citaat:

---

<sup>84</sup> Het gehele rapport is terug te vinden op <http://www.amnestyusa.org/pdfs/sscistudy1.pdf>

<sup>85</sup> Senate Select Committee on Intelligence, *Committee Study of the Central Intelligence Agency's Detention and Interrogation Program*. (2012), Findings and Conclusions, p. 2-9. Te vinden op <http://www.amnestyusa.org/pdfs/sscistudy1.pdf>. Geraadpleegd 14-02-2016

<sup>86</sup> Dit is te lezen op <https://www.cia.gov/news-information/press-releases-statements/2014-press-releases-statements/cia-fact-sheet-ssci-study-on-detention-interrogation-program.html>. Geraadpleegd op 14-02-2016

*“Some of the acute moral and ethical dilemmas that UK and US intelligence were confronting were highlighted. They were striking some increasingly complex balances in their international intelligence liaison. These controversial trade-offs were exposed [...] over the use of Uzbekistani intelligence. Raising some serious human rights concerns, the former UK ambassador to Uzbekistan, Craig Murray, revealed that Uzbekistani intelligence (allegedly) obtained through dubious methods, such as torture, was then being shared between the United Kingdom and United States as part of the close bilateral UK–US intelligence liaison arrangements.”<sup>87</sup>*

Internationale samenwerking maakt de controle op diensten complex, omdat de informatie via een kanaal wordt verkregen waarbij de herkomst van informatie niet vast te stellen is.

Een andere relevante dimensie in dit rapport heeft betrekking op de zogeheten ‘black sites’. Uit het rapport wordt duidelijk dat de black sites zich ver buiten Amerikaans grondgebied bevonden. De overheden van de landen waar de black sites zich bevonden verklaarden niet op de hoogte te zijn van de activiteiten van de CIA. De waarheid hierover is echter niet te achterhalen. De controleautoriteiten van de VS konden op deze manier weinig betekenen, omdat er actief getracht werd controleautoriteiten buiten de deur te houden. Het ter beschikking stellen van locaties aan de CIA als samenwerkingsvorm, kan zodoende desastreuze gevolgen hebben voor de controle op diensten.

De totstandkoming van dit rapport laat echter ook een effectieve controlemaatregel zien binnen de Verenigde Staten. Het rapport is tot stand gekomen door inzet van het Congres van de Verenigde Staten. Dit wetgevende orgaan heeft het onderzoek naar mogelijke misstanden in gang gezet. Het betreft dus een controlemaatregel achteraf. De gevolgen die dit rapport hebben gehad tonen aan dat dit een effectieve manier is geweest om controle uit te voeren op inlichtingendiensten; de toegepaste methoden van de CIA zijn onder de loep genomen.

## 4.2 DE LEK BINNEN HET CIVD

In hoofdstuk 3 is aandacht besteed aan de manier waarop Nederland zich bezig houdt met het voeren van goed openbaar bestuur en de omgang met inlichtingendiensten. Dit is gedaan door te kijken naar de gedragscode goed openbaar bestuur en een deel van de wet- en regelgeving omtrent het gebruik van inlichtingendiensten. Het is duidelijk geworden dat er wel degelijk controlemechanismen zijn die in theorie de risico’s moeten beperken. Toch werken de controlemechanismen niet altijd en het volgende voorbeeld laat wederom de complexiteit zien van controle op inlichtingendiensten en de spanningsvelden die hierbij een rol spelen.

---

<sup>87</sup> Svendsen, A.D.M., *Intelligence Cooperation and the War on Terror; Anglo-American security relations after 9/11*, (2010), Studies in Intelligence Series, Routledge, p. 71

#### 4.2.1 SITUATIESCHETS CASUS

In oktober 2013 meldde minister Plasterk (minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties) in de media dat de Amerikaanse inlichtingendienst NSA (National Security Agency) 1,8 miljoen Nederlandse telefoongegevens had afgetapt. Dit was buiten de Nederlandse inlichtingendiensten om gegaan en zou dus geïnitieerd zijn door de Amerikanen. Tijdens debatten met de Tweede Kamer bleef hij dit bericht verkondigen.

Een aantal weken later bleek de mededeling van Plasterk niet juist te zijn: de Nederlandse algemene- en militaire inlichtingendienste stelden dat de telefoongegevens afkomstig waren van de Nederlandse NSO (Nationale Signal Intelligence Organisatie).<sup>88</sup> Dit bericht werd niet gelijk openbaar gemaakt.

Op 12 december 2013 werd een bijeenkomst gehouden van de 'Commissie Stiekem' over dit onderwerp. De echte naam van deze commissie is de Commissie voor de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (CIVD). Deze commissie overlegt over het geheime werk van inlichtingendiensten. Er zitten alleen fractievoorzitters uit de Tweede Kamer in. Zaken die hier besproken worden zijn strikt geheim. Fractievoorzitters mogen deze informatie met niemand delen. In februari 2014 stuurde Plasterk een brief naar de Kamer met de boodschap dat Nederland zelf de gegevens had afgeluisterd. Er werd dus geheime informatie uit het overleg met de CIVD gedeeld. Aansluitend werd een motie van wantrouwen ingediend door D-66 leider Pechtold tegen minister Plasterk. Er ontstond discussie in de Tweede Kamer omdat de motie van wantrouwen ook impliceerde dat er informatie is uitgewisseld van de 'Commissie Stiekem'. Op 11 november 2015 publiceerde het Openbaar Ministerie een nieuwsbericht waarin stond dat er een aangifte is gedaan voor het lekken van geheime informatie van de Commissie Stiekem.<sup>89</sup>

