

Vergaderjaar 2009–2010

31 979

Verslag van de commissie voor de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten over haar werkzaamheden in 2008

Nr. 2

VERSLAG VAN DE VIJFDE CONFERENTIE VAN PARLEMENTAIRE COMMISSIES VAN TOEZICHT OP DE INLICHTINGEN- EN VEILIGHEIDSDIENSTEN VAN DE LANDEN VAN DE EUROPESE UNIE

Vastgesteld 24 september 2009

Op 25 en 26 mei 2009 werd in Tallinn de vijfde conferentie gehouden van de parlementaire commissies van toezicht op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten in de lidstaten van de Europese Unie. Organisator en gastheer was de heer J. Rahumägi, voorzitter van de toezichtcommissie uit de Estlandse Riigikogu.

Er werd deelgenomen door vertegenwoordigers van parlementaire en niet-parlementaire toezichtcommissies uit België, Denemarken, Duitsland, Estland, Finland, Hongarije, Letland, Litouwen, Nederland, Noorwegen, Oekraïne, Polen, Portugal, Roemenië, de Tsjechische republiek, de Verenigde Staten van Amerika, Zweden en Zwitserland.

Nederland werd vertegenwoordigd door de heer P. L. B. A. van Geel, voorzitter van de commissie voor de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten uit de Tweede Kamer, en mevrouw I. P. Michiels van Kessenich-Hoogendam, voorzitter van de Commissie van Toezicht op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten.

Gespreksthema's waren: inlichtingen- en veiligheidsdiensten van een niet democratisch land als middel voor grove schending van mensenrechten, moderne uitdagingen en eisen, de relatie tussen de media en de commissies van toezicht en gemeenschappelijke Europese beginselen in toezicht op inlichtingen en contraspionage.

Inlichtingen- en veiligheidsdiensten van een niet democratisch land als middel voor grove schending van mensenrechten

De vertegenwoordigers van de deelnemende landen discussiëren over het belang van het hedendaagse toezicht op de rechtmatigheid van het handelen van inlichtingendiensten gezien vanuit het perspectief van repressie en schending van mensenrechten door inlichtingendiensten in het verleden zoals in de Baltische Staten is gebeurd.

Estland is pas in 1918 onafhankelijk geworden; in 1940 viel de Sovjet-Unie Estland binnen. Tussen 1941 en 1944 was Estland bezet door Duitsland. De

Sovjet-Unie en Duitsland kenden totalitaire regimes met een geheime politie, zoals de KGB en Gestapo. Mensen werden gedeporteerd, of vervolgd, zoals joden, sociaal-democraten en andere oppositiegroepen, of in werkkampen geplaatst. Vanuit Estland zijn 10 000 mensen naar Siberië gedeporteerd als onderdeel van de repressieve politiek. Ook de Nazi's hebben oorlogsmisdrijven in Estland gepleegd. Voor misdrijven als deportatie bestaat geen verjaringstermijn. Het eerste onderzoek naar deportatie is begonnen 1995. Acht zaken zijn inmiddels voor het Hof gebracht; de strafzaak is begonnen in 1999. Acht voormalige geheime agenten zijn veroordeeld. Het beroep van een agent bij het Europees Hof voor de rechten van de mens is verworpen.

Ook in Oost-Duitsland kon de dictatuur blijven bestaan door de geheime dienst. De laatste minister van Staatssicherheit (Stasi) was Erich Mielke (1957–1989); als Stasi generaal was hij medeverantwoordelijk voor de repressie in de DDR. In 1992 werd hij veroordeeld wegens de misdaden die de Stasi onder zijn bewind beging en in 1993 werd hij tot zes jaar veroordeeld wegens de betrokkenheid bij de moord op twee Duitse politieagenten in 1931.

De Stasi had als veiligheids- en inlichtingendienst veel bevoegdheden en kon ook mensen gevangen zetten. De dictatuur kon mede dankzij de Stasi blijven bestaan. Veel bewijs werd vernietigd maar er zijn ook veel documenten overgebleven. Het bestaan van de geheime dienst werd gerechvaardigd met de koude oorlog. Ten tijde van de ineenstorting van de DDR in 1989 had de Stasi 91 000 medewerkers had en 173 000 informanten op een bevolking van 17 miljoen. Daarnaast waren 3000 mensen uit West-Duitsland geregistreerd als Stasimedewerkers.

Ook de geheime dienst in Polen heeft zich schuldig gemaakt aan repressie en schending van de mensenrechten onder het communistische regime. Veel medewerkers van de geheime dienst waren afkomstig uit de Sovjet-Unie. Mensen werden gedwongen te werken in werkkampen; zeker 25 000 mensen zijn in deze werkkampen overleden. De eerste periode van verzet was van 1945 tot 1956 toen het verzet bruuut werd gebroken. Het tweede verzet had wel succes wegens de brede steun van de bevolking. De vakbond Solidariteit dwong de communistische regering door middel van stakingen en onderhandelingen tot vrije verkiezingen op 4 juni 1989.

