

ONGERUBRICEERD

CCSS-*rapport*
CCSS-05-004

Democratische Controle Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten

Clingendael Centrum voor
Strategische Studies TNO



Oude Waalsdorperweg 63
Postbus 96864
2509 JG 's-Gravenhage

Telefoon 070 374 00 00
Fax 070 328 09 61

Datum
Augustus 2005

Auteur(s)
Drs. D.J. Stolk, Mr. S. Boeke, Dr. M. Boot-Matthijssen en
Drs. J. Jansen

© 2005 CCSS

Opdrachtnummer -
Opdrachtgever Ministerie van BZK
Organisatieonderdeel AIVD
Projectbegeleider -
Organisatieonderdeel Kabinet en Juridische Aangelegenheden

Rubricering
Titel Ongerubriceerd
Managementuittreksel Ongerubriceerd
Samenvatting Ongerubriceerd
Rapporttekst Ongerubriceerd
Bijlagen Ongerubriceerd
Vastgesteld door KJA
Vastgesteld d.d. 18 augustus 2005

Exemplaar nr.
Oplage 30
Aantal pagina's 78 (incl. bijlagen, excl. distributielijst)
Aantal bijlagen 2

ONGERUBRICEERD

Managementuittreksel

Probleemstelling

In november 2004 heeft de Commissie Bestuurlijke Evaluatie Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst het rapport “De AIVD in verandering” uitgebracht. Dit rapport is op 30 maart 2005 aan de orde gekomen tijdens een algemeen overleg van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) met de vaste commissie voor BZK. Tijdens dat overleg heeft de minister van BZK aan de Tweede Kamer toegezegd in september 2005 met een overzicht te komen over de wijzen waarop in een aantal landen de democratische controle op inlichtingen- en veiligheidsdiensten (I&V-diensten) is vormgegeven. Dit overzicht moet behulpzaam zijn bij de beoordeling door regering en parlement van het in ons land vigerende toezichtstelsel.

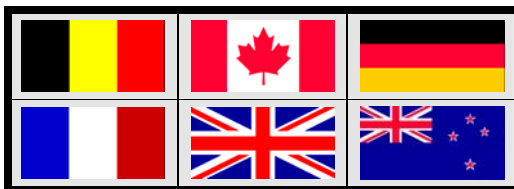
De Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD) heeft namens BZK aan het Clingendael Centrum voor Strategische Studies TNO (CCSS) opdracht gegeven om in een kortlopend, kwalitatief onderzoek een raamwerk te ontwikkelen dat na invulling een beeld geeft van de toezichtmechanismen waaraan I&V-diensten in een zeker land uit oogpunt van democratische controle zijn onderworpen. Tevens is een quick-scan-inventarisatie op basis van het raamwerk gevraagd voor België, Canada, Duitsland, Frankrijk, Nieuw-Zeeland en het Verenigd Koninkrijk.

Beschrijving van de werkzaamheden

Het onderzoek heeft voornamelijk plaatsgevonden door middel van literatuuronderzoek en *desk research* en had een inventariserend en – vanwege de korte doorlooptijd – een quick-scan-karakter. Daarbij was de aandacht vooral gericht op de parlementaire toezichtsmechanismen en was er sprake van twee, deels parallelle, hoofdactiviteiten, te weten:

- Ontwikkeling van het raamwerk;
- Inventarisatie van controle op I&V-diensten in bovengenoemde landen.

Tijdens het onderzoek zijn deskundigen geraadpleegd van de I&V-diensten en van instanties met controletaken op de I&V-diensten. Dit is onder meer gebeurd tijdens een interactieve workshop waarin het raamwerk is vastgesteld. Tevens is met hen een selectie gemaakt van de deelaspecten waaraan de inventarisatie, gegeven de beperkte doorlooptijd, vooral aandacht diende te schenken.



Resultaten en conclusies

Het ontwikkelde raamwerk bevat de essentiële kenmerken (indicatoren) van controlemechanismen op I&V-diensten in een democratisch bestel. Het raamwerk bestaat uit de volgende vier hoofdruiken:

- *Actoren*: de I&V-diensten en de controlerende instanties;
- *Beginselen* van controle op I&V-diensten binnen een democratisch bestel;
- *Taken en bevoegdheden* van controlerende instanties;
- *Werkwijzen* van controlerende instanties bij de inzet van controlerende bevoegdheden.

Van de zes onderzochte landen zijn de wijzen van parlementaire controle op I&V-diensten in kaart gebracht, zoals deze in regelgeving zijn vastgelegd (dit hoeft overigens niet overeen te komen met de praktijk). Bij de beginselen voor controle zijn dit de wetgeving, de diepgang van de informatie waarover het parlement kan beschikken en het feit of het parlement beschikt over een ‘gespecialiseerd comité’. Aangaande de controlerende instanties is vooral geïnventariseerd wat hun taken en bevoegdheden zijn, wanneer en hoe vaak zij van die bevoegdheden gebruik maken en hoe zij toegang tot informatie verkrijgen. Deze resultaten vormen belangrijk basismateriaal voor de informatie zoals door de minister van BZK voor september 2005 is toegezegd aan de vaste commissie voor BZK.

Toepasbaarheid

Het raamwerk is toepasbaar voor westerse democratieën en is bruikbaar voor de analyse van de parlementaire controle in Nederland en in andere landen dan die in deze studie zijn onderzocht. Het raamwerk kan aangepast worden als in de toekomst ook andere aspecten als belangrijk aangemerkt worden voor parlementaire controle op I&V-diensten.

De in de inventarisatie gevonden gegevens kunnen als basismateriaal dienen voor verdere analyse. Te denken valt aan de onderlinge vergelijking van de zes landen, maar ook aan het nader onderzoeken van de situatie in deze landen in de praktijk.

Projectbegeleider AIVD, afdeling KJA
Projectleider Drs. D.J. Stolk
Projecttitel Democratische Controle Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten
Projectnummer 015.34981
Projectplanning Start 16 juni 2005 Gereed 30 augustus 2005
Projectteam Mr. S. Boeke, Dr. M. Boot-Matthijssen, Drs. J. Jansen en Drs. D.J. Stolk

Inhoud

Afkortingen	5
1. Inleiding	7
1.1 Achtergrond	7
1.2 Leeswijzer	8
2. Studiedefinitie en werkwijze	9
2.1 Doelstelling	9
2.2 Afbakening van het onderzoek	9
2.3 Betrokken instanties	10
3. Aanpak	11
3.1 Hoofdactiviteit 1: Raamwerkontwikkeling	11
3.2 Hoofdactiviteit 2: Quick-scan-inventarisatie	11
4. Raamwerk	13
4.1 Opzet van onderzoek	13
4.2 Raamwerkbeschrijving	17
5. Parlementaire controle in zes landen	27
5.1 België	28
5.2 Duitsland	35
5.3 Frankrijk	40
5.4 Verenigd Koninkrijk	45
5.5 Canada	50
5.6 Nieuw-Zeeland	57
6. Conclusies	65
7. Referenties	67
7.1 Documenten	67
7.2 Geraadpleegde websites	69
8. Ondertekening	71
Bijlage A Raamwerk	1
Bijlage B Overzicht van de quick-scan-inventarisatie	1

Afkortingen

ADIV	Algemene Dienst Inlichting en Veiligheid (België)
AIVD	Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst
BfV	Bundesamt für Verfassungsschutz (Duitsland)
BGBL	Bundesgesetzblatt (Duitsland)
BND	Bundesnachrichtendienst (Duitsland)
BNDG	Gesetz über den Bundesnachrichtendienst (Duitsland)
BS	Belgisch Staatsblad
BVerfSchG	Gesetz über die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in Angelegenheiten des Verfassungsschutzes und über das Bundesamt für Verfassungsschutz (Duitsland)
BZK	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CCSS	Clingendael Centrum voor Strategische Studies TNO
CIR	Comité Interministériel du Renseignement (Frankrijk)
CIVD	Commissie Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten
CNCIS	Commission Nationale du Contrôle des Interceptions de Sécurité (Frankrijk)
CNIL	Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés (Frankrijk)
CODA	Coördinatie-orgaan voor dreigingsanalyse (België)
CSE	Communications and Security Establishment (Canada)
CSIS	Canadian Security Intelligence Service (Canada)
CTIVD	Commissie van Toezicht betreffende de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten
DCAF	Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces
DCRG	Direction Centrale des Renseignements Généraux (Frankrijk)
DDIS	Directorate of Defence Intelligence and Security (Nieuw-Zeeland)
DGSE	Direction Générale de la Sécurité Extérieure (Frankrijk)
DIS	Defence Intelligence Staff (VK)
DPMC	Department of the Prime Minister and Cabinet (Nieuw-Zeeland)
DPSD	Direction de la Protection et de la Sécurité de la Défense (Frankrijk)
DRM	Direction du Renseignement Militaire (Frankrijk)
DST	Direction de la Surveillance du Territoire (Frankrijk)
EAB	External Assessments Bureau (Nieuw-Zeeland)
EU	Europese Unie
EVRM	Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens
G 10G	Gesetz zur Beschränkung des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses (Duitsland)

GCHQ	Government Communications Headquarters (VK)
GCSB	Government Communications Security Bureau (Nieuw-Zeeland)
GG	Grundgesetz (Duitsland)
IG	Inspector General (Canada)
ISA	Intelligence Services Act 1994 (VK)
ISC	Intelligence and Security Committee (VK en Nieuw-Zeeland)
I&V	Inlichtingen en Veiligheid
JIC	Joint Intelligence Committee (VK)
KJA	Kabinet en Juridische Aangelegenheden (onderdeel van de AIVD)
MAD	Militärische Abschirmdienst (Duitsland)
MADG	Gesetz über den Militärischen Abschirmdienst (Duitsland)
MIVD	Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst
MI5	Security Service (VK)
MI6	Secret Intelligence Service – ook wel SIS genoemd (VK)
NSA	National Security Agency (VS)
NZSIS	New Zealand Security Intelligence Service
PA RvE	Parlementaire Assemblee van de Raad van Europa.
PAC	Public Accounts Office (VK)
PKGr	Parlamentarisches Kontrollgremium (Duitsland)
PKGrG	Gesetz über die parlamentarische Kontrolle nachdienstlicher Tätigkeit des Bundes (Duitsland)
PM	Prime minister (VK en Nieuw-Zeeland)
PSEP	Minister of Public Safety and Emergency Preparedness (Canada)
RCMP	Royal Canadian Mounted Police (Canada)
RIPA	Regulation of Investigatory Powers Act 2000 (VK)
RNV	Raad voor Nationale Veiligheid
SGDN	Secrétaire Général de la Défense Nationale (Frankrijk)
SIGINT	Signals Intelligence
SIRC	Security Intelligence Review Committee (Canada)
SIS	Secret Intelligence Service – ook wel MI6 genoemd (VK)
VK	Verenigd Koninkrijk
VS	Verenigde Staten
WEU	West-Europese Unie
WIV	Wet op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten 2002

1. Inleiding

Dit rapport beschrijft een raamwerk waarmee het mogelijk is om democratische controlemechanismen op inlichtingen- en veiligheidsdiensten van verschillende landen te karakteriseren en vergelijken. Tevens bevat het rapport de resultaten van de inventarisatie van controlemechanismen in een zestal landen.

1.1 Achtergrond

In november 2004 heeft de Commissie Bestuurlijke Evaluatie Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst haar rapport uitgebracht ([1]). Dit rapport is op 30 maart 2005 aan de orde gekomen tijdens een algemeen overleg van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) met de vaste commissie voor BZK. Tijdens dat overleg heeft de minister van BZK aan de Tweede Kamer toegezegd in september 2005 met een overzicht te komen over de wijzen waarop in een aantal landen de parlementaire controle op inlichtingen- en veiligheidsdiensten (I&V-diensten) is vormgegeven¹. In de vergaderperiode 1996-1997 is aan de Tweede Kamer een beknopt overzicht aangeboden dat was toegespitst op zes landen ([2]). In september 2005 wil de minister van BZK opnieuw een overzicht aanbieden van deels dezelfde landen.

Om het toegezegde overzicht op een verantwoorde wijze te kunnen opstellen is er behoefte aan een raamwerk dat een duidelijk beeld geeft van de interne en externe toezichtsmechanismen waaraan I&V-diensten vanuit het oogpunt van democratische controle kunnen zijn onderworpen. Na invulling van het raamwerk voor een bepaald land dient duidelijk te zijn wat er wordt gecontroleerd, wat de diepgang van de controle is, wanneer controle plaatsvindt en door welke instanties de controle wordt uitgeoefend.