Er is een onderzoek ingesteld om het lek te achterhalen. Na uitgebreid onderzoek is echter gebleken dat niet te achterhalen is waar het lek heeft plaatsgevonden, omdat men zich geen details meer kon herinneren. Er kon geen informatie achterhaald worden over de aard en de tijdstippen van gesprekken.<sup>90</sup>

Uit het rapport blijkt dat de vraaggesprekken en het onderzoek negatief beïnvloed werden door het feit dat het onderzoek lang is blijven liggen. Hierdoor bleek het lastig om kleine details van jaren geleden te herinneren. Dit komt de onderzoeksresultaten niet ten goede. De commissie is tot het oordeel gekomen dat er 'geen cultuur van lekken' bestaat. Ook zouden schendingen van geheimhouding zelden voorkomen.<sup>91</sup>

Hoewel de commissie niet concreet aan kan geven waar fouten gemaakt zijn, kan er wel een aantal dingen benoemd worden die bijgedragen kan hebben aan het voorval. Allereerst worden de gevolgen van het

---

<sup>88</sup> De NSO is een organisatie die radio- en satellietcommunicatie afluisterde ten behoeve van de Nederlandse algemene- en militaire inlichtingendienst. Gevonden op <http://www.burojansen.nl/pdf/itgreateear.pdf>, geraadpleegd op 10-02-2016

<sup>89</sup> Informatie afkomstig van <http://nos.nl/artikel/2081523-wie-lekte-uit-de-commissie-stiekem.html>. Geraadpleegd op 10-02-2016

<sup>90</sup> Het verslag van de commissie is te lezen op [http://static3.ad.nl/static/asset/2016/verslag\\_commissie\\_van\\_onderzoek\\_13487.pdf](http://static3.ad.nl/static/asset/2016/verslag_commissie_van_onderzoek_13487.pdf).

<sup>91</sup> Verslag van Commissie van onderzoek, 20 januari 2016, te lezen op [http://static3.ad.nl/static/asset/2016/verslag\\_commissie\\_van\\_onderzoek\\_13487.pdf](http://static3.ad.nl/static/asset/2016/verslag_commissie_van_onderzoek_13487.pdf), p. 43. Geraadpleegd op 12-02-2016

spanningsveld tussen openheid en nationaal belang duidelijk. Openheid is erg belangrijk bij het voeren van goed openbaar bestuur, maar dit blijkt niet altijd haalbaar. Voor de operationele werkelijkheid, waarvoor het blijkbaar belangrijk was de informatie te delen met Amerika, is openheid niet wenselijk. Openheid als basis voor het creëren van draagvlak is een van de principes die het eerst sneuvelt bij geheime operaties. Grote mate van openheid bij geheime operaties lijkt praktisch onmogelijk.

Daarnaast worden ook de gevolgen van de positie van de eindgebruiker duidelijk. Politici krijgen geheime informatie waar zij verder niets mee kunnen. Ze moeten keuzes maken op basis van geheime informatie, die niet gedeeld kan worden met de burger. Dit gaat wederom ten koste van openheid en daarmee mogelijk van het draagvlak.

De rechterlijke macht heeft op basis van de wetgeving voldoende houvast om een probleem als dit te verhelpen. Echter, zo wordt ook in het rapport vermeld: het ligt niet aan het niet adequaat zijn van de wet- en regelgeving, maar bij de moeilijkheid om aan te tonen dát iemand hier niet aan heeft voldaan:

*“De commissie van onderzoek heeft geen feiten of omstandigheden aangetroffen die leiden tot een redelijk vermoeden van schuld van één of meer personen aan het opzettelijk schenden van de geheimhouding van de Commissie voor de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (CIVD). Om die reden stelt de commissie aan de Tweede Kamer voor vast te stellen dat genoegzame gronden voor vervolging ontbreken.”<sup>92</sup>*

Met de huidige mechanismen zijn de controle instanties er niet in geslaagd om te waarborgen waarvoor ze bestaan: het creëren van draagvlak en betrouwbaarheid bij de bevolking. Berichten over liegende ministers en Nederlandse instanties die burgers afluisteren zorgen er enkel voor dat het vertrouwen afneemt. De burger heeft op deze manier geen baat bij de controlecommissie. Het controlemechanisme in de vorm van deze toezichtcommissie is juridisch dus dekkend, maar in de praktijk niet.

---

<sup>92</sup> Verslag van Commissie van onderzoek, 20 januari 2016, te lezen op [http://static3.ad.nl/static/asset/2016/verslag\\_commissie\\_van\\_onderzoek\\_13487.pdf](http://static3.ad.nl/static/asset/2016/verslag_commissie_van_onderzoek_13487.pdf), p. 5. Geraadpleegd op 12-02-2016



## HOODSTUK 5: HOE KAN INTELLIGENCE OVERSIGHT VERBETERD WORDEN IN DE NIEUWE SITUATIE?

Uit de voorgaande hoofdstukken is gebleken dat er verschillende vormen zijn van intelligence oversight. Ook is gebleken dat het niet volgen van controleprocedures, of het inadequaot optreden van controleorganen in de praktijk nog steeds tot problemen kunnen leiden. De gevolgen van globalisering en de daarmee samenhangende internationale samenwerkingsverbanden tussen inlichtingendiensten zorgen voor een oversight gap. In dit hoofdstuk zal in worden gegaan op mogelijke manieren om dit gat te verkleinen.