Geconcludeerd wordt door de deelnemers aan de conferentie dat de geschiedenis en de schaduwen uit het verleden leren dat controle op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten noodzakelijk is. Het verleden leert ook dat de democratie in Europa moet worden beschermd. Een van de belangrijkste taken van de commissies van toezicht is het toezien dat de inlichtingen- en veiligheidsdiensten de wetten naleven en dus rechtmatig handelen. Ook moet het handelen van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten transparant zijn en tegenover de burger kunnen worden verantwoord.

Moderne uitdagingen en eisen

Verscheidene sprekers beklemtonen het belang van het evenwicht tussen de bescherming van de civiele maatschappij door het minimaliseren van de toegenomen terrorisme risico's en het respecteren van de individuele rechten van de burgers.

Dat betekent dat terrorismewetgeving pas zou moeten worden opgesteld na diepgaand onderzoek naar een dergelijke balans. Aan de inlichtingen- en veiligheidsdiensten mogen slechts beperkte bevoegdheden worden gegeven; de vraag naar de proportionaliteit van de activiteiten speelt hierbij een belangrijke rol. Toezicht op de rechtmatigheid van het handelen van de diensten is noodzakelijk. Voor de werkzaamheden van de dien-

sten is een scheiding tussen uitvoering en het verzamelen van inlichtingen noodzakelijk.

Na een discussie wordt geconcludeerd dat samenwerking tussen de Europese toezichtscommissies van groot belang is. Er moet ook een gedeeld begrip zijn voor de bedreigingen die zich in de landen van de Europese Unie kunnen voordoen. Misschien zou het nuttig zijn internetinformatie te delen of gemeenschappelijke databases te beheren. Geopperd wordt een toezichtscommissie op Europees niveau op te richten.

De relatie tussen de media en de commissies van toezicht

Door verscheidene sprekers wordt onderstreept dat de rol van media in deze tijd is toegenomen terwijl ook de dynamiek van verandering in de maatschappij is toegenomen. Velen delen de opvatting dat de relaties tussen veiligheidsdiensten en de commissies van toezicht enerzijds en de media anderzijds behoren tot de belangrijkste vraagstukken bij een definitie van een veiligheidspolitiek in democratische landen. De vrijheid van de pers en de plicht om te informeren behoren tot de grootste verworvenheden van landen die vrijheid en de democratische staat respecteren. Deze vinden ook hun grondslag in wetgeving. Om een veilige staat te scheppen, moet in een open maatschappij een intensieve samenwerking tussen regeringsorganen en burgers worden ontwikkeld. De belangrijkste pijlers van het democratische systeem zijn veiligheid en vrijheid van meningsuiting en van politieke besluitvorming. Bedreigingen voor democratische staten vormen onder andere het globale terrorisme en de internationale criminaliteit. Sommige agressieve groepen proberen de kwetsbare aspecten van de democratische staat te ondermijnen door het verspreiden van bedreigingen die de bedoeling hebben om mensen te intimideren. Een van de vormen van agressie die het meest proberen om publiciteit te zoeken, is het internationale terrorisme. Terrorisme bestaat immers voor het grootste deel uit propaganda. Doelwitten worden zorgvuldig gekozen om het grootste effect te hebben op de publieke opinie. Terrorisme maakt namelijk gebruik van terreur tegen personen of groepen om bijzondere doelen te bereiken die verder gaan dan het maken van slachtoffers. Daarom moet de overheid de media heldere, zorgvuldige en snelle informatie geven zodat zij duidelijk de echte omstandigheden kunnen zien. De overheid moet niet het recht op informatie beperken maar samenwerken met de media. De media moeten worden gezien als bondgenoten in het bestrijden van de bedreigingen van het democratisch systeem. Deze verhouding van vertrouwen en gedeelde verantwoordelijkheid is essentieel; dit houdt in dat de media zichzelf moeten beschouwen als een actief, belangrijk deel van het veiligheidsbeleid, niet alleen voor de staat en zijn volk maar vooral voor het behoud van het democratisch stelsel.

De delegaties wisselen ervaringen van toezichtscommissies met massamedia uit. In Noorwegen is de toezichtscommissie transparanter geworden in vergelijking met 15 jaar geleden door persconferenties en debatten in het openbaar. De openheid wordt in het algemeen ervaren als vruchtbaar. De veronderstelling is dat het vertrouwen zal toenemen naarmate meer openheid wordt betracht over de dilemma's van de commissies. Ook in Duitsland geeft de commissie af en toe een persconferentie; er spelen daar geen echte problemen tussen de media en de commissie. In Zwitserland is een rapport met bevindingen over de vernietiging van bewijs in een crimineel onderzoek aan de media gepresenteerd in een persconferentie. De publicatie was voor het publiek het bewijs dat de regering verantwoordelijk werd gehouden voor haar daden en het heeft het vertrouwen van de burgers in het parlementaire toezicht versterkt.