Een dergelijk raamwerk omvat dus meer dan wat door de minister aan de Kamer is toegezegd – te weten uitsluitend de parlementaire controle – aangezien ook niet-parlementaire controlerende instanties erin geplaatst kunnen worden. Dat is nodig vanwege de verschillende rollen die het parlement bekleedt in de diverse landen. Zonder deze verbreding zou het onmogelijk zijn een correct beeld van de controle op I&V-diensten binnen het democratische bestel van verschillende landen te schetsen.

De Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD) heeft namens BZK aan het Clingendael Centrum voor Strategische Studies TNO (CCSS) opdracht gegeven om in een kortlopend, kwalitatief onderzoek een raamwerk democratische controle I&V-diensten te ontwikkelen en om dit raamwerk gedeeltelijk toe te passen met het

¹ Zie [26] voor het verslag van dit overleg.

verrichten van een quick-scan-onderzoek naar de controlestelsels in België, Canada, Duitsland, Frankrijk, Nieuw-Zeeland en het Verenigd Koninkrijk.

1.2 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 worden als referentiekader en achtergrond de doelstelling van de studie en de uitgangspunten uiteengezet. Hoofdstuk 3 beschrijft de gekozen aanpak. Vervolgens komt in hoofdstuk 4 het ontwikkelde raamwerk aan de orde. De resultaten van de quick-scan zijn beschreven in hoofdstuk 5. In hoofdstuk 6 is een aantal conclusies getrokken naar aanleiding van het verrichte onderzoek. Ten slotte bevat hoofdstuk 7 een overzicht met referenties.

2. Studiedefinitie en werkwijze

Dit hoofdstuk beschrijft de kaders van het onderzoek. Achtereenvolgens komen de doelstelling (paragraaf 2.1), de afbakening (paragraaf 2.2) en de betrokken instanties (paragraaf 2.3) aan de orde.

2.1 Doelstelling

Het doel van de door BZK geformuleerde opdracht aan het CCSS was tweeledig:

- a) het ontwikkelen van een raamwerk van indicatoren voor de wijze waarop qua beleid en uitvoering democratisch toezicht op I&V-diensten kan plaatsvinden. Elementen in dat raamwerk zijn onder meer de aspecten rechtmatigheid en doelmatigheid waarop controlerende instanties kunnen toezien, alsmede de werkwijzen van deze instanties (frequentie van controle, toegang tot informatie, e.d.);
- b) het maken van een overzicht voor een zestal landen betreffende de wijze waarop toezicht op I&V-diensten wordt uitgeoefend, te weten België, Canada, Duitsland, Frankrijk, Nieuw-Zeeland en het Verenigd Koninkrijk (zie bijgaand kader voor de toelichting op de keuze van deze landen). Vertrekpunt hierbij is het landenoverzicht dat in 1996 door de minister van Binnenlandse Zaken aan de Tweede Kamer is gerapporteerd ([2]).

Toelichting op de selectie van landen

In een eerdere beantwoording van Kamervragen aangaande controle op I&V-diensten in 1996 ([2]) is ervoor gekozen Duitsland, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk (de drie grote West-Europese landen) te onderzoeken. Tevens werden de stelsels van onder andere België en Canada behandeld. België had destijds een relatief recente wetgeving. Canada was geselecteerd om een vergelijking te kunnen maken met een niet-West-Europees land. In het onderhavige onderzoek zijn door de AIVD deze vijf landen opnieuw geselecteerd. Daarnaast is door de dienst Nieuw-Zeeland voor de inventarisatie uitgekozen omdat dat land, evenals Canada en Nederland, een gecombineerde I&V-dienst heeft.

2.2 Afbakening van het onderzoek

De opdracht is vooraf ingekaderd door onderstaande uitgangspunten en randvoorwaarden. Per onderwerp is tevens aangegeven wat de consequenties ervan waren voor het onderzoek.

1. *Inventariserend karakter*

Bij het maken van het overzicht van toezicht op I&V-diensten in de diverse landen gaat het puur om een inventarisatie van gegevens en uitdrukkelijk niet om het uitvoeren van een analyse aan de hand van de gevonden gegevens. Er worden daarom geen waardeoordelen gegeven. Evenmin worden vergelijkingen tussen de diverse landen of met de situatie in Nederland gemaakt.

2. *Literatuuronderzoek*

Het onderzoek dient in de vorm van desk research plaats te vinden met input vanuit literatuuronderzoek. Er kan geen gebruik gemaakt worden van interviews met betrokkenen in de verschillende landen van onderzoek. Het resultaat van de landeninventarisatie is daarom een beschrijving van de werkzaamheden van controlerende instanties zoals deze in regelgeving is vastgelegd (theorie). Dit hoeft niet overeen te komen met de situatie in de praktijk.

3. *Quick-scan-karakter*

Per land is maximaal één dag beschikbaar voor het verzamelen van gegevens. Dit levert uiteraard beperkingen op voor het volledig en uitvoerig kunnen behandelen van alle elementen uit het raamwerk. Daarom is besloten om in een workshop met verschillende experts een selectie te maken van elementen uit het raamwerk die prioriteit moeten krijgen binnen de inventarisatie².

4. *Korte doorlooptijd*

Het project moet in korte tijd worden uitgevoerd. De ontwikkeling van het raamwerk en de uitvoering van de landeninventarisatie moeten daarom, in plaats van na elkaar, grotendeels parallel uitgevoerd worden. Dit kan ertoe leiden dat de structuur van het raamwerk niet overal één op één kan worden toegepast in de landeninventarisatie.

2.3 Betrokken instanties

Bij de uitvoering van het project waren deskundigen betrokken van de volgende organisaties:

- a) Instanties met controletaken op I&V-diensten:
 - Commissie van Toezicht betreffende de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (CTIVD);
 - Algemene Rekenkamer.
- b) I&V-diensten:
 - Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst;
 - Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (MIVD).
- c) Clingendael Centrum voor Strategische Studies TNO.

² Zie hoofdstuk 5 voor de selectie van de elementen uit het raamwerk ten behoeve van de quick-scan-inventarisatie.

3. Aanpak

Om de in paragraaf 2.1 geformuleerde doelstelling te realiseren is een plan van aanpak opgesteld. Dit plan voorziet in twee hoofdactiviteiten:

- Hoofdactiviteit 1: ontwikkeling van het raamwerk (paragraaf 3.1);
- Hoofdactiviteit 2: uitvoering van de inventarisatie voor de geselecteerde zes landen (paragraaf 3.2).

3.1 Hoofdactiviteit 1: Raamwerkontwikkeling

Op basis van de in de opdracht doelstelling geformuleerde elementen (zie paragraaf 2.1) is een concepturaamwerk van indicatoren voor democratische controle op I&V-diensten opgesteld. Hierbij is onder andere gebruik gemaakt van studies van het Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF) ([3], [4] en [8]). Verder zijn verschillende documenten geraadpleegd om de elementen waar nodig verder aan te vullen (zie tevens paragraaf 4.1.2). Het hieruit resulterende concepturaamwerk is tijdens een workshop op 28 juni 2005 met een aantal betrokken experts getoetst en vervolgens, daar waar nodig, aangepast.

3.2 Hoofdactiviteit 2: Quick-scan-inventarisatie

Voor het opstellen van het overzicht van parlementaire controle op I&V-diensten in de zes landen is gebruik gemaakt van openbare bronnen en van via de AIVD en de CTIVD verkregen ongerubriceerde informatie. Daarbij is ernaar gestreefd al zo veel mogelijk aan te sluiten bij het raamwerk dat parallel in ontwikkeling was (hoofdactiviteit 1). In de inleiding van hoofdstuk 5 is aangegeven op welke elementen uit het raamwerk de inventarisatie zich heeft toegespitst.

4. Raamwerk

In dit hoofdstuk is het ontwikkelde raamwerk beschreven. Eerst wordt op de achterliggende onderzoeksvraag ingegaan en wordt een aantal begrippen behandeld (paragraaf 4.1). Vervolgens komt het raamwerk aan de orde (paragraaf 4.2).

4.1 Opzet van onderzoek

4.1.1 Onderzoeksvragen

De achterliggende onderzoeksvraag bij het op te stellen raamwerk is:

“Hoe vindt de controle op I&V-diensten plaats binnen het democratische bestel van verschillende westerse democratieën?”

Het te ontwikkelen raamwerk dient zodanig te zijn vormgegeven, dat na invulling ervan voor een specifiek westers land bovenstaande vraag voor dat betreffende land afdoende is beantwoord. De onderzoeksvraag is daartoe omgezet in de volgende geoperationaliseerde deelvragen:

- welke I&V-diensten bestaan binnen de geselecteerde landen, wat zijn hun taken en welke verschillende instanties voeren de controle op hen uit?;
- aan welke beginselen voor democratische controle dient een stelsel te voldoen?;
- wat zijn de taken en bevoegdheden van de controlerende instanties?;
- wat zijn de kenmerken van de werkwijzen van controlerende instanties die als maatstaven kunnen dienen voor diepgang en kwaliteit?

Alle aspecten uit bovenstaande vier deelvragen zijn in het raamwerk verwerkt in vier overeenkomstige hoofdrubrieken.

4.1.2 Context van het onderzoek

I&V-diensten zijn publieke organen die inbreuk op grondrechten mogen maken. Bovendien voeren zij hun werkzaamheden doorgaans onder strikte geheimhouding uit. Mede hierdoor is de controle op I&V-diensten al veelvuldig onderwerp van onderzoek geweest. Dit heeft geleid tot de ontwikkeling van verscheidene publicaties en rapportages op dit terrein. Binnen deze studie is hiervan gebruik gemaakt. Het gaat om de volgende, in het verleden verrichte, onderzoeken:

- zoals genoemd in paragraaf 1.1 is in het vergaderjaar 1996-1997 een overzicht van de controlestelsels in verschillende westerse landen aan de Kamer toegezonden [2]. Dit betrof een beperkte studie die bedoeld was om het Nederlandse stelsel – zoals neergelegd in het voorstel tot herziening van de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten (WIV 2002) – in een bredere

internationale context te kunnen plaatsen. In het onderhavige CCSS-onderzoek is de informatie uit deze studie uit 1996 zowel geactualiseerd als verder uitgebreid;

- de CTIVD heeft na het aanvangen van haar werkzaamheden ook zelf onderzoeken (laten) verricht(en) naar de controlestelsels in diverse landen. Dit heeft geresulteerd in een aantal notities aangaande de stelsels in afzonderlijke landen ([16], [17] en [18]). Van deze notities, die de CTIVD ten behoeve van deze studie ter beschikking heeft gesteld, is door CCSS dankbaar gebruik gemaakt;
- binnen het kader van de Europese Unie (EU) is het initiatief genomen om de verschillende parlementaire toezichtscommissies met elkaar in contact te laten treden. Dit is uitgemond in een tweetal conferenties. De visies van de verschillende leden van de parlementaire toezichtscommissies, die zijn opgetekend in een verslag van de tweede conferentie ([5]), zijn in de voorliggende CCSS-studie gebruikt;
- vanuit de West-Europese Unie (WEU) is op 4 december 2002 een rapportage verschenen ([6]) die inzicht geeft in de verschillende stelsels van parlementair toezicht binnen eenentwintig landen (i.e. WEU-lidstaten, *associate member countries*, *associate partner countries* en *observer countries*). Deze rapportage pleit voor een meer effectieve controle op I&V-diensten door nationale parlementen als een voorwaarde voor de versterking van de in toenemende mate noodzakelijke internationale samenwerking tussen I&V-diensten. Ze biedt parlementariërs een aantal handvatten om zelf de eventueel benodigde aanpassingen in de nationale stelsels te kunnen doorvoeren;
- een recent verschenen en verhelderende rapportage aangaande principes van democratisch toezicht op de veiligheidssector in brede zin is afkomstig van de Raad van Europa ([7]). Verschillende beginselen die in het raamwerk van de onderhavige studie zijn gebruikt, zijn afkomstig uit deze rapportage;
- ten slotte is gebruik gemaakt van studies van het Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, in het bijzonder van een drietal DCAF-publicaties bij de opzet van het raamwerk. Deze documenten behandelen respectievelijk het parlementaire toezicht op de veiligheidssector in brede zin ([4]), de middelen voor nationale parlementen om het toezicht op inlichtingendiensten te verbeteren ([3]) en het juridische kader waarbinnen democratische controle op inlichtingendiensten dient plaats te vinden ([8]).

4.1.3 Begrippenkader

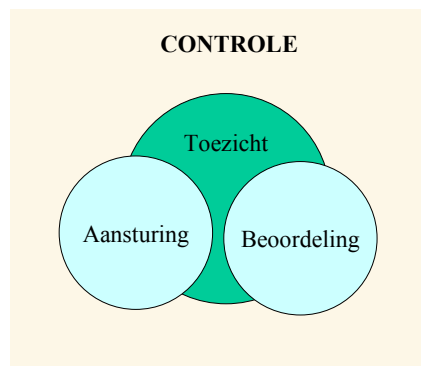
Alvorens het raamwerk te ontwikkelen is een aantal begrippen nader omschreven. Het betreft met name de begrippen controle, democratische controle, parlementaire controle en het onderscheid tussen rechtmatigheid en doelmatigheid. In het navolgende komen deze aan de orde.