### 5.1 DE INTELLIGENCE GEMEENSCHAP

In hoofdstuk 3 is het belang aangetoond van de invloed die de gemeenschap heeft op de inlichtingendiensten. Nu samenwerken en het delen van informatie uiterst belangrijk is, wordt veel waarde gehecht aan de reputatie van de diensten. Diensten met een goede reputatie zullen eerder in aanmerking komen voor een samenwerkingsverband. Deze reputatie zal voor het grootste deel binnen de gemeenschap bepaald worden. Het belang dat gehecht wordt aan reputatie biedt een kans voor de controle op inlichtingendiensten. Binnen de gemeenschap moet een situatie ontstaan, waar het belangrijk gevonden wordt dat informatie op legale en effectieve manier gewonnen is. Er moet een ethische standaard worden ingevoerd die in overeenstemming is met de huidige wet- en regelgeving omtrent de rechten van de mens. Een voorbeeld hiervan is dat er bij verhoren/onderzoek gebruik wordt gemaakt van een aantal (juridische) principes: rechtvaardigheid, proportionaliteit, noodzaak en nauwkeurigheid. Indien individuele agenten volgens deze principes handelen, kan er een omslag plaatsvinden binnen de gehele organisatie. Phythian zegt hierover het volgende: *“not just individual security officials are ‘moral agents’; so are the agencies and governments of which they are part, so statutes, guidelines and codes of practice must all be drawn up within the context of ethical agreements”*.<sup>93</sup> Er zou binnen de gemeenschap een orgaan kunnen worden opgericht dat een betrouwbaarheidsbeoordeling van diensten maakt. Dit orgaan zou moeten bestaan uit een wisselend bestuur met afgevaardigden van de diensten. Zodoende zou de naleving van de gestelde principes meetbaar gemaakt kunnen worden.<sup>94</sup>

---

<sup>93</sup> Gill, P., Phythian, M., *Intelligence in an Insecure World*, (2006), Polity Press, p. 155

<sup>94</sup> Sepper, E., *Democracy, Human Rights, and Intelligence Sharing*, (2010), Texas International Law Journal 46.1, p. 183

### 5.1.1 GEDEELDE INFORMATIE

Informatie die binnen de gemeenschap uitgewisseld wordt, kan ook indirect onrechtmatig zijn, zo is gebleken uit het voorbeeld in hoofdstuk 4. Indien informatie wordt ontvangen van (buitenlandse) partners, is het belangrijk dat er een goede analyse plaatsvindt van de informatie. Op deze wijze kan worden vastgesteld of de informatie bruikbaar is, en hoe mogelijk aan de informatie is gekomen. Om te voorkomen dat onrechtmatig verkregen informatie grote negatieve gevolgen heeft, kunnen beperkingen opgelegd worden omtrent het gebruik van deze informatie. Gedeelde informatie waarvan de verkrijgingsmethode niet te achterhalen of twijfelachtig is, zou bijvoorbeeld enkel gebruikt mogen worden ter indicatie van eigen onderzoek. Het zou niet gebruikt mogen worden om direct mensen mee te veroordelen. Er zou een toetsingskader kunnen worden opgesteld om de ontvangen informatie te testen. Deze toetsingen kunnen gecontroleerd worden door een controleorgaan (zoals het CTIVD). De analyse van de ontvangen informatie zorgt voor een extra controlemoment. Ontvangen informatie dient zo als indicatie voor eigen onderzoek, maar niet als aanleiding voor directe aanhoudingen. Een voorbeeld hiervan wordt gegeven door Canada. Canada legt sterke beperkingen op voor wat betreft het gebruik van informatie van buitenlandse inlichtingendiensten. Specifiek wordt gelet op landen waar mogelijk gebruik wordt gemaakt van onwettige methoden van inlichtingen vergaren.<sup>95</sup>

Controlediensten zouden moeten onderzoeken hoe besluitvormingsprocessen omtrent internationale samenwerking zijn gelopen. Op deze manier kan beoordeeld worden welke risico's er aan verbonden zijn. Daarnaast moeten de controlediensten controleren of- en hoe er gekeken is naar de betrouwbaarheid van de ontvangen informatie. Zodoende kan worden vastgesteld of informatie bruikbaar is of slechts ter indicatie van eigen onderzoek kan dienen.

Dat gegevens over gedeelde informatie en internationale samenwerkingsverbanden moeilijk te verkrijgen zijn, is merkbaar bij meerdere controle instanties. In Noorwegen bijvoorbeeld, dat vergelijkbaar is met Nederland qua grootte, positie binnen Europa, inlichtingenactiviteiten en staatsorganisatie. Hier bestaat het *Norwegian Parliamentary Intelligence Oversight Committee* (EOS-Committee). Deze commissie voert inspecties uit en behandelt klachten omtrent misstanden bij inlichtingendiensten. De rapporten van de EOS-Committee geven goed inzicht in activiteiten van Noorse inlichtingendiensten, maar zeggen niets over gegevens afkomstig van internationale samenwerkingsverbanden.<sup>96</sup> De commissie heeft onbeperkt toegang tot informatie die relevant is, met uitzondering van informatie aangaande de samenwerking met buitenlandse diensten.<sup>97</sup> Hieruit blijkt dat deze specifieke informatie niet makkelijk te verkrijgen is, ook al is er een onafhankelijk orgaan dat controles uitvoert.