Gemeenschappelijke Europese beginselen in het toezicht op de inlichtingendiensten en contra spionage

Veel aandacht werd besteed aan de snelle ontwikkelingen van technologie en de gevolgen hiervan voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van burgers. Technisch is het mogelijk talloze persoonlijke gegevens op te slaan, van telefoon en email communicatie. Dit enorme aantal gegevens wordt gebruikt om tevoren geïdentificeerde criminele personen op te sporen. Maar hoe is dit te rijmen met de onschuldpresumptie en de bewijslast? Het is een juridisch uitgangspunt dat overheidsorganen de inbreuken op mensenrechten van individuen moeten rechtvaardigen en niet dat individuen hun angst of bezorgdheid over ongerechtvaardigde inbreuken op hun grondwettelijke rechten en vrijheden moeten rechtvaardigen.

Bovendien heeft de aard van het gebruik van moderne technologie gecombineerd met angsten die de media hebben geproduceerd dan wel gesteund, een opmerkelijke uitbreiding van de cultuur van geheimhouding in veiligheidszaken bevorderd. Overreacties hebben geleid tot verwaarlozing van morele beginselen en wettelijke regels. Het gebruik van uitgebreide mogelijkheden en bevoegdheden voor politie en veiligheidsdiensten vergen een verhoogde democratische, wettelijke en rechterlijke controle om te voorkomen dat burgers en zelfs de maatschappij slachtoffer worden.

De volgende aanbevelingen worden gedaan:

- De mens en zijn vrijheid is een doel terwijl veiligheidsmaatregelen middelen zijn.
- De wetgever is niet alleen volksvertegenwoordiger maar ook de bewaker van de onschendbaarheid van grondwettelijke beginselen en burgerrechten.
- De term oorlog aan het terrorisme is misleidend; terrorisme bestaat uit daden die strafbaar zijn. Deze dienen dan te worden aangepakt in overeenstemming met het strafrecht en strafrechtprocedures.
- Ook inlichtingendiensten moeten verantwoording afleggen voor hun acties ten overstaan van de rechterlijke macht en/of parlementen.
- De wetten zouden voldoende bescherming moeten bieden tegen mogelijk misbruik of gebruik van preventieve of dwangmaatregelen. Alle vormen van marteling, wrede of onmenselijke behandeling en geheime gevangenneming zijn onwettig en niet acceptabel.
- Inbreuken op het zelfbeschikkingsrecht, de persoonlijke levenssfeer en het privéleven moeten berusten op zorgvuldige, toegankelijke en voorzienbare wettelijke regels.
- Maatregelen, vooral die zijn gebaseerd op geheime inlichtingen, moeten indachtig de fundamentele rechten van de betrokken individuen zijn.

Verklaring van Tallinn

De conclusie van de conferentiedeelnemers was dat ondanks de verschillen in toezicht op inlichtingen- en veiligheidsdiensten democratische controle door allen noodzakelijk wordt geacht in verband met het respecteren van de mensenrechten.

Een andere conclusie was dat de activiteiten van de inlichtingendiensten steeds Europees worden door de uitwisseling van gegevens.

Besloten werd om de volgende – zesde – conferentie in Brussel te houden met als onderwerp het oprichten van een kenniscentrum voor het uitwisselen van kennis en jurisprudentie op vrijwillige basis.

De conferentie werd afgesloten met de unanieme aanvaarding van de navolgende verklaring.¹

De voorzitter van de commissie voor de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten,
Van Geel,

De griffier van de commissie,
De Gier

¹ De verklaring werd mede ondertekend door Noorwegen en Zwitserland.

Draft. 26.05.09

Declaration of Tallinn

Participants of the Conference of the Parliamentary Committees for the Oversight of Intelligence and Security Services of the European Union Member States having met at their 5th Conference, held on 25th and 26th of May 2009, in Tallinn, and:

Aware that without internal and external security, the protection of individual rights and other democratic values is not possible;

Recalling that in guaranteeing of national security and the use of secret intelligence measures the rule of law must be strictly respected and the interest of the State in protecting its national security must be balanced against the seriousness of the interference with the respective individuals' rights;

Drawing the attention to the principle that the control of the security services cannot be merely administrative and the fact that judicial control at the initiative of persons concerned is of limited character;

Emphasising the principles arising from the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms and the guiding role of the decisions the European Court of Human Rights in developing standards for secret surveillance measures and control over the security services;

Aiming at promoting and ensuring common understanding of democratic principles

Declare the following:

1. An adequate legislative framework is primary, but not the only pre-requisite to achieve the standards of democratic control over security services.
2. The importance of national parliaments is not limited to approving legal regulations on which the legality and authority of security agencies are based. The ultimate legitimacy of security services is ensured through reliable, effective and well functioning oversight.
3. External oversight of the security services, which may be exercised either directly by a parliamentary committee or body accountable to parliament or by an independent official, e.g. ombudsman institution, has a specific role in creating and enhancing public confidence toward security services both at national and European level as well as mutual trust between security services of different states.
4. Taking into account the importance of the foreseeability of guarantees and protection of individual rights throughout Europe and in order to secure the public confidence at European level, there is a need for expressing common democratic values and harmonising the principles of secret surveillance measures and democratic oversight of security services and raising the public awareness of these practices.
5. The next conference will be held in the second half of 2010, in Brussels, hosted by the Belgian Senate. The proposal for the creation of a European centre of expertise for the parliamentary oversight of the intelligence and security services will be discussed at the sixth conference.