4.1.3.1 Controle

In navolging van DCAF ([3]; blz.139) is het begrip controle op I&V-diensten als volgt omschreven (zie tevens Figuur 4-1):

Controle bestaat uit de elementen aansturing (DCAF: 'control'), toezicht (DCAF: 'oversight') en beoordeling (DCAF: 'review'):

- a) **Aansturing** heeft in het kader van de onderhavige studie betrekking op het leiden, het ervoor verantwoordelijkheid dragen en het beleidsmatig beïnvloeden van I&V-diensten.
Voorbeelden van aansturing zijn: het kunnen stellen van beleidsprioriteiten, het kunnen beïnvloeden van aanstellingen en het spelen van een rol in de budgettaire besluitvorming van een dienst;
- b) **Toezicht** heeft betrekking op de controle van de I&V-diensten in strategische, algemeen maatschappelijke zin; toezicht richt zich niet op de directe leiding of de beïnvloeding van besluitvorming of uitkomsten.
Voorbeelden van toezicht zijn: periodiek geïnformeerd worden over actuele of lopende zaken, mogelijkheden personeel van de diensten te horen en het toegang hebben tot relevante informatie;
- c) **Beoordeling** betreft het toetsen van de I&V-diensten achteraf en heeft betrekking op operationele situaties.
Voorbeelden van beoordeling zijn: mogelijkheden tot behandeling van klachten van burgers en het steekproefsgewijs toetsen van rechtmatigheid van handelen bij specifieke dossiers achteraf.



Figuur 4-1: Controle-elementen

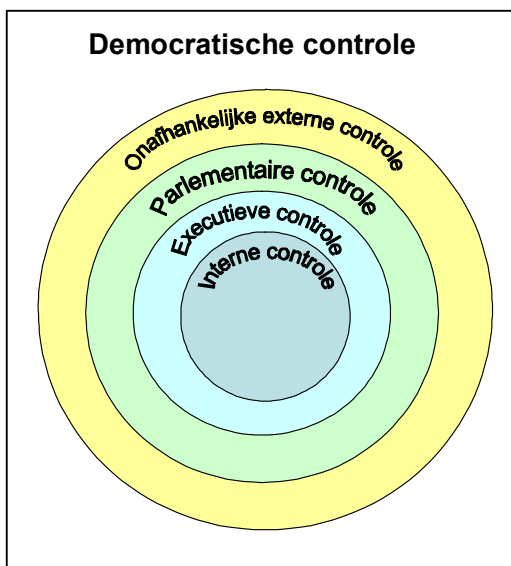
Merk op dat controle direct kan zijn (rechtstreeks) maar ook indirect (dat wil zeggen controle via derden).

4.1.3.2 Democratische controle

Democratische controle is door DCAF wel omschreven als een uitkomst van de specifieke context van een land. Dit maakt het moeilijk om het begrip democratische controle in te kaderen en om er normatieve modellen te creëren om deze controle aan te toetsen³. Controle op I&V-diensten binnen een democratisch bestel vindt plaats door een verscheidenheid aan actoren en instituties. Dit is mede ontstaan door het principe van de scheiding der machten ter voorkoming van machtsmisbruik, waardoor uitvoering en controle daarop zich niet uitsluitend in één hand bevinden.

In navolging van DCAF is in deze studie een indeling gemaakt in vier categorieën actoren (overeenkomstig de vier schillen in Figuur 4-2) die een rol kunnen spelen bij het toezicht op I&V-diensten:

- interne controle op het niveau van de dienst;
- controle door de uitvoerende macht;
- parlementaire controle;
- controle door externe onafhankelijke controleinstanties.



Figuur 4-2: Vormen van democratische controle

3 In [15] schrijft DCAF: “But what exactly is democratic control, and how can we conceptualise it? Generally speaking, we see a state’s system of democratic control as being a product of its system of government, politics, history and culture. And as there are many different cultures and political systems, many different norms and practices of democratic control exist as well. Consequently, and for better or worse, there is no single, definitive normative model for democratic control.”

Interne controle richt zich onder meer op de rechtmatigheid van handelen, de aansturing van de uitvoering van de taken en het bevorderen van een correcte en professionele taakuitoefening door de dienst. De uitvoerende macht richt zich op het bepalen van de prioriteiten, het toedelen van budgetten en het stellen van richtlijnen voor de uitvoering van het werk alsmede het toezicht hierop.

Parlementaire controle richt zich doorgaans op wet- en regelgeving, goedkeuring van budgetten, algemeen beleid en rechtmatigheid van handelen. Tot slot richten externe organisaties zich op een verscheidenheid aan onderwerpen waarbij een bijzondere rol is weggelegd voor de controle op rechtmatigheid door de rechterlijke macht en de behandeling van klachten door instanties als een Nationale Ombudsman. Verder vallen ook externe instanties die zijn opgericht met als specifieke taak de onafhankelijke controle op I&V-diensten, onder dit type controlerende instantie.

4.1.3.3 Parlementaire controle

De onderhavige studie richt zich vooral op parlementaire controle. Parlementaire controle betreft de instrumenten ter controle waarover het parlement of een deel van het parlement direct of indirect kan beschikken.

Voorbeelden van parlementaire controle zijn de instelling van een parlementaire commissie met onderzoeksbevoegdheden (direct) of de aanwijzing van een externe instantie die periodiek aan het parlement dient te rapporteren (indirect).

4.1.3.4 Rechtmatigheid en doelmatigheid

Rechtmatigheid betekent volgens Van Dale: *“in overeenstemming met of volgens het recht, de regels”*. Onder controle op rechtmatigheid wordt in het vervolg verstaan: de controle op de naleving van de ter zake geldende wet- en regelgeving.

Doelmatigheid betekent: *“geschikt voor het doel waarvoor het gemaakt is”*. Onder controle op doelmatigheid wordt verder verstaan: de controle op de efficiëntie van de werkprocessen.

Tijdens de eerder genoemde workshop met betrokken experts zijn de begrippen ‘rechtmatigheid’ en ‘doelmatigheid’ ten behoeve van het raamwerk nader geoperationaliseerd in een aantal deelaspecten. Zie hiervoor paragraaf 4.1.3.4.

4.2 Raamwerkbeschrijving

Het raamwerk is opgebouwd rond vier hoofdrubrieken, die op hun beurt verder zijn uitgesplitst in (deel)aspecten. De hoofdrubrieken en bijbehorende (deel)aspecten bevatten gezamenlijk de kenmerken die parlementaire controlemechanismen tussen verschillende landen inzichtelijk en onderling vergelijkbaar maken. De vier hoofdrubrieken zijn:

- **Actoren**, zijnde de I&V-diensten en de controlerende instanties;
- **Beginselen** van parlementaire controle op I&V-diensten binnen een democratisch bestel;

- **Taken en bevoegdheden** van controlerende instanties;
- **Werkwijzen** van controlerende instanties bij de inzet van hun controlerende bevoegdheden.

In de navolgende subparagrafen zijn de vier hoofdrubrieken nader uitgewerkt en toegelicht. Bijlage A bevat een schematische samenvatting van het raamwerk.

4.2.1 Actoren

Het raamwerk onderscheidt twee hoofdgroepen actoren, te weten de I&V-diensten en de controlerende instanties.

4.2.1.1 I&V-diensten

Inlichtingen- en veiligheidsdiensten variëren internationaal gezien sterk. Aan de ene zijde van het spectrum bevinden zich diensten die zich bezighouden met offensieve inlichtingenoperaties in het buitenland, gericht op het verkrijgen van informatie op politiek, economisch, technologisch of ander gebied. Aan de andere zijde bevinden zich diensten die zich uitsluitend in het binnenland bezighouden met defensieve taken: het treffen van beveiligingsbevorderende maatregelen.

Allerlei mengvormen zijn denkbaar. Deze diensten, met hun verschillende mandaten, zijn voorts ondergebracht bij een grote diversiteit aan ministeries. Zo valt bijvoorbeeld de inlichtingendienst in Zweden onder het politieapparaat en in Nieuw-Zeeland direct onder de minister-president.

I&V-diensten hebben echter een aantal kenmerken met elkaar gemeen. Zowel inlichtingen- als veiligheidsdiensten houden zich bezig met zaken die de nationale veiligheid betreffen⁴. Een ander kenmerk is dat – door de gevoeligheid van het onderwerp nationale veiligheid – een deel van de werkzaamheden onder geheimhouding dient te worden verricht. Tot slot beschikken deze diensten over bevoegdheden die een inbreuk kunnen maken op grondrechten van personen.

In het raamwerk wordt het mandaat van de I&V-diensten wordt gekenmerkt door de volgende vier aspecten:

a) **Taakveld:**

Hier gelden twee kenmerken die ieder afzonderlijk een I&V-dienst als een civiele dan wel een militaire dienst kwalificeren:

- de dienst valt al dan niet onder het ministerie van defensie of equivalent hiervan;
- het mandaat van de dienst formuleert een specifieke civiele en/of militaire taak.

⁴ Probleem met nationale veiligheid is dat landen dit begrip verschillend interpreteren. Hun interpretaties zijn onder meer afhankelijk van de eigen positie in de internationale betrekkingen, de binnenlandse veiligheidssituatie en de diverse strategische belangen.

b) **Geografische oriëntatie:**

Het gebied waarin de dienst zijn activiteiten ontplooit: in het binnenland en/of het buitenland.

c) **Takenpakket** bestaande uit één of meerdere van de volgende taken:

- *intelligence*: het inwinnen van informatie en het creëren van informatieproducten ten behoeve van de nationale veiligheid;
- beveiliging: het treffen van beveiligingsbevorderende maatregelen, inclusief het uitvoeren van veiligheidsonderzoeken ten behoeve van de nationale veiligheid;
- executieve taakuitoefening: het uitvoeren van handhavingstaken ten behoeve van opsporing en vervolging.

d) **Bevoegdheden van diensten:**

Voorlopig zijn de volgende drie kenmerken in het raamwerk opgenomen⁵:

- uitvoeren van handhavingstaken (t.b.v. opsporing en vervolging);
- verrichten van veiligheidsonderzoeken;
- uitoefenen van bijzondere bevoegdheden, bijvoorbeeld:
 - onderscheppen van berichtenverkeer (interceptie);
 - stelselmatig uitvoeren van observaties van personen en/of objecten met behulp van (al dan niet heimelijk ingezette) technische middelen;
 - inzetten van informanten en infiltranten;
 - betreden van besloten plaatsen of openen van afgesloten voorwerpen.

4.2.1.2 Controlerende instanties

In navolging van de DCAF-studie ([3]) onderscheidt het raamwerk vier typen actoren die betrokken zijn bij de controle op het werk van I&V-diensten:

a) **Interne controlemechanismen**

Personen of instanties binnen het ambtelijke apparaat die controle op een organisatie uitvoeren of faciliteren. Te denken valt hierbij aan een persoon die binnen de betreffende dienst is aangesteld om erop toe te zien dat het gebruik van bijzondere bevoegdheden is geautoriseerd en correct wordt toegepast;

b) **Controle door de uitvoerende macht (executieve controle)**

(Instanties die ter beschikking staan aan) degenen die politiek verantwoordelijk zijn voor het handelen van een I&V-dienst. De uitvoerende macht heeft controle over de I&V-diensten; deze bepaalt doorgaans het budget, zet beleidslijnen uit en stelt prioriteiten. Om deze taak te kunnen vervullen en om de politieke verantwoordelijkheid te kunnen nemen voor het handelen van de diensten, is het zaak dat de verantwoordelijke persoon (doorgaans de minister)

⁵ De ontwikkelde opsomming van bevoegdheden van de diensten is nog niet volledig en dient bij een vervolg verder te worden uitgewerkt. Bij het uitvoeren van de quick-scan-inventarisatie van de zes landen zijn deze drie aspecten onderzocht.

kan beschikken over relevante informatie die in handen is van de diensten. Voorbeelden van controlerende actoren in Nederland zijn de verantwoordelijke minister en de Raad voor Nationale Veiligheid (RNV);

c) ***Parlementaire controle***

Instanties die deels of geheel ter beschikking staan van het parlement. Deze instanties dienen om enerzijds een tegenwicht te bieden aan de uitvoerende macht en om anderzijds het parlement te informeren teneinde tot een oordeel te kunnen komen, zowel ten behoeve van de controlerende als de wetgevende functie.