---

<sup>95</sup> Rudner, M., *Hunters and Gatherers: The Intelligence Coalition Against Islamic Terrorism*, (2004), International Journal of Intelligence and Counterintelligence, Vol. 17, Issue 2, 2010, p. 214

<sup>96</sup> Rapporten zijn te vinden op [http://eos-utvalget.no/english\\_1/annual\\_reports/](http://eos-utvalget.no/english_1/annual_reports/). Geraadpleegd op 03-03-2016

<sup>97</sup> Gorissen, D., *Onderzoek naar de rol van de Commissie voor de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (CIVD)*, (2015), p. 37

Om effectieve controle op gedeelde informatie mogelijk te maken is het belangrijk dat er een goede vastlegging plaatsvindt. Aanvragen en besluitvorming omtrent samenwerkingsverbanden moeten worden gedocumenteerd, zodat deze beoordeeld kunnen worden. Deze vastlegging kan juridisch worden afgedwongen.

## 5.2 TRANSNATIONAAL TOEZICHT

Nieuwe controlemechanismen zouden, net als de samenwerkingsverbanden, gericht moeten zijn op de internationale werkwijze. Daar waar diensten opereren met internationale partners, volstaat de nationale wet- en regelgeving niet en dus moet de controle ook een internationale insteek krijgen. Allereerst is het belangrijk dat er samenhang en transparantie ontstaat tussen samenwerkende partijen. Hierbij is het van belang dat men naast een eigen doel, ook een gemeenschappelijk doel heeft. Hierbij horen gezamenlijke richtlijnen, mogelijkheden en beperkingen. Omdat niet alle informatie gedeeld wordt, kan dit afzonderlijk gebeuren van de nationale taken. Er zou een splitsing kunnen plaatsvinden tussen nationale en internationale operaties.

### 5.2.1 OPENHEID

Hoewel er van nature een spanningsveld bestaat tussen transparantie en effectiviteit van inlichtingendiensten, is transparantie essentieel voor controle op deze diensten. De geheimhouding en geslotenheid bij inlichtingendiensten zijn belangrijk, maar gaan ten koste van de draagkracht bij de bevolking. Om effectief controle uit te kunnen voeren zal er meer openheid moeten komen. De gedeelde informatie kan nog steeds geheim blijven, maar openheid over samenwerkingsverbanden kan effectieve controle ten goede komen. Samenwerking tussen een westers land en een land waar mensenrechten niet altijd worden nageleefd kan bijvoorbeeld leiden tot een andere, mogelijk strengere vorm van controle.

Niet alleen controle achteraf wordt zo versterkt, maar door openheid te verschaffen in overeenkomsten kan ook vooraf een verbeterlag worden gemaakt. Door overeenkomsten, zoals Memoranda of Understanding, kenbaar te maken aan een juridische instantie, kan worden gewaarborgd dat afspraken omtrent de rechten van burgers worden nageleefd. De samenwerking tussen meerdere (democratische) landen kan immers niet ten koste gaan van de rechten van de burgers in de afzonderlijke landen.<sup>98</sup> Dit blijkt ook uit de Ottawa Principles, welke opgesteld en ondertekend zijn door onder andere de VS, Canada en de Russische Federatie.<sup>99</sup>

### 5.2.2 NIEUWE VORMEN VAN BESTAANDE CONTROLEMECHANISMEN

Om controle effectiever te maken moet openheid samengaan met nieuwe vormen van controle. Het juridische raamwerk moet geëvalueerd worden. Indien nodig moet het worden uitgebreid of aangepast. Het juridische raamwerk moet ook worden toegepast om besluitvormingsprocessen binnen diensten te toetsen. Beslissingen over mogelijke samenwerkingsverbanden en de manier waarop dit gebeurt zouden zo beoordeeld moeten

---

<sup>98</sup> Ottawa Principles on Anti-Terrorism and Human Rights, Principle 8.1.2, (2006), te vinden op <http://aix1.uottawa.ca/~cforcese/hrat/principles.pdf>. Geraadpleegd op 16-02-2016

<sup>99</sup> Informatie afkomstig van <http://www.arctic-council.org/index.php/en/about-us/member-states>. Geraadpleegd op 25-02-2016

kunnen worden. Om beslissingen omtrent het aangaan van samenwerkingsverbanden te stroomlijnen, kan een (juridisch) toetsingskader gemaakt worden. Er moet op nationaal niveau besloten worden hoe er wordt omgegaan met internationale samenwerkingsverbanden en wat hiervan de voor- en nadelen zijn. Door dit op nationaal niveau te doen, wordt het belang van de burger behartigd.

Om deze internationale samenwerkingsverbanden specifiek minder risicovol te maken voor de burger, zou in het beslissingsproces over deze verbanden een persoon of orgaan de regering moeten vertegenwoordigen. Als afvaardiging van de bevolking, worden de rechten van de burgers gewaarborgd. De belangrijkste belangen van de burgers van een democratie hebben te maken met hun grondrechten. Om bij te dragen aan effectieve controle, kan gedacht worden aan het creëren van een viertal nieuwe organen.

Om te voorkomen dat hun rechten worden geschonden door internationale samenwerking, zou er een apart controleorgaan kunnen worden aangewezen welke zich specifiek bezighoudt met de controle op het uitwisselen van persoonlijke gegevens. Op deze manier kan worden voorkomen dat persoonlijke gegevens onterecht of op onjuiste wijze worden uitgewisseld met buitenlandse partners. Er zou in Nederland gedacht kunnen worden aan de nationale ombudsman of een College Bescherming Persoonsgegevens om deze taak te vervullen. Een mogelijkheid bij willekeurige andere landen zou gevonden kunnen worden in de vorm van een 'Congressional Committee'. Welke vorm er ook gekozen wordt, het spanningsveld met de principes van goed openbaar bestuur en het creëren van draagvlak zal blijven bestaan.