Voorbeelden van controlerende actoren in Nederland zijn het parlement en de parlementaire Commissie Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (CIVD);

d) ***Controle door externe instanties***

Het gaat hier om onafhankelijke instanties die rapporterende, adviserende en/of besluitvormende bevoegdheden hebben. Zij kunnen onder meer adviseren en rapporteren richting het parlement en/of de uitvoerende macht. Tevens kunnen zij besluiten nemen naar aanleiding van klachten die burgers hebben ingediend. Een voorbeeld van een extern controlerende actor in Nederland is de rechterlijke macht.

In de praktijk blijkt dat er dikwijls sprake is van een zekere overlap tussen bovenstaande categorieën. Voorbeelden hiervan in de Nederlandse situatie zijn de Nationale Ombudsman en de CTIVD. De Nationale Ombudsman is een onafhankelijke externe instantie maar speelt tevens een rol in de controlerende taak van het parlement⁶. Hetzelfde geldt voor de CTIVD⁷. Zij heeft in haar mandaat echter ook nog expliciete taken richting de executieve macht⁸.

In deze rapportage is zo veel mogelijk aangegeven in hoeverre verschillende controlerende instanties voldoen aan de hierboven omschreven kenmerken. Het raamwerk richt zich – in aansluiting op het doel van de opdracht – voornamelijk op de parlementaire controle en op de controle door instanties die direct of indirect rapporteren aan het parlement. De aspecten uit het raamwerk met betrekking tot hun taken, bevoegdheden en werkwijzen komen later – in de paragrafen 4.2.3 en 4.2.4 – aan de orde.

4.2.2 Beginselen van controle binnen een democratisch bestel

Het raamwerk bevat een aantal beginselen die de mate van controle op I&V-diensten karakteriseren. De genoemde beginselen zijn gebaseerd op documenten, die zijn aangenomen door internationale organisaties, op het terrein van democratische controle op actoren die deel uitmaken van de veiligheidssector als

⁶ Zie artikel 78a Grondwet; art. 16 Wet Nationale Ombudsman.

⁷ Zie artikel 80 WIV 2002.

⁸ Zie artikel 64 WIV 2002.

geheel⁹. In het raamwerk zijn tevens de recent (juni 2005) verschenen uitgangspunten van democratisch toezicht op I&V-diensten opgenomen, zoals deze in [7] zijn aanbevolen door de Parlementaire Assemblee van de Raad van Europa (PA RvE). Deze uitgangspunten kunnen als basis dienen voor een vergelijking van verschillende nationale controlestelsels.

a) **Wetgeving**

Het functioneren van de diensten moet gebaseerd zijn op toegankelijke, heldere en duidelijke wetgeving¹⁰. De operationalisering van dit criterium voor dit onderzoek is als volgt vormgegeven:

- vanuit het beginsel van rechtszekerheid dient de wetgeving waarin de mandaten van de diensten zijn beschreven toegankelijk te zijn voor de burger. Zo kan de burger weten in welke situaties hij mogelijkwerwijs onderwerp kan worden van onderzoek door de diensten¹¹;
- de voorwaarden voor het gebruik van bijzondere bevoegdheden door de I&V-diensten dienen wettelijk te zijn vastgelegd¹²;
- de garanties tegen misbruik van bijzondere bevoegdheden dienen in toegankelijke wetgeving te zijn geregeld¹³. Hierbij kan onder meer gedacht worden aan de beschrijving van het controleregime waaronder de activiteiten van de diensten vallen¹⁴.

⁹ Zie [3] (blz. 14) voor een overzicht van normen en uitgangspunten van democratisch toezicht op I&V-diensten zoals aangenomen door verschillende internationale organisaties. Bijvoorbeeld: OSCE Code of Conduct on Politico-Military Aspects of Security (1994), art. 20. (“*The participating States consider the democratic political control of military, paramilitary and internal security forces as well as of intelligence services and the police to be an indispensable element of stability and security. They will further the integration of their armed forces with civil society as an important expression of democracy*”) en art. 21 (“*Each participating State will at all times provide for and maintain effective guidance to and control of its military, paramilitary and security forces by constitutionally established authorities vested with democratic legitimacy. Each participating State will provide controls to ensure that such authorities fulfil their constitutional and legal responsibilities. They will clearly define the roles and missions of such forces and their obligation to act solely within the constitutional framework*”).

¹⁰ De wettelijke basis van I&V-diensten zou in een grondwet moeten worden opgenomen, aldus DCAF in [9] (blz. 33).

¹¹ Zie hiervoor de *quality of law test* zoals onder meer beschreven door DCAF in [3] (blz. 20 en blz. 141).

¹² Tevens dient de inzet van deze bijzondere bevoegdheden in tijd te zijn afgebakend, aldus de PA RvE in [7] (*principle i c*).

¹³ In verband met mogelijke inbreuken op grondrechten dient ook het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens in aanmerking te worden genomen, evenals de relevante jurisprudentie van het Hof in Straatsburg. Hierover stelt I. Cameron in [10]: “*the minimum nature of the Convention protection, the margin of appreciation, the indirect nature of the review of accountability, the accident of litigation and the restricted competence and legitimacy of the EctHR mean that the Convention has limited potential to be more than a general platform on which to elaborate more detailed pan-European principles of accountability*”.

¹⁴ DCAF Intelligence Working Group, *Intelligence Practice and Democratic Oversight – A Practitioner’s View*, Occasional Paper No. 3, Geneva July 2003, blz. 34.

b) Afbakening werkerrein

- het werkveld van de I&V-diensten moet duidelijk zijn afgebakend. Volgens de PA RvE dient het werkveld van I&V-diensten zich te beperken tot zaken die de nationale veiligheid bedreigen, zoals zaken die het democratische proces ondergraven (of zelfs tegengaan) of die de integriteit van de staat en zijn sleutelinstituties bedreigen (zie [7], blz. 52);

c) Toezicht

er dient sprake te zijn van toezicht van buiten de I&V-diensten zelf. De toezieende actoren kunnen een rol spelen bij toetsing van rechtmatigheid en doelmatigheid. Er dient minimaal een toets op rechtmatigheid van handelen te zijn. Vanuit het parlement moet minimaal sprake zijn van toezicht op de begroting van de diensten (zie [9], blz. 34).

Het rapport van de PA RvE stelt overigens dat er sprake dient te zijn van een gespecialiseerd comité ter controle van I&V-diensten, dat geheel of gedeeltelijk ter beschikking staat aan het parlement¹⁵. Ook de Raadgevende Interparlementaire Beneluxraad beveelt een specifiek parlementair toezicht aan, als een van de voorwaarden waaraan het instellen respectievelijk het versterken van wettelijk extern toezicht op de I&V-diensten in de verschillende lidstaten van de EU zou moeten voldoen¹⁶. De Raad wijst tevens op de mogelijkheid tot het instellen bij wet van comités van extern toezicht naar Belgisch respectievelijk Nederlands model. Hij beveelt verder in het bijzonder aan dat dergelijke controlecomités zoveel mogelijk onafhankelijk zijn van de I&V-diensten, de uitvoerende en de rechterlijke macht, en van elke hiërarchie;

d) Frequentie van informatieverstopping

de PA RvE geeft aan dat het parlement ‘regelmatig’ geïnformeerd moet worden over het algemene inlichtingenbeleid¹⁷. In dit raamwerk is dit criterium geoperationaliseerd door uit te gaan van een minimum van vier momenten waarop het parlement (of van een parlementaire commissie) wordt ingelicht over het beleid van de I&V-diensten.

¹⁵ [17], *principle i) b* (“each parliament should have an appropriately functioning specialized committee”).

¹⁶ In [11] schrijft de Raadgevende Interparlementaire Beneluxraad verder: “Iedere belanghebbende die rechtstreeks betrokken is geweest bij het optreden van een dienst moet een klacht kunnen indienen; er moet een juist evenwicht zijn tussen de doorzichtigheid en het vertrouwelijke karakter van de externe controle; dat er een verplichting voor interne controleorganen van de diensten moet zijn om de resultaten van hun onderzoeken mee te delen en aldus aan de externe controleorganen een globaal beeld te verschaffen van de toestand waarin de diensten verkeren.”

¹⁷ [7], *principle i) g*. Onder ‘regelmatig’ wordt in het raamwerk minimaal viermaal per jaar verstaan. Onder het parlement informeren verstaat het raamwerk zowel het informeren aan het parlement als geheel als delen daarvan (bijvoorbeeld aan speciaal ingestelde commissies).

4.2.3 Taken en bevoegdheden van controlerende instanties

De taken en bevoegdheden van controlerende instanties zijn in het raamwerk onderverdeeld in twee aspecten: toezicht op rechtmatigheid en toezicht op doelmatigheid.

a) *Toezicht op rechtmatigheid*

de rechtmatigheidstoets betreft het toezicht op de naleving van de ter zake geldende wet- en regelgeving. Voorbeelden van mogelijke onderdelen van deze toets zijn klachtenonderzoeken en accountantscontroles;

b) *Toezicht op doelmatigheid*

als operationalisering van doelmatigheid (zie opmerking aan het eind van paragraaf 4.1.3.4) richt de doelmatigheidstoets zich binnen het raamwerk op de deelaspecten:

- beleid: toezicht op wenselijkheid van gestelde prioriteiten en ontstane posterioriteiten;
- effectiviteit: toezicht op het behalen van de gestelde doelen;
- efficiëntie: toezicht op de inzet van personeel en middelen;
- beschikbaarheid van voldoende middelen bij de diensten om hun wettelijke taken te kunnen uitvoeren.

4.2.4 Werkwijze van controlerende instanties

De werkwijze van de controlerende instanties wordt in het raamwerk gekenmerkt door acht aspecten. Deze aspecten kunnen beschouwd worden als maatstaven voor diepgang en kwaliteit van de controle:

a) *Karakter van taken en bevoegdheden*

gebaseerd op een rapport van de WEU ([6]) wordt een onderscheid gemaakt tussen:

- eenvoudig toezicht (*simple oversight*): wordt uitgeoefend op basis van reguliere rapporten die de I&V-diensten moeten indienen bij de controlerende instantie(s). Dit instrument biedt de mogelijkheid voor een algemeen debat over het werk dat is gedaan;
- onderzoek (*scrutiny*): Het recht van onderzoek maakt het mogelijk om toegang tot bepaalde documenten te verzoeken en de betrokken *officials* voor hun activiteiten ter verantwoording te roepen;
- stemming (*voting*): de mogelijkheid te stemmen over geplande activiteiten van I&V-diensten, variërend van stemmen over het budget voor hun activiteiten en het bindend beslissen over ingediende klachten tot het indienen van een motie van wantrouwen vis-à-vis de betrokken minister of de gehele regering.

- b) ***Mate van verplichte medewerking door I&V-diensten***
hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen de volgende alternatieven:
- verplichte of af te dwingen medewerking;
 - in principe wordt medewerking verleend echter onthouding kan plaatsvinden mits dit wordt gemotiveerd;
 - medewerking is vrijblijvend.
- c) ***Timing van de controle van I&V-diensten***
de opties voor inzet van de controlemiddelen door een controlerende instantie zijn:
- direct inzetbaar;
 - inzetbaar met notificatie vooraf;
 - periodiek inzetbaar;
 - inzet wordt bepaald door gecontroleerde instantie zelf of door derden.
- d) ***Tijdstip van de controle van I&V-diensten***
de opties voor het tijdstip waarop controlemiddelen kunnen worden ingezet, zijn:
- voor, tijdens en na het handelen van dienst;
 - voor en na het handelen van dienst;
 - tijdens en na het handelen van dienst;
 - ex post facto (achteraf).
- e) ***Frequentie van de controle van I&V-diensten***
het aantal keren dat controlemiddelen gemiddeld op jaarbasis worden ingezet.
- f) ***Toegang tot medewerkers van I&V-diensten***
de opties voor de personen tot wie de controlerende instantie toegang kan krijgen, zijn:
- alle personen kunnen worden gehoord;
 - personen kunnen alleen na goedkeuring worden gehoord;
 - alleen specifieke personen kunnen worden gehoord;
 - personen kunnen niet direct worden gehoord.
- g) ***Toegang tot informatie van I&V-diensten***
De opties voor de informatie waartoe de controlerende instantie toegang heeft, zijn (meer keuzen zijn mogelijk):
- alle informatie;
 - persoonsgegevens;
 - operationele informatie;
 - geclassificeerde informatie;
 - te bepalen door de aangezochte I&V-dienst;
 - geen toegang tot bovengenoemde soorten informatie.

- h) **Verhouding capaciteit controlerende instanties t.o.v. I&V-diensten**
dit aspect wordt weergegeven door het aantal personeelsleden van de dienst(en) waarop door een controlerende instantie wordt toegezien, gedeeld door het aantal leden van de controlerende instantie (inclusief staf)¹⁸.

¹⁸ De gedachtengang hierachter is dat een controlerende instantie die slechts bestaat uit één persoon onder gelijke omstandigheden een minder diepgaande controle kan uitoefenen dan een instantie die beschikt over een grote staf. Tevens wordt ervanuit gegaan dat een grotere dienst meer activiteiten ontplooit.

5. Parlementaire controle in zes landen

In dit hoofdstuk zijn de resultaten van de quick-scan-inventarisatie van de wijzen van parlementaire controle in de zes onderzochte landen beschreven. Eerst komen vier Europese landen aan bod: België (paragraaf 5.1), Duitsland (paragraaf 5.2), Frankrijk (paragraaf 5.3) en het Verenigd Koninkrijk (paragraaf 5.4); vervolgens twee niet-Europese landen: Canada (paragraaf 5.5) en Nieuw-Zeeland (paragraaf 5.6).

Elke paragraaf (i.e. elke beschrijving van een land) is opgebouwd uit een aantal subparagrafen die zo veel mogelijk corresponderen met de structuur van het raamwerk. Per land zijn de gevonden gegevens in vier rubrieken ondergebracht:

1. algemene inleiding stelsel;
2. actoren: i&v-diensten en controlerende instanties;
3. beginselen voor controle: o.a. de wetgeving;
4. taken, bevoegdheden en werkwijze van de controlerende instanties.

De eerste subparagraaf schetst het bredere kader van de rol van het parlement binnen het bestel van het specifieke land. Dit is een belangrijke bron van informatie bij het, in een eventueel vervolg, vergelijken van landen ten aanzien van de parlementaire controle op I&V-diensten.

Tijdens de workshop die is gehouden op 28 juni 2005, is het concept van het in hoofdstuk 4 beschreven raamwerk aan de betrokken experts voorgelegd. Besloten is dat de inventarisatie zich zou toespitsen op een aantal elementen uit het raamwerk. Hierbij is de volgende selectie gemaakt¹⁹:

- benoeming hoofdactoren (subparagraaf 2):
 - controlerende instanties en hun mandaat;
 - I&V-diensten en hun mandaat.
- beginselen (subparagraaf 3):
 - de aanwezigheid in de wetgeving van bepalingen die het mandaat van de I&V-diensten en het toezicht op de rechtmatigheid van hun handelen beschrijven;
 - het feit of het parlement direct of indirect kan beschikken over relevante informatie met betrekking tot het inlichtingenbeleid;
 - het feit of er al dan niet een ‘gespecialiseerd comité’ is ingesteld, dat belast is met de controle op I&V-diensten.
- taken en bevoegdheden van de controlerende instantie(s) (subparagraaf 4):
 - het feit of een controlerende instantie kan toezien op doelmatigheid;

¹⁹ Zie voor een verdere toelichting van deze elementen de beschrijving van het raamwerk in hoofdstuk 4.

- in hoeverre sprake is van parlementaire controle.
- werkwijze van de controlerende instantie(s) (eveneens subparagraaf 4):
 - de karakteristieken van de taken en bevoegdheden;
 - de timing van de inzet van de bevoegdheden;
 - de frequentie van de inzet van de bevoegdheden;
 - de mate van toegang tot informatie.

Bovenstaande elementen zijn zo veel mogelijk opgenomen in de navolgende presentatie van de quick-scan-resultaten. Indien tijdens de inventarisatie al andere elementen uit het raamwerk zijn gevonden, zijn deze ook in dit hoofdstuk opgenomen. In bijlage B is weergegeven welke elementen van het raamwerk onderzocht zijn en binnen het tijdbestek van deze studie al dan niet gevonden zijn.

5.1 België

5.1.1 Algemene inleiding stelsel

In België worden de belangrijkste zaken door de federale regering in Brussel geregeld. België bezit een bi-cameraal stelsel, maar sinds 1994 worden de beslissingen hoofdzakelijk in de Kamer van Volksvertegenwoordigers genomen. De Belgische regering legt verantwoording af aan deze Kamer. Deze heeft ook het laatste woord in wetgeving en budgettaire zaken, waarover de regering elk jaar verantwoording moet afleggen. Om het beleid van de regering te controleren heeft de Kamer recht van interpellatie.

Een opvallende rol is in het Belgische stelsel weggelegd voor het Rekenhof, dat als schatbewaarder van de begroting en schatkist optreedt. Alleen bij hoge uitzondering is toestemming van dit hof voor uitgaven niet vereist.

Daarnaast zijn er in de Kamer van Volksvertegenwoordigers diverse commissies gevormd die wetgeving voorbereiden, en hierover vragen aan de regering of de betreffende minister stellen. Zowel de Senaat als de Kamer van Volksvertegenwoordigers kunnen een onderzoekscommissie instellen welke bevoegdheden veel weg hebben van een gerechtelijk onderzoek.

Onafhankelijk van het parlement staan de Comité's P en I, respectievelijk voor toezicht op politie- en inlichtingdiensten.

5.1.2 Actoren

5.1.2.1 I&V-diensten

België beschikt over de volgende I&V-diensten:

- a) de *Veiligheid van de Staat* ressorteert onder de Minister van Justitie en heeft een civiele inlichtingen- en veiligheidstaak. Het mandaat van de Veiligheid van de Staat is opgenomen in art. 7 van de Wet van 30 november 1998 houdende regeling van inlichtingen- en veiligheidsdienst (zie [19]). Deze dienst heeft ook een belangrijke functie bij de bescherming van personen;
- b) de *Algemene Dienst Inlichting en Veiligheid (ADIV)* ressorteert onder de Minister van Landsverdediging en is een militaire inlichtingen- en veiligheidsdienst. Het mandaat van deze dienst is neergelegd in art. 11 van dezelfde wet van 30 november 1998.

5.1.2.2 Controlerende instanties

In België vindt controle op I&V-diensten plaats door:

- Vast Comité van Toezicht (Vast Comité I);
- Dienst Enquêtes.

In paragraaf 5.1.4 zijn hun taken, bevoegdheden en werkwijzen toegelicht.

5.1.3 Beginselen voor controle

5.1.3.1 Wetgeving

Het toezicht op inlichtingen- en veiligheidsdiensten is geregeld in de Wet van 18 juli 1991 tot regeling van het toezicht op politie- en inlichtingendiensten (Wet toezicht politie- en inlichtingendiensten). Deze wet noemt twee afzonderlijke comités, het Vast Comité van Toezicht op de politiediensten (het Vast Comité P) en het Vast Comité van Toezicht op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten (het Vast Comité I). Vast Comité P wordt gecontroleerd door de Kamer van Volksvertegenwoordigers, en blijft hier verder buiten beschouwing²⁰. Aan elk van de Comités is een Dienst Enquêtes verbonden. De Senaat kent een vaste commissie die is belast met de begeleiding van het Vast Comité I, de ‘permanente begeleidingscommissie van de Senaat’ (art. 66bis).

5.1.4 Controlerende instanties: taken, bevoegdheden en werkwijzen

5.1.4.1 Vast Comité I

Het toezicht op zowel de Veiligheid van de staat als de ADIV wordt uitgeoefend door het Vast Comité I, dat onder toezicht staat van de Senaat. Het Vast Comité I stelt dat het toezicht dat het uitoefent in geen geval het parlementaire toezicht

²⁰ Het Vast Comité I en het Vast Comité P verstrekken elkaar informatie over hun activiteiten, Wet toezicht politie- en veiligheidsdiensten.

vervangt en evenmin het toezicht dat de bevoegde ministers of de verantwoordelijke administratieve en gerechtelijke overheden uitoefenen; 'het Comité I werkt onafhankelijk en aanvullend'²¹.

Het Vast Comité I bestaat uit drie leden. Zij worden door de Senaat benoemd, en tevens voor elk van hen één plaatsvervanger. De griffier wordt eveneens door de Senaat benoemd. Leden en plaatsvervangers worden benoemd voor een periode van vijf jaar, welke periode éénmaal verlengd kan worden (art 28-30 Wet toezicht politie- en inlichtingendiensten). De leden worden gekozen uit magistraten, hoge politieambtenaren of personen die jarenlange administratieve of wetenschappelijke ervaring bezitten. De voorzitter moet uit de magistratuur komen. De leden van het Comité voeren de titel raadsheer. Alle leden van het Vast Comité voeren hun opdracht voltijds uit.

De leden van het Vast Comité I mogen niet tevens parlementariërs zijn; de leden en hun plaatsvervangers mogen geen bij verkiezing verleend openbaar mandaat uitoefenen.

Taken

De taakstelling van het Vast Comité I omvat de bescherming van de rechten die de Grondwet en de wet aan personen waarborgen, en de coördinatie en doelmatigheid van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten. Kortom, het Vast Comité I oordeelt naast de rechtmatigheid ook over de doelmatigheid van het optreden van de inlichtingendiensten (art. 1 Wet toezicht politie- en inlichtingendiensten).

Comité I dient ook als beroepsinstantie betreffende veiligheidsmachtigingen op grond van de Wet betreffende de classificatie en veiligheidsmachtiging en de Wet tot oprichting van een beroepsorgaan inzake veiligheidsmachtigingen, beide van 11 december 1998. Ook heeft het Comité een taak op het gebied van het toezicht op intercepties door de ADIV.

De voorzitter van het Comité heeft voorts nog een aantal bijzondere taken:

- het onderhouden van betrekkingen met gerechtelijke overheden (art. 61bis Wet toezicht politie- en inlichtingendiensten);
- het onderhouden van betrekkingen met het parlement en de begeleidingscommissie van de Kamer van volksvertegenwoordigers (art. 66bis lid 4 Wet toezicht politie- en inlichtingendiensten, Comité P).

Bevoegdheden

Het Vast Comité kan onderzoek instellen naar de activiteiten en werkwijzen van de inlichtingendiensten, naar hun interne reglementen en richtlijnen evenals naar alle documenten die de handswijze van de leden van de inlichtingendiensten regelen (art. 33 Wet toezicht politie- en inlichtingendiensten), als ook in gevolge een klacht (art. 34). Bij de uitoefening van het toezicht op de inlichtingendiensten dient het Vast Comité zich echter niet te bemoeien met het dagelijkse beheer van de

²¹ Website Vast Comité I, www.comiteri.be (geraadpleegd 4 juli 2005).

inlichtingendiensten²². Ook kan de bevoegde minister het Comité verzoeken een toezichtsonderzoek in te stellen betreffende de werking van één van beide diensten of betreffende hun coördinatie (art. 33). Wanneer het Comité op eigen initiatief optreedt, brengt het de Senaat daarvan meteen op de hoogte (art. 32). Het is onduidelijk of er voor het Comité I een verplichting tot onderzoek bestaat, aldus de CTIVD (zie [16], blz. 4).

Het Vast Comité mag, enkel op verzoek van de Kamer van Volksvertegenwoordigers, van de Senaat of van de bevoegde minister, advies uitbrengen over een ontwerp van wet, van koninklijk besluit, van circulaire of over enig ander document waarin de beleidslijnen van de bevoegde ministers worden geformuleerd (art. 33 Wet toezicht politie- en inlichtingendiensten).

In de afgelopen jaren werd het Vast Comité I op verschillende manieren geraadpleegd over onderwerpen betreffende inlichtingen en parlementair toezicht, waaronder het wetsontwerp inhoudende de regeling van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten (inmiddels de wet van 30 november 1998), veiligheidsmachtigingen en de oprichting van een beroepsorgaan ter zake, en veiligheidsintercepties (zie [20], blz. 3).

Het Vast Comité en de Dienst Enquêtes voor de inlichtingendiensten zijn gerechtigd alle teksten die zij noodzakelijk achten voor het vervullen van hun opdracht te laten overleggen (art. 33 Wet toezicht politie- en inlichtingendiensten). De leden van de inlichtingendiensten zijn verplicht geheimen waarvan zij kennis dragen aan het Vast Comité bekend te maken, behalve indien ze betrekking hebben op een lopend opsporings- of gerechtelijk onderzoek. Als een lid van de inlichtingendienst van oordeel is dat hij het geheim waarvan hij kennis draagt, moet bewaren omdat een persoon door de bekendmaking ervan fysiek gevaar zou kunnen lopen, wordt de kwestie voorgelegd aan het Vast Comité I, dat uitspraak doet. Het niet voldoen aan de inlichtingenplicht door getuigen van de inlichtingendiensten, tolken en deskundigen is strafbaar (art. 48 Wet toezicht politie- en inlichtingendiensten).

De voorzitter van het Comité heeft bevoegdheden betreffende een aantal bijzondere opsporingsmaatregelen zoals het dagvaarden van leden van de inlichtingendiensten (art. 48 lid 2), en inbeslagname van geclassificeerde gegevens of materieel (art. 51).