In het voorkomend geval dat er klachten of vermoedens van misstanden zijn, zal ook hier een gezamenlijke, internationale aanpak moeten komen. Zo kan onderzoek effectiever gemaakt worden. Er zou een controleorgaan moeten komen dat met eenheid in opvatting onderzoek kan uitvoeren. De leden uit dit orgaan zouden afkomstig kunnen zijn uit verschillende landen om de onafhankelijkheid te waarborgen. De eventuele misstanden kunnen getoetst worden aan de nationale wetgeving, maar ook aan de internationale regelgeving. Een voorbeeld van een organisatie die reeds onderzoek verricht in internationaal verband is de Raad van Europa. Dit is een intergouvernementele organisatie die in Europa de mensenrechten bewaakt.<sup>100</sup> Deze organisatie kwam in 2007 met een rapport over CIA-activiteiten in Europa, betreffende de eerdergenoemde blacksites. Dit onderzoek laat zien dat internationaal onderzoek wel degelijk mogelijk is. Het is controle achteraf, maar zeer zeker een vorm van internationale samenwerking.<sup>101</sup>

Een andere vorm van internationaal toezicht kan worden gevonden in het oprichten van een internationaal hof. Dit hof kan onderzoek verrichten en uitspraken doen over uitgevoerde controleactiviteiten. De organisatie zou vorm gegeven kunnen worden als het Internationaal Strafhof (ICC). Het ICC houdt zich bezig met vervolging

---

<sup>100</sup> Deze Raad van Europa heeft tevens een belangrijke rol gespeeld bij het opstellen van het EVRM, zo is te lezen op [http://www.europa-nu.nl/id/vg9ho48czuz9/raad\\_van\\_europa\\_rve](http://www.europa-nu.nl/id/vg9ho48czuz9/raad_van_europa_rve). Geraadpleegd op 15-03-2016

<sup>101</sup> Het rapport is terug te vinden op [http://assembly.coe.int/CommitteeDocs/2007/EMarty\\_20070608\\_NoEmbargo.pdf](http://assembly.coe.int/CommitteeDocs/2007/EMarty_20070608_NoEmbargo.pdf). Geraadpleegd op 15-03-2016

van individuen voor oorlogsmisdaden, misdaden tegen de menselijkheid en genocide.<sup>102</sup> Dit is een onafhankelijk, permanent en internationaal strafhof en een organisatie als deze zou geschikt zijn om internationaal toezicht af te dwingen. Ook internationale onderzoeken kunnen door deze organisatie worden uitgevoerd.

Ten slotte kunnen er onderling afgestemde onderzoeken worden gedaan op nationaal niveau. De deelnemende landen kunnen daarna gegevens en resultaten uitwisselen. Een voorbeeld waarbij gegevens worden uitgewisseld is het onderzoek omtrent uitlevering en opsluiting van gevangenen in de geheime gevangenissen van de CIA. Een van deze rapporten, waarin de gegevens over de onder andere de rol van de verschillende landen staan beschreven, is het *Globalizing Torture* rapport.<sup>103</sup>

Om te voorkomen dat misstanden plaatsvinden kunnen er door de vier bovenstaande, nieuwe organen ook periodieke, preventieve controles plaatsvinden. Op deze manier kunnen problemen in een vroegtijdig stadium worden ontdekt en voorkomen. Mogelijke methoden hiervoor zijn het voeren van periodieke gesprekken op verschillende niveaus en het uitvoeren van inspectierondes bij de inlichtingendiensten.

---

<sup>102</sup> Afkomstig van [http://www.europa-nu.nl/id/vga3htlhnazk/internationaal\\_strafhof\\_icc](http://www.europa-nu.nl/id/vga3htlhnazk/internationaal_strafhof_icc). Geraadpleegd op 15-03-2016

<sup>103</sup> Open Society Justice Initiative, *Globalizing Torture; CIA Secret Detention And Extraordinary Rendition*, (2013), Open Society Foundations. Rapport is te vinden op <https://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/globalizing-torture-20120205.pdf>. Geraadpleegd op 15-03-2016

## HOOFDSTUK 6: CONCLUSIE

Dit onderzoek heeft tot doel om de complexe situatie waarin inlichtingen- en controlediensten zich bevinden te analyseren. De gevolgen van globalisering hebben geleid tot een oversight gap. In dit onderzoek wordt tevens een aantal mogelijke remedies aangegeven. Na een analyse gemaakt te hebben van de functie van intelligence en de rol en het doel van intelligence oversight, is duidelijk geworden welke problemen er tegenwoordig spelen bij het uitvoeren van beide activiteiten. Door twee praktijkvoorbeelden te analyseren is de concrete problematiek aangetoond. De gestelde hoofdvraag, 'hoe kan toezicht gehouden worden op inlichtingendiensten die acteren in een geglobaliseerde wereld?', kan aan de hand van het onderzoek beantwoord worden. De volgende ontwikkelingen hebben bijgedragen aan deze geglobaliseerde wereld:

Het einde van de Koude Oorlog en het daaropvolgende begin van de globalisering hebben een grote invloed gehad op de wereld. Door de komst van verschillende media en het bijzonder internet, spelen landsgrenzen een steeds minder belangrijke rol. Vijanden zijn niet langer staten met een conventioneel leger, maar groeperingen die opereren in gebieden buiten de grenzen om. Door gebruik te maken van het internet zijn ze in staat de hele (digitale) wereld te bereiken. Het vijandbeeld van de Westerse samenleving is met de komst van globalisering ernstig veranderd, met als eigenlijke startpunt de aanslagen in New York op 9 september. Landen waren niet meer in staat met eigen handelen de dreiging een halt toe te roepen en internationale samenwerking werd noodzakelijk en essentieel. De internationale samenwerking vond plaats op politiek en militair gebied, maar ook op het gebied van inlichtingen. De sleutel tot het behalen van een informatievoorsprong op de vijand was het delen van informatie met bondgenoten. Hoewel dit in de Tweede Wereldoorlog ook al gebeurde, ging het een steeds belangrijkere rol spelen bij de aanpak van het nieuwe gevaar.