Het toezicht van het Comité I op de ADIV inzake intercepties vindt plaats op drie verschillende manieren:

- voorafgaand aan de interceptie op basis van een jaarlijks opgestelde lijst;
- tijdens de interceptie door middel van bezoeken aan de installaties waar de ADIV deze intercepties uitvoert;

²² Website Vast Comité I, www.comiteri.be (geraadpleegd 4 juli 2005).

- na de interceptie aan de hand van inzage in een logboek dat permanent op de plaats van de interceptie door de ADIV wordt bijgehouden (44bis Wet houdende de regeling van de inlichtingen- en veiligheidsdienst).

Het Comité I heeft het recht de aan de gang zijnde intercepties te doen stopzetten wanneer blijkt dat de wijze van uitvoering niet geschiedt in overeenstemming met de wettelijke bepalingen (44ter Wet houdende de regeling van de inlichtingen- en veiligheidsdienst).

Werkwijze

In alle gevallen worden de onderzoeksverslagen na goedkeuring door het Vast Comité aan de bevoegde Minister gestuurd, die ze in de regel aan de betrokken inlichtingendienst voorlegt. Deze brengt, via de minister, aan het Vast Comité zijn opmerkingen, bezwaren en suggesties naar voren. Deze worden altijd onderzocht en in rekening genomen alvorens te worden voorgelegd aan de Begeleidingscommissie (Senaat) van het Vast Comité I²³.

Het Vast Comité I zendt aan de bevoegde minister alsmede aan de Senaat een verslag over elke opdracht, en het Comité wordt binnen een redelijke termijn door de minister ingelicht over de consequenties die hij aan de verslagen van het Comité verbindt (art. 33 Wet toezicht politie- en inlichtingendiensten).

Het reglement van de begeleidingscommissie moet voldoen aan de vereisten inzake classificatie conform de wet van 11 december 1998 betreffende de classificatie van veiligheidsmachtigingen. Volgens het jaarverslag van het Vast Comité I is dat niet het geval, hoewel de leden van de Commissie op grond van art. 66bis Wet toezicht politie- en inlichtingendiensten gehouden zijn *“de noodzakelijke maatregelen te treffen om de vertrouwelijke aard te verzekeren van de feiten, handelingen of inlichtingen waarvan ze kennis hebben als gevolg van hun functies en onderworpen zijn aan een verplichting van vertrouwelijkheid. Ze zijn de bewaarders van de geheimen die hun worden toevertrouwd in de uitoefening van hun mandaat en zelfs wanneer ze hun functies hebben neergelegd. Elke inbreuk op deze verplichting tot vertrouwelijkheid wordt bestraft conform de reglementen van de Kamer waarvan zij deel uitmaken.”*

Het Vast Comité I meent dat de wetsbepalingen betreffende classificatie en machtiging ook van toepasbaar zijn op de mededelingen aan de Begeleidingscommissies en dus aan de parlementsleden en senatoren die deel uitmaken van deze commissies. Zij zijn echter niet gehouden de vereiste machtiging te bezitten en er bestaat geen bepaling die hen daarvan vrijstelt of voor hen voorziet in een gelijkwaardige procedure: *“tot op heden kunnen zij dus geen geclassificeerde informatie ontvangen”* ([20], blz. 4). Niettemin stelt het Comité dat het niet opnemen van geclassificeerde elementen in de verslagen die het aan het parlement bezorgt, tot op heden geen obstakel vormde voor het goede verloop van het proces

²³ Art. 66bis Wet toezicht politie- en inlichtingendiensten stelt toezicht op het Vast Comité I in door een Commissie van vijf senatoren die ten minste eenmaal per trimester samenkomt. Deze Commissie kan het Vast Comité belasten met een onderzoek en kan zich elk dossier in verband daarmee overhandigen.

van toezicht, noch voor het formuleren en opvolgen van duidelijke aanbevelingen over zowel de bescherming van fundamentele rechten en vrijheden van de burger als de doelmatigheid van de inlichtingendiensten (zie [20], blz. 5).

Het aantal leden van het administratief en logistiek personeel ter ondersteuning van het Vast Comité I en de Dienst Enquêtes bedraagt negen functieplaatsen. In het jaarverslag van het Comité over 2004 wordt dit te weinig geacht om de goede werking te kunnen garanderen (blz. 151).

De begeleidingscommissie van het Vast Comité I is in 2004 zesmaal bijeen gekomen. De wet bepaalt dat de commissie minstens eenmaal per kwartaal met de voorzitter of de leden van het Comité vergadert (art. 66bis).

5.1.4.2 Dienst Enquêtes

De Dienst bestaat uit vijf personen. De leden worden, op voordracht van het hoofd van de Dienst, benoemd en ontslagen door het Vast Comité (art. 44 Wet toezicht politie- en inlichtingendiensten). Het hoofd en de leden van de Dienst bezitten de hoedanigheid van officier van de gerechtelijke politie en hulppoliceur van de procureur des Konings en van de 'krijgsauditeur' (art. 45 Wet toezicht politie- en inlichtingendiensten).

Taken

Het mandaat van de Dienst Enquêtes beperkt zich tot de agenten van de Veiligheid van de staat of de ADIV. Ten eerste heeft de Dienst een toezichthoudende taak op de rechtmatigheid van het optreden van de I&V diensten. Hierbij gaat het om onderzoeken op verzoek van het Comité I, op verzoek van de Senaat en het Parlement, na klacht of een aangifte van een privé-persoon of ambtenaar, of op eigen initiatief. Indien de Dienst op eigen initiatief een onderzoek instelt, dient de Dienst de voorzitter van het Vast Comité hiervan direct op de hoogte te brengen (art. 40 Wet toezicht politie- en inlichtingendiensten). De Dienst Enquêtes staat bij de uitoefening van zijn toezichthoudende taak onder gezag van het Vast Comité (art. 39).

In de tweede plaats heeft de Dienst een gerechtelijke opdracht. Deze houdt in dat hij samen met de gerechtelijke politie een onderzoek kan instellen naar de strafbare feiten van leden van de inlichtingendiensten (art. 40 Wet houdende de regeling van toezicht op de politie en inlichtingendiensten). Bij de uitoefening van deze taak staan het hoofd en de leden van de Dienst onder toezicht van de procureur-generaal bij het Hof van Beroep of de auditeur-generaal bij het Militair Gerechtshof – en niet onder het gezag van Vast Comité I (art. 39).

Bevoegdheden

De leden van de Dienst Enquêtes doen, waar ook, alle nuttige vaststellingen. Zij mogen plaatsen betreden waar leden van een inlichtingendienst hun functie uitoefenen. Zij kunnen in deze plaatsen tevens alle voorwerpen en documenten in

beslag nemen (art. 51 Wet toezicht politie- en inlichtingendiensten). Evenals het Vast Comité kan de Dienst elke persoon oproepen van wie hij verhoor noodzakelijk acht (art. 48 Wet toezicht politie- en inlichtingendiensten).

Werkwijze

Onderzoekers van de Dienst hebben op het gebied van administratieve onderzoeken een grote mate van vrijheid ([16]).

Overig

In 2004 werd in samenwerking met Comité P een ontwerp van nieuw statuut voor de leden van de Diensten Enquêtes van de Vaste Comités opgesteld. Op een paar kleine verschillen na, aldus de Belgische Commissie, is dit ontwerp identiek voor de twee Diensten. Het ontwerp dient nog door het Parlement te worden goedgekeurd; ook heeft het Vast Comité aanbevolen het huishoudelijke reglement aan te passen (Commissie van Toezicht, Activiteitenverslag over het jaar 2004). Onlangs is nieuwe wet- en regelgeving op terrein van veiligheidsverificaties in werking getreden; goedgekeurd door Kamer en Senaat (maart 2005) en gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad, juni 2005²⁴. Vast Comité I had aanbevolen de bestaande wetgeving inzake veiligheidsmachtigingen aan te vullen door het bestaan van een wettelijke basis en van een effectief beroep, uit te breiden tot alle verificaties van de veiligheidsvoorwaarden van een persoon door een inlichtingendienst ([20], blz. 6-7).

Er is ook een beroepsorgaan opgericht, dat niet alleen bevoegd zal zijn voor veiligheidsmachtigingen, maar ook voor veiligheidsattesten en –adviezen. Dit beroepsorgaan zal bestaan uit drie magistraten: de voorzitter van Comité I, de voorzitter van het Vast Comité P en de voorzitter van de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Het vervangt het Vast Comité I in zijn opdracht van beroepsorgaan waarin naar huidig recht wordt voorzien (Wet van 11 december 1998 tot oprichting van een beroepsorgaan inzake veiligheidsmachtigingen en door het Koninklijk Besluit tot uitvoering van deze wet van 24 maart 2000). Gezien de ervaring van Vast Comité I als beroepsorgaan inzake veiligheidsmachtigingen, behoudt het Comité het voorzitterschap van het nieuwe college, alsmede de leiding en de organisatie van de griffie van dit college (zie [20], blz. 8).

Ook is nieuwe wetgeving in de maak inzake de oprichting van het Coördinatieorgaan voor de dreigingsanalyse (CODA) op het terrein van communicatie en coördinatie van informatie en inlichting. De activiteiten van het CODA zullen onderworpen worden aan een controle van hun rechtmatigheid en kwaliteit. De regering heeft beslist deze dienst en de diensten die gegevens en informatie leveren, te onderwerpen aan een toezicht door het parlement via de Vaste Comités P en I (zie [20], blz. 6).

²⁴ Wet houdende wijziging van de wet van 11 december 1998 betreffende de classificatie en de veiligheidsmachtigingen, 3 mei 2005; Koninklijk Besluit tot wijziging van het Koninklijk Besluit van 24 maart 2000 tot uitvoering van de wet van 11 december 1998 betreffende de classificatie en de veiligheidsmachtigingen ([25]).

5.2 Duitsland

5.2.1 Algemene inleiding stelsel

In de bondsrepubliek heeft de Bundespräsident zijn Regierungskabinett met aan het hoofd de Bundeskanzler. Voor de controle van de regering heeft Duitsland een parlement, bestaande uit de Bundesrat en de Bundestag. De Bundestag echter benoemt de Kanzler en kan deze ook naar huis sturen.

De Bundestag heeft verschillende Ausschüsse en Gremia die wetten voor aanname bestuderen. Hiertoe mag zij in (meestal) besloten zittingen experts horen. Daarnaast staat er voor de Abgeordneten een ruim scala van vragenmogelijkheden open, variërend van korte schriftelijke vragen aan bewindspersonen tot verplichte rapportage door regeringsvertegenwoordigers na afloop van bijvoorbeeld een ministerberaad. Leden van de regering zijn verplicht antwoord te geven op vragen uit de Bundesrat. Incidenteel kan de Bundestag een Untersuchungsausschuß samenstellen wanneer zij het idee heeft dat zij door de Duitse regering verkeerd geïnformeerd is. Deze onderzoeken vinden in het openbaar plaats. Voor een Untersuchungsausschuß bestaan geen restricties wat betreft bewijsstukken.

Er bestaat een apart Parlementarisch Kontrollgremium. Dat is een vaste commissie inzake de Duitse geheime diensten, de Bundesnachrichtendienst, defensiezaken en het Bundesamt für Verfassungsschutz. Leden van dit Gremium zijn echter te allen tijde tot geheimhouding verplicht.

Het Bundesrechnungshof vervult in Duitsland de rol van rekenkamer. Hij bericht de regering en het parlement over zijn bevindingen.

5.2.2 Actoren

5.2.2.1 I&V-diensten

Duitsland beschikt op nationaal niveau over de volgende I&V-diensten²⁵:

- a) het *Bundesamt für Verfassungsschutz (BfV)* valt onder de Minister van Binnenlandse Zaken. Deze veiligheidsdienst ziet toe op activiteiten gericht tegen de democratische orde (rechts- en links-extremistische activiteiten worden met name genoemd²⁶). Ook verricht de dienst ‘contraspionage’ en verzamelt gegevens betreffende buitenlanders, voorzover deze een bedreiging voor de veiligheid vormen. Daarnaast is de dienst verantwoordelijk voor de veiligheidsonderzoeken. De wettelijke basis van het BfV wordt gevormd door het ‘Gesetz über die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in

²⁵ De afzonderlijke veiligheidsdiensten van de Länder blijven hier buiten beschouwing.

²⁶ Bundesministerium des Innern, Verfassungsschutzbericht 2004, http://www.verfassungsschutz.de/de/publikationen/verfassungsschutzbericht/vsbericht_2004/vsbericht_2004.pdf, (geraadpleegd 2 augustus 2005).

Angelegenheiten des Verfassungsschutzes und über das Bundesamt für Verfassungsschutz' (BVerfSchG)²⁷;

- b) de *Bundesnachrichtendienst* valt onder de Chef van de Bundeskanzleramt. Deze inlichtendienst is verantwoordelijk voor het verkrijgen van informatie betreffende het buitenland voor zover deze van belang kan zijn voor de veiligheidssituatie in Duitsland. De dienst informeert de regering over zijn bevindingen betreffende de ontwikkelingen in het buitenland. De wettelijke basis van de BND wordt verleend door het 'Gesetz über den Bundesnachrichtendienst' (BNDG)²⁸;
- c) de *Militärische Abschirmdienst (MAD)* is de militaire inlichtingendienst en valt onder het Ministerie van Defensie. Het is een binnenlandse inlichtingendienst. De MAD verzamelt informatie over leden van de krijgsmacht die een gevaar vormen voor de krijgsmacht of die voor een andere mogelijkheid inlichtingen verzamelen. Daarnaast beoordeelt de dienst de veiligheidstoestand van de strijdkrachten. De wettelijke basis van de MAD wordt verleend door het 'Gesetz über den Militärischen Abschirmdienst' (MADG)²⁹.

5.2.2.2 Controlerende instanties

In Duitsland vindt controle op I&V-diensten plaats door een tweetal parlementaire commissies³⁰:

- Parlamentarisches Kontrollgremium (PKGr);
- G 10-Kommission.

In paragraaf 5.2.4 zijn hun taken, bevoegdheden en werkwijzen toegelicht.

³⁹ Gesetz über die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in Angelegenheiten des Verfassungsschutz und über das Bundesamt für Verfassungsschutz (Bundesverfassungsschutzgesetzes, BVerfSchG), laatstelijk gewijzigd door Art. 9 van de Zollfahndungsneuregelungsgesetzes van 16 augustus 2002 (BGBl. I S. 3202). Zie ook de website van het Bundesamt für Verfassungsschutz: www.verfassungsschutz.de. Deze wet dient ook als wettelijke grondslag voor de veiligheidsdiensten van de afzonderlijke Länder, de zogenaamde Landesbehörden für Verfassungsschutz'. Deze Landesbehörden zijn niet ondergeschikt aan het Bundesamt für Verfassungsschutz, maar verplicht met elkaar samen te werken, art. 1 lid 2 BVerfSchG.

⁴⁰ Gesetz über den Bundesnachrichtendienst (BNDG), van 20 december 1990, zoals laatstelijk gewijzigd op 9 januari 2002 (BGBl. I S. 361). Zie ook de website van de Bundesnachrichtendienst: www.bundesnachrichtendienst.de.

²⁹ Gesetz über den Militärischen Abschirmdienst (MADG), 20 december 1990, zoals laatstelijk gewijzigd op 22 april 2005, BGBl. I S. 1106. Informatie over deze dienst is te raadplegen via www.bundeswehr.de.

³⁰ Bij de controle op Duitse inlichtingen- en veiligheidsdiensten speelt de Bundesbeauftragte für den Datenschutz ook een rol. Deze persoon is aangesteld als gevolmachtigde voor de bescherming van persoonsgegevens en vindt zijn wettelijke basis in het Bundesdatenschutzgesetz (BDSG) van 20 december 1990, zoals laatstelijk gewijzigd op 17 december 1997, BGBl. I S. 3108. Deze instantie blijft hier verder buiten beschouwing.

5.2.3 Beginselen voor controle

5.2.3.1 Wetgeving

Het *Gesetz über die parlamentarische Kontrolle nachdienstlicher Tätigkeit des Bundes* (PKGrG) van 11 april 1978 vormt de basis voor controle van zowel de BfV, de Bundesnachrichtendienst als de MAD³¹.

Het *Gesetz zur Beschränkung des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses* van 13 augustus 1968 (G 10G) betreft in het bijzonder maatregelen ter observatie van telefoon- en postverkeer, en is van toepassing bij af luisteractiviteiten en inbreuken op het briefgeheim gemaakt door de diensten³².

5.2.4 Controlerende instanties: taken, bevoegdheden en werkwijzen

5.2.4.1 Parlementarische Kontrollgremium (PKGr)

Het Parlementarische Kontrollgremium (PKGr) oefent toezicht uit op zowel het Bundesamt für Verfassungsschutz (BfV), de Bundesnachrichtendienst (BND) als de Militärische Abschirmdienst (MAD). De leden van het Gremium worden aan het begin van de zittingsperiode van de Bundestag gekozen³³. De omvang van het Gremium staat niet vast en wordt door de Bundestag bepaald bij meerderheid van stemmen³⁴. Op dit moment bestaat het PKGr uit negen leden³⁵.

Taken

De PKGr controleert de algemene werkzaamheden van de diensten. Over gebeurtenissen van bijzonder belang wordt het Gremium geïnformeerd. Het Gremium dient zowel halverwege als aan het eind van een zittingsperiode verslag uit te brengen over haar werkzaamheden aan de Bundestag (art. 6 PKGrG). Op grond van de wet inzake af luisteren en inbreuken op briefgeheim bericht het Gremium de Bundestag eenmaal per jaar over de uitvoering van deze wet (art. 14 G 10G, zie hieronder G 10-Kommission).

³¹ Art. 1 PKGrG zoals laatstelijk gewijzigd bij wet van 26 juni 2001, BGBl. S 1260.

³² *Gesetz zur Beschränkung des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses* van 13 augustus 1968 (G 10G), zoals laatstelijk gewijzigd door het *Gesetz zur Bekämpfung des Internationalen Terrorismus, Terrorismusbekämpfungsgezet* 9 januari 2002.

³³ Artikel 4 lid 1 PKGrG.

³⁴ In haar notitie ([17], blz. 3) stelt de CTIVD dat hierdoor zeker wordt gesteld dat slechts degenen die naar het inzicht van de meerderheid van de Bundestag zowel vakkundig daartoe gekwalificeerd zijn, als persoonlijk voldoende vertrouwen genieten, in de geheime werkzaamheden van de diensten worden betrokken. De CTIVD stelt dat de bedenkingen met betrekking tot geheimhouding hier zwaarder wegen dan het gelijkheidsprincipe. Verder wijst de CTIVD naar een arrest van het Bundesverfassungsgericht van 14 januari 1986 waarin deze handelwijze wordt toegestaan maar dat uitgangspunt dient te zijn dat de oppositie evenredig vertegenwoordigd wordt in het gremium en dat de meerderheid van de Bundestag van de regeringspartijen niet wordt gebruikt om enkel leden van deze partijen te kiezen, en dat op deze manier de twijfel over de onafhankelijkheid van het Gremium wordt voorkomen.

³⁵ Vier leden van de SPD, drie van CDU/CSU, één lid van Bündis 90/ Die Grünen en één lid van de FDP.

Bevoegdheden

Het Gremium wordt op de hoogte gehouden van de algemene werkzaamheden van de diensten, ook over onderwerpen van ‘bijzondere betekenis’ (‘besondere Bedeutung’). Algemeen wordt aangenomen dat het bij deze term gaat om operaties die politieke risico’s impliceren of welke de belangen van Duitsland zouden kunnen schaden wanneer deze operaties bekend zouden worden (zie [12], blz. 298). Ook kan het Gremium zelf aangeven over welke onderwerpen zij geïnformeerd wil worden (art. 2 PKGrG). Op grond van de wet inzake afluisteren en inbreuken op briefgeheim wordt het Parlementarische Kontrollgremium minstens tweemaal per jaar ingelicht door de verantwoordelijke ministeries (art. 14 G 10G, zie hieronder G 10-Kommission)³⁶.

De leden van het PKGr hebben toegang tot geclassificeerde informatie. Het Gremium kan inzage krijgen in de stukken van de diensten, medewerkers van diensten horen en de diensten bezoeken (art. 2a PKGrG). Gronden waarop de regering kan weigeren te voldoen aan dergelijke verzoeken: dwingende reden van geheimhouding, noodzakelijk van de bescherming van grondrechten van derden, of indien het verzoek informatie de uitvoerende taken en verantwoordelijkheid van de regering betreft³⁷. Daarbij kan het gaan om informatie die bronnen kunnen identificeren en informatie afkomstig van inlichtingendiensten van andere landen (zie [12], blz. 299). De betrokken minister of de Chef van de Bundeskanzleramt (inzake de BND) dient een weigering op verzoek te motiveren (art. 2b PKGrG). Met een meerderheid van twee derde van haar leden kan het Gremium besluiten in een individueel geval een deskundige in te schakelen om onderzoek te doen (art. 2c PKGrG).

De leden van het PKGr lijken het eens te zijn dat de informatievoorziening vanuit de diensten hoog is. Het grootste probleem in het functioneren van het Gremium lijkt tijdgebrek te zijn; de leden zijn allen ook lid van verschillende andere parlementaire comité’s en andere organen (zie [12], blz. 300).

De medewerkers van de diensten mogen zich wenden tot het Gremium met verzoeken waaraan de leiding van de betreffende dienst geen gehoor heeft gegeven. Deze mogelijkheid impliceert dat het PKGr ook een rol speelt bij de interne organisatie van de diensten, aldus de CTIVD ([17], blz. 3). Wanneer een betrokken burger zich wendt tot de Bundestag met een verzoek betreffende de handelswijze van de diensten kan het Gremium daarvan op de hoogte worden gesteld (art. 2d PKGrG).

Het Vertrauensgremium is verantwoordelijk voor de goedkeuring van de begroting van de diensten³⁸. In de openbare stukken wordt de begroting slechts globaal aangegeven. De jaarlijkse begrotingsvoorstellen van de dienst worden het PKGr ter advies voorgelegd (art. 2e lid 1 PKGrG). De leden van het Vertrauensgremium en worden toegelaten bij de vergaderingen van het PKGr en andersom – in de persoon

³⁶ In haar notitie stelt de CTIVD dat dit vrij globale informatie over de grote lijnen betreft ([17], blz. 4).

³⁷ In haar notitie stelt de CTIVD dat de precieze grenzen wat dit onderwerp betreft niet geheel duidelijk te trekken zijn ([17], blz. 3).

³⁸ Ingesteld op grond van het reglement van orde van de Bundestag, art. 10a Bundeshaushaltsordnung.

van de voorzitter, zijn plaatsvervanger en een lid van het Gremium – waarbij de geheimhoudingsplicht ook geldt voor de leden van het Vertrauensgremium.

Werkwijze

Het PKGr komt minstens viermaal per jaar bijeen. De vergaderingen van het Gremium zijn geheim en de leden zijn verplicht tot geheimhouding, ook nadat zij hun functie hebben neergelegd. Wanneer het een actueel onderwerp betreft, kan een meerderheid van twee derde van de aanwezige leden besluiten dat de vergadering openbaar zal zijn (art. 5 PKGrG)³⁹. In specifieke gevallen kan bij een twee derde meerderheid deze geheimhoudingsplicht worden opgeheven (art. 5 PKGrG). Dit geeft de PKGr in principe een belangrijke mogelijkheid geheimhouding door de regering te sanctioneren omdat deze bepaling de PKGr in staat stelt eventuele misstanden naar buiten te brengen ([12], blz. 299).

5.2.4.2 G 10-Kommission

De G 10-Kommission is opgericht bij het *Gesetz zur Beschränkung des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses* van 13 augustus 1968 (G 10G)⁴⁰ en is een onafhankelijke commissie. De leden worden door het Parlamentarische Kontrollgremium benoemd nadat de regering hierover is gehoord. De Kommission bestaat uit een voorzitter die afkomstig dient te zijn uit de rechterlijke macht, drie leden en vier plaatsvervangende leden (art. 15 G 10G). De leden en plaatsvervangers zijn lid van de Bundestag.

Taken

De Kommission heeft tot taak het grondwettelijke recht te waarborgen waarbij post en communicatie gevrijwaard zijn van inmenging door de staat (art. 10 GG). De Kommission ziet toe op de rechtmatigheid en noodzakelijkheid van de maatregelen die de diensten kunnen nemen, zoals het afluisteren en aftappen van telecommunicatie, en het openen van post⁴¹. De Kommission speelt ook een rol bij notificatie aan betrokkenen dat bevoegdheden op grond van de G 10G zijn toegepast (art. 12 en art. 15 lid 7 G 10G).

Bevoegdheden

De Kommission onderzoekt naar aanleiding van een klacht of ambtshalve over de toelaatbaarheid en de noodzakelijkheid van door de diensten te nemen, of genomen, maatregelen. Haar bevoegdheid strekt zich uit tot de vergaring, bewerking en gebruik van gegevens door de diensten, alsmede over beslissingen betreffende mededelingen aan betrokkene. De Kommission moet dan ook in het bijzonder informatie over haar vragen worden gegeven. Tevens moet de Kommission inzage worden gegeven in alle bescheiden, in het bijzonder in de opgeslagen gegevens en in de programma's voor gegevensverwerking, die in verband staan met de inbreukmakende bevoegdheden van de diensten. Ook moet

³⁹ In haar notitie ([17], blz. 3) stelt de CTIVD dat deze bepaling het het Gremium mogelijk maakt de openbare discussie over een bepaald onderwerp te beïnvloeden en dat het Gremium op deze manier meer vertrouwen en openheid aan het werk van de diensten geeft, en duidelijk wordt dat er een daadwerkelijke controle is op de diensten.