Met de toename van de internationale samenwerking op inlichtingengebied veranderde ook de invulling van intelligence oversight. Door de complexe samenwerkingsverbanden ontstaat onduidelijkheid over de afkomst en aard van inlichtingen, waardoor het lastig is de inlichtingen te beoordelen. Dit heeft gevolgen voor de controle op inlichtingendiensten; het is steeds lastiger geworden de processen te controleren en te beoordelen. Het risico op misstanden bij inlichtingendiensten is hierdoor toegenomen. Met de nationale werkwijze van controleorganen kunnen de belangen van burgers niet langer effectief worden beschermd. Daarnaast staat de integriteit van de diensten en het draagvlak bij de bevolking onder druk. Dit is gebleken uit de twee praktijkvoorbeelden: er zijn mensenrechten geschonden bij de CIA en de informatie die daarmee is vrijgekomen is gebruikt door andere landen. Daarnaast wordt binnen Nederland gesproken over geheime informatie, waardoor zelfs leugens nodig lijken om diensten te beschermen. Dit heeft het gevolg dat het draagvlak van- en het vertrouwen in de diensten op het spel is komen te staan.

Om effectief overzicht te houden en controle uit te oefenen op inlichtingendiensten, is een aanpassing in interne controlemechanismen bij de diensten noodzakelijk. Dit moet samengaan met een gestroomlijnde internationale controleaanpak.

Interne controle moet plaatsvinden bij de inlichtingendiensten zelf. Om hier een verbeterslag in aan te brengen kan gebruik worden gemaakt van de internationale inlichtingengemeenschap. Omdat er onderling veel waarde wordt gehecht aan de betrouwbaarheid van de diensten, zijn er onderlinge codes waaraan de diensten zich moeten houden. Een toetsingskader voor het testen van ontvangen informatie zou kunnen voorkomen dat onrechtmatige of onjuiste informatie gebruikt wordt. Deze toetsingen zijn dan controleerbaar voor controleorganen, zodat zij hierover een oordeel kunnen geven. Het is belangrijk dat besluitvormingsprocessen goed worden vastgelegd. Deze vastlegging kan worden afgedwongen door het opstellen van een juridische verplichting.

Bij externe controle is het van belang dat er invulling wordt gegeven aan transnationaal toezicht. Het is belangrijk dat er een gezamenlijke werkmethode komt, zodat activiteiten van samenwerkingsverbanden op elkaar kunnen worden afgestemd. Dit maakt het makkelijker om de samenwerkingsverbanden te controleren. Openheid bij de diensten en de controleorganen is essentieel, omdat dit de sleutel is tot een effectieve uitvoering van controle. Er zijn verschillende vormen van transnationale controle mogelijk; nationale organisaties die onderzoek verrichten waarbij resultaten worden uitgewisseld, of een internationaal hof dat zelf onderzoek verricht. Echter, zonder toezicht kan geen oordeel worden gevormd over de processen binnen inlichtingendiensten. Er zal inzicht verkregen moeten worden in het besluitvormingsproces omtrent het aangaan van internationale samenwerkingsverbanden, zodat deze beoordeeld kan worden. Om de rechten en belangen van burgers te behartigen moet er een controleorgaan zijn dat zich enkel bezig houdt met de uitwisseling van persoonsgegevens. Zo blijven de veiligheid en grondrechten van de burgers gewaarborgd. Een mogelijke oplossing is dat in het controleorgaan een functionaris van de regering plaatsneemt om naleving van de rechten van burgers te garanderen. Vooral langlopende operaties zouden gecontroleerd moeten worden door een gezamenlijke commissie, waarin alle deelnemende landen plaatsnemen.

Tenslotte is het belangrijk dat er een internationaal orgaan komt dat kan optreden bij geschillenbeslechting. Zo kunnen alle aspecten en partijen van een geschil mee worden genomen in het oordeel. Naast geschillenbeslechting, wat achteraf voor controle zorgt, is het ook noodzakelijk dat er periodieke controles plaatsvinden zodat mogelijke problemen in een vroeg stadium ontdekt kunnen worden.

Er kan geconcludeerd worden dat het voor effectieve controle op inlichtingendiensten van belang is dat er een gezamenlijke internationale opvatting ontstaat over de richtlijnen, beperkingen en verplichtingen omtrent inlichtingenactiviteiten. Waar nodig kan dit afgedwongen worden met juridische verplichtingen. Dit, in combinatie met een verplichte, zekere mate van openheid maakt de controle meetbaar en dus effectiever. De aard van inlichtingenwerk verhoudt zich echter zeer slecht met het vergroten van openheid, toezicht en specifiek internationaal toezicht. Diensten opereren het best in een geheime omgeving, zodat activiteiten zonder medeweten van anderen kunnen worden uitgevoerd. Deze geheimhouding is dus lastig te combineren met openheid. Het creëren van controlemechanismen met een internationaal afgestemde aanpak lijkt voorlopig het hoogst haalbare. Mogelijke oplossingen voor het probleem zijn ambitieus en vereisen een lange

adem, maar het onderzoek biedt zeker aanknopingspunten om de huidige controle op inlichtingendiensten te verbeteren.



## REFLECTIE

Het schrijven van mijn scriptie is naar mijn mening goed verlopen. Aanvankelijk vond ik het lastig om een onderwerp te kiezen omdat er veel is dat me interesseert. Veel interessante onderwerpen bleken echter meer mensen aan te spreken. Daarnaast bleek niet elk onderwerp even bruikbaar te zijn voor een onderzoek. Uiteindelijk heb ik besloten af te wijken van de gebruikelijke onderwerpen door te kiezen voor een intelligence gerelateerd onderzoek. Omdat ik nog weinig kennis had over dit onderwerp was het moeilijk om een concreet probleem te vinden dat er toe doet. Ik zocht een probleem dat te onderzoeken was binnen de gestelde periode én dat relevant is voor de (militair) operationele wereld. Hoewel de uitkomsten van dit onderzoek niet direct grote gevolgen zullen hebben voor jonge officieren, is het wel iets waar militairen steeds meer mee te maken zullen krijgen door het toenemende belang van inlichtingen.

Tijdens de IOV-lessen heb ik goed richting kunnen geven aan het onderzoek, mede door periodiek te overleggen met de IOV-docent en mijn klasgenoten. Doordat meerdere personen naar je opzet kijken wordt je scherp gehouden. Het opstellen van correcte vragen kostte meer moeite dan ik aanvankelijk dacht.

Het schrijven startte goed. Door vanaf het begin structureel aan de slag te gaan heb ik vrij snel stukken kunnen aanleveren aan mijn begeleider. Omdat mijn begeleider snel reageerde en goed commentaar gaf, heb ik weinig tijd verloren met wachten. Een moeilijkheid die ik heb ervaren is dat de materie omtrent inlichtingen niet erg meetbaar en concreet is. Er is weinig harde data bekend, wat het moeilijk maakt om tot concrete oplossingen te komen. Dit heeft er toe geleid dat de uitkomsten van het onderzoek vrij ideëel zijn.

Doordat ik totaal geen voorkennis had, heb ik veel moeten lezen om überhaupt te kunnen beginnen met schrijven. Omdat ik niet iemand ben die snel een boek pakt voor zijn plezier, heeft dit de nodige moeite gekost. Achteraf ben ik blij met het gekozen onderwerp omdat ik denk dat inlichtingen steeds belangrijker worden in de huidige manier van militair optreden.

## BIBLIOGRAFIE

### LITERATUUR

- Aldrich, R.J. *Global Intelligence Co-operation versus Accountability: New Facets to an Old Problem*. Intelligence and National Security, Routledge, 2009.
- Best, R.A. *Intelligence Spending: Public Disclosure Issues*. CRS Report for Congress, 2006.
- Born, H. "International Intelligence Cooperation: The Need for Networking accountability." Reykjavik: speaking notes at NATO Parliamentary Assembly Session, 2007.
- Born, H., Johnson, L.K., Leigh, I. *Who's Watching the Spies?; Establishing Intelligence Service Accountability*. Potomac Books, Inc., 2005.
- Chodakiewicz, M.J. *England's Poles in the Game: WWII Intelligence Cooperation*. The Intelligencer: Journal of U.S. Intelligence Studies, vol. 15, no. 2, 2006.
- Commissie van Toezicht op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten. *Toezichtsrapport*. 2015.
- Edited by Born, H., Leigh, I., Wills, A. *International Intelligence Cooperation and Accountability*. Routledge, 2011.
- Farson, S. *Establishing Effective Intelligence Oversight Systems*. DCAF, 2012.
- Gaddis, J.L. *The Cold War*. Penguin Books, 2006.
- Gill, P., Phythian, M. *Intelligence in an Insecure World*. Polity Press, 2006.
- Gorissen, D. *Onderzoek naar de rol van de Commissie voor de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (CIVD)*. 2015.
- Graaff, de, B. *De Nederlandse inlichtingen- en veiligheidsdiensten: nooit te oud om te leren*. Groniek Historisch Tijdschrift, nr. 193, 2011.
- Graaff, de, B., Pekelder, J., Raben, R., Segers, M. *De wereld volgens Nederland*. Uitgeverij Boom., 2015.
- Hersh, H.M. *What Went Wrong: The CIA and the Failure of American Intelligence*. New Yorker Magazine, 2001.
- Hillebrand, C. *The Role of News Media in Intelligence oversight*. Intelligence and National Security, 2012.
- Johnson, L.K. *National Security Intelligence*. Polity Press, 2012.
- Johnson, L.K. *A Framework for Strengthening U.S. Intelligence*. Yale Journal of International Affairs, Winter Spring, 2006.
- Keegan, J. *Intelligence in War: Knowledge of the Enemy from Napoleon to Al-Qaeda*. Pimlico, 2004.
- Knightley, P. *The Second Oldest Profession. The Spy as Bureaucrat, Patriot, Fantasist and Whore*. London, 1986.
- Leigh, I., Born, H. *Security and Conflicts*. 2006.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. *Nederlandse code voor goed openbaar bestuur; beginselen van deugdelijk overheidsbestuur*. Koninklijke Broese en Peereboom Breda, 2009.

- Open Society Justice Initiative. *Globalizing Torture; CIA Secret Detention And Extraordinary Rendition*. Open Society Foundations, 2013.
- Richelson, J.T. *A Century of Spies: Intelligence in the Twentieth Century*. Oxford University Press, 1995.
- Rudner, M. *Hunters and Gatherers: The Intelligence Coalition Against Islamic Terrorism*. International Journal of Intelligence and Counterintelligence, 2004.
- Scholte, J.A. *What is Globalization? The Definitional Issue - Again*. The University of Warwick, Centre for the Study of Globalization and Regionalisation, 2002.
- Scott, L. *International History 1900-90' in The Globalization of World Politics: An Introduction to International Relations*. Oxford University Press, 2008.
- Sepper, E. *Democracy, Human Rights, and Intelligence Sharing*. Texas International Law Journal, 2010.
- Shulsky, A.N, (revised by Schmitt, G.J.). *Silent Warfare: Understanding the World of Intelligence*. DC Brassey's, 2002.
- Smith, R.J. *Administration to Consider Giving Spy Data to Business*. Washington Post, 1993.
- Sparago, M. *The Global Intelligence Network: Issues in International Intelligence Cooperation*. PGI, 2006.
- Steele, R.D. *The New Craft of Intelligence: Achieving Asymmetric Advantage In The Face of Nontraditional Threats*. Strategic Studies Institute, U.S. Army War College, 2002.
- Svendsen, A.D.M. *Intelligence Cooperation and the War on Terror; Anglo-American security relations after 9/11*. Studies in Intelligence Series, Routledge, 2010.
- United Nations. *Public Administration and Democratic Governance: Governments Serving Citizens*. 7th global Forum on Reinventing Government Building Trust in Government, 2007.
- Wills, A. *Understanding Intelligence oversight*. Geneva Centre for Democratic Control of Armed Forces (DCAF), 2010.
- Wyngaert, van den, C. *Strafrecht, Strafprocesrecht & Internationaal Strafrecht*. Maklu-Uitgevers, 2006.

## INTERNET

[https://www.nsa.gov/public\\_info/declass/ukusa.shtml](https://www.nsa.gov/public_info/declass/ukusa.shtml). Geraadpleegd op 24-11-2015

<http://aix1.uottawa.ca/~cforcese/hrat/principles.pdf>. Geraadpleegd op 16-02-2016

<http://nos.nl/artikel/2081523-wie-lekte-uit-de-commissie-stiekem.html>. Geraadpleegd op 10-02-2016

[http://static3.ad.nl/static/asset/2016/verslag\\_commissie\\_van\\_onderzoek\\_13487.pdf](http://static3.ad.nl/static/asset/2016/verslag_commissie_van_onderzoek_13487.pdf), p. 43.

Geraadpleegd op 12-02-2016

[http://wetten.overheid.nl/BWBV0002507/geldigheidsdatum\\_26-01-2016](http://wetten.overheid.nl/BWBV0002507/geldigheidsdatum_26-01-2016)

<http://www.amnestyusa.org/pdfs/sscistudy1.pdf>. Geraadpleegd 14-02-2016

<http://www.arctic-council.org/index.php/en/about-us/member-states>. Geraadpleegd op 25-02-2016

[http://eos-utvalget.no/english\\_1/annual\\_reports/](http://eos-utvalget.no/english_1/annual_reports/). Geraadpleegd op 3-03-2016

<http://www.burojansen.nl/pdf/itgreateear.pdf>. Geraadpleegd op 10-02-2016

<http://www.investmentwatchblog.com/german-foreign-intelligence-agent-worked-for-the-cia-usa-bnd-spy-charged-with-treason/>. Geraadpleegd op 24-02-2016

<http://www.mensenrechten.nl/wat-zijn-mensenrechten/achtergrond-en-historie-van-mensenrechten>.

Geraadpleegd op 01-12-2015.

<http://www.nature.com/nature/journal/v527/n7576/full/527035a.html>. Geraadpleegd op 24-02-2016.

<http://www.sipri.org/yearbook/2007/files/SIPRIYB0705.pdf>. Geraadpleegd op 26-01-2016

<http://www.thetorturereport.org/>. Geraadpleegd op 24-11-2015

<http://www.un.org/en/members/>. Geraadpleegd op 22-01-2016

<https://thesaurus.politieacademie.nl/Thesaurus/Term/780>. Geraadpleegd op 21-01-2016

[https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg\\_no=IV-9&chapter=4&lang=en](https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=IV-9&chapter=4&lang=en).

Geraadpleegd op 13-01-2016

<https://www.cia.gov/about-cia>. Geraadpleegd op 15-02-2016

<https://www.cia.gov/library/center-for-the-study-of-intelligence/kent-csi/vol46no3/pdf/v46i3a02p.pdf>.  
Geraadpleegd op 06-01-2016

<https://www.cia.gov/news-information/press-releases-statements/2014-press-releases-statements/cia-fact-sheet-ssci-study-on-detention-interrogation-program.html>. Geraadpleegd op 14-02-2016

[http://www.europa-nu.nl/id/vg9ho48czuz9/raad\\_van\\_europa\\_rve](http://www.europa-nu.nl/id/vg9ho48czuz9/raad_van_europa_rve). Geraadpleegd op 15-03-2016

[http://www.europa-nu.nl/id/vga3htlhazk/internationaal\\_strafhof\\_icc](http://www.europa-nu.nl/id/vga3htlhazk/internationaal_strafhof_icc). Geraadpleegd op 15-03-2016

[http://assembly.coe.int/CommitteeDocs/2007/EMarty\\_20070608\\_NoEmbargo.pdf](http://assembly.coe.int/CommitteeDocs/2007/EMarty_20070608_NoEmbargo.pdf). Geraadpleegd op 15-03-2016

<https://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/globalizing-torture-20120205.pdf>

## OVERIG

Art. 6 lid 2 van Paragraaf 2.2 De Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst, Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2002.

Art. 8 van Paragraaf 2.4 Verslaglegging omtrent de taakuitvoering door de diensten, Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2002.