⁴⁰ G 10G, BGBl. I S. 1254, ber. 2298, zoals laatstelijk gewijzigd op 22 augustus 2002, BGBI. I S. 3390, 3391.

⁴¹ Artikel 15 lid 5 G10.

de Kommission te allen tijde toegang tot alle dienstruimten worden verleend. De Kommission kan de *Bundesbeauftragten für den Datenschutz* in de gelegenheid stellen zijn standpunt te geven over vragen die de bescherming van gegevens betreffen⁴².

De Kommission wordt maandelijks door de verantwoordelijke minister op de hoogte gesteld van de door hem voorgenomen maatregelen (art. 15 lid 6 PKGrG). Wanneer de maatregelen geen uitstel dulden, kan de bevoegdheid worden uitgeoefend voordat de Kommission op de hoogte wordt gesteld. De maatregel dient te worden opgeheven wanneer de Kommission deze als ontoelaatbaar of niet noodzakelijk beschouwt: de G10-Kommission heeft hier dus beslissende bevoegdheden.

De Kommission is voorts bevoegd te beslissen of een betrokkene, jegens wie bevoegdheden op grond van de G 10G zijn toegepast, daarover genotificeerd dient te worden. Mededelingen aan betrokkene mogen achterwege blijven als de Kommission unaniem heeft vastgesteld dat:

- deze voorwaarde ook na vijf jaar na beëindiging van de maatregel nog niet ingetreden is;
- deze met aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid ook in de toekomst niet zal intreden en;
- de voorwaarden voor vernietiging van de gegevens zowel bij de indienende instantie als ook bij de ontvanger aanwezig zijn (art. 12 lid 1 G 10G).

De verantwoordelijke minister stelt de G 10-Kommission maandelijks op de hoogte van de notificaties, of van de redenen waarom geen notificatie kan volgen. Wanneer de Kommission vindt dat notificatie moet plaatsvinden, dient dit onverwijld te gebeuren (art. 15 lid 7 G 10G).

Werkwijze

Een reglement van orde van de Kommission dient te worden goedgekeurd door het Parlementare Kontrollgremium (PKGr).

De Kommission komt minstens eenmaal per maand bijeen. De beraadslagingen van de G10-Kommission zijn geheim. De geheimhoudingsplicht van de leden geldt ook na afloop van hun lidmaatschap van de Kommission.

5.3 Frankrijk

5.3.1 Algemene inleiding stelsel

In Frankrijk is de executieve in handen van de Président en zijn gouvernement. Zij worden gecontroleerd door de Assemblée Nationale en, in mindere mate, door de Sénat. Wetten worden bekrachtigd door de volksvertegenwoordiging en hierin heeft de Assemblée Nationale bijna altijd het laatste woord. Dit gegeven maakt het Franse systeem te kenmerken als een Lagerhuis-systeem.

⁴² Artikel 15 lid 5 G10.

De Assemblée heeft verschillende mogelijkheden om het beleid van de regering te controleren:

- te allen tijde mag zij leden van de regering vragen stellen, welke leden van de regering schriftelijk of mondeling moeten beantwoorden al dan niet binnen een bepaalde termijn;
- ook mag de Assemblée leden van regering sommeren een verklaring te komen afleggen over hun beleidsintenties;
- de assemblée kan commissies in het leven roepen die, middels hoorzittingen bepaalde zaken onder de loep nemen, of informatie verzamelen over beleidsonderwerpen. Een zwaarder middel is de *commission d'enquête*;
- de controle van de Assemblée wordt onderstreept door het budgetrecht. Een financiële commissie onderzoekt het begrotingsvoorstel van de regering en informeert de assemblée. Na debat en eventueel amendering wordt het voorstel in stemming gebracht.

De onafhankelijke Cour des Comptes (rekenkamer) houdt in de gaten hoe er met staatsgelden wordt omgesprongen, en heeft het karakter van een gerechtshof.

5.3.2 Actoren

5.3.2.1 I&V-diensten

Frankrijk beschikt over de volgende I&V-diensten:

- a) *Direction Générale de la Sécurité Extérieure (DGSE)* is een buitenlandse inlichtingendienst die ressorteert onder het Ministerie van Defensie maar direct aan de premier en de president van het republiek rapporteert. Het verzamelen van SIGINT wordt uitgevoerd door het technische directoraat, terwijl het directoraat operaties, dat beschikt over gespecialiseerd militair personeel, spionage en contraspionage acties in het buitenland uitvoert. Het wettelijke mandaat wordt verleend door décret 82-306 van 2 april 1982⁴³;
- b) *Direction du Renseignement Militaire (DRM)* is een militaire inlichtingendienst die onder leiding van het Ministerie van Defensie verantwoordelijk is voor het plannen, coördineren en leiding geven aan militaire inlichtingenoperaties. De DRM analyseert vooral satelliet - en andere elektromagnetische beelden en produceert politiek strategische analyses. De DRM is opgericht per décret 92-523 van 16 juni 1992;
- c) *Direction de la Protection et de la Sécurité de la Défense (DPSD)* is de militaire veiligheidsdienst, verantwoordelijk voor de betrouwbaarheid van het militaire personeel en militaire 'counter intelligence'. Het wettelijke mandaat wordt verleend door décret 81-1041 van 20 november 1981;

⁴³ <http://www.admi.net/jo/dec82-306.html>

- d) *Direction Centrale des Renseignements Généraux (DCRG)* is een binnenlandse veiligheidsdienst, die als onderdeel van de ‘police nationale’ een bijzonder breed mandaat heeft: het vergaren van inlichtingen voor de regering en het participeren in de bescherming van de fundamentele belangen van de Staat. Het is gemachtigd per décret 85-1057 van 2 oktober 1985⁴⁴;
- e) *Direction de la Surveillance du Territoire (DST)* is een binnenlandse veiligheidsdienst die organisatorisch eveneens onder de ‘police nationale’ is geplaatst en ressorteert onder het Ministerie van Binnenlandse Zaken⁴⁵. De taken zijn driedelig: contra spionage, contra terrorisme en ‘protection du patrimoine économique et scientifique’ tegen buitenlandse spionage. De wettelijke basis wordt neergelegd in het décret van 82-1100 van 22 december 1982.

Het ‘Comité Interministériel du Renseignement’ (CIR) is verantwoordelijk voor de coördinatie van de verschillende I&V-diensten. Hiertoe wordt het comité, dat voorgezeten wordt door de premier, bijgestaan door de Secrétaire Général de la Défense Nationale (SGDN)⁴⁶.

5.3.2.2 Controlerende instanties

In Frankrijk vindt controle op I&V-diensten plaats door twee gespecialiseerde comites:

- Commission Nationale du Contrôle des Interceptions de Sécurité (CNCIS);
- Commission Nationale de l’Informatique et des Libertés (CNIL).

In paragraaf 5.3.4 zijn hun taken, bevoegdheden en werkwijzen toegelicht.

5.3.3 Beginselen voor controle

5.3.3.1 Wetgeving

- a) in artikel 410-1 van de Code Pénal worden de fundamentele nationale belangen van Frankrijk gedefinieerd. Dit is onder meer van belang voor het mandaat van de DCRG, zoals neergelegd in décret 85-1057;
- b) de genoemde ‘décrets’ onder paragraaf 5.3.2.1 voorzien de verschillende I&V-diensten van een wettelijke basis, en vaak wordt het décret door meerdere latere décrets geamendeerd. Een décret wordt uitgevaardigd door de premier of de president, maar moet in overeenstemming zijn met de Constitutie en de statuten (loi) van de wetgevende macht - het parlement (Assemblée Nationale plus Sénat). De president vervaardigt grotendeels aanstellingsdecreten, terwijl de premier verantwoordelijk is voor de legislatieve decreten. De Conseil d’État (vergelijkbaar met de Raad van State) adviseert de regering en spreekt

⁴⁴ <http://www.legifrance.gouv.fr/texteconsolide/PPHDK.htm>

⁴⁵ <http://www.interieur.gouv.fr/> onder ‘la police nationale’ en vervolgens organisation (D.S.T. of D.C.R.G)

⁴⁶ <http://www.senat.fr/rap/104-074-330/104-074-33013.html>

administratief recht. Alle ‘décrets’ worden gepubliceerd in de ‘*Journal Officiel*’⁴⁷.

5.3.4 Controlerende instanties: taken, bevoegdheden en werkwijzen

5.3.4.1 Afwezigheid van een gespecialiseerd comité

Er bestaat geen gespecialiseerd comité of commissie van toezicht op de inlichtingendiensten in Frankrijk. Het gebrek aan parlementaire controle in Frankrijk, uniek binnen de Westerse democratieën, wordt toegeschreven aan verschillende factoren: onder meer een diepgewortelde cultuur van geheimzinnigheid omtrent het functioneren van de inlichtingendiensten (overheid en publieke opinie associëren de I&V-diensten met het ‘raison d’état’ en accepteren stringente geheimhouding⁴⁸) en het feit dat tijdens de Koude Oorlog (en nog steeds) de communistische partij prominent aanwezig was in het parlement. Hierdoor vertrouwde de uitvoerende macht bepaalde veiligheidszaken niet snel toe aan het parlement (zie [13]).

In 1999 heeft de afgevaardigde van Var in de Assemblée Nationale, M. Arthur Paecht (UDF), als vice-voorzitter van de parlementaire commissie van Defensie, een positief rapport geschreven op het voorstel om een parlementair controleorgaan voor de inlichtingendiensten op te richten⁴⁹. Het wetsvoorstel nr 1497, ingediend door de M. Paul Quilès, voorzitter van de parlementaire commissie van Defensie en oud-minister van Defensie, vergeleek de parlementaire controle op inlichtingendiensten in verscheidene Westerse landen, en stelde voor om per kamer een commissie van toezicht op te richten. Het doel was niet alleen het opstarten van parlementaire controle, maar ook het ontwikkelen van een nieuwe modus van communicatie en begrip tussen volksvertegenwoordigers en I&V-diensten (zie [29]). Het wetsvoorstel met gunstig rapport van Paecht, is uiteindelijk niet in debat behandeld en is bij het verstrijken van de XIème legislature in 2002 niet teruggekeerd op de agenda van de nieuwe Assemblée Nationale.

5.3.4.2 Commission Nationale du Contrôle des Interceptions de Sécurité

Taken CNCIS

De CNCIS is opgericht door de ‘Loi relative au secret des correspondances émises par la voie des télécommunications’ van 10 juli 1991⁵⁰. Interceptie (afluisteren in dit geval) wordt toegestaan om informatie te verkrijgen betreffende de veiligheid van de staat, het Franse economische en wetenschappelijke vermogen, en dreigingen van terrorisme, criminaliteit en georganiseerde misdaad (artikel 3). Het eerste gedeelte van de wet omschrijft de voorwaarde waaraan interceptie dient te

⁴⁷ <http://www.journal-officiel.gouv.fr>

⁴⁸ Zie [12], blz. 10.

⁴⁹ <http://www.assemblee-nationale.fr/cr-cdef/99-00/c9900017.asp>

⁵⁰ Deze wet, Loi n°91-646 du 10 juillet 1991 is bijgewerkt door Loi n°2004-669 du 9 juillet 2004 art. 125. De integrale wettekst is te vinden op <http://www.legifrance.gouv.fr/texteconsolide/PCEAR.htm>

voldoen, en de te volgen procedures door de premier en ministeries. In artikel 13 wordt het mandaat verleend aan een onafhankelijke commissie, de CNCIS, om te controleren of alle bepalingen van deze wet worden nageleefd. De CNCIS controleert derhalve de rechtmatigheid van de voortstellen tot interceptie van de regering.

De voorzitter van de CNCIS wordt aangesteld voor een periode van zes jaar. De voorzitter van de Cour de Cassation (de Hoge Raad) en de vice-president van de Conseil d'Etat (Raad van State) stellen een lijst van vier kandidaten op voor het ambt van voorzitter van de CNCIS, waaruit de president een keuze maakt. De commissie dient onder meer één afgevaardigde van de Assemblée Nationale en één van de Sénat te incorporeren (aangewezen door de kamervoorzitters), maar leden mogen niet tevens in de regering zitten.

Overigens is de CNCIS alleen bevoegd om intercepties uitgevaardigd door de regering te controleren. Intercepties op last van de rechterlijke macht ('juges d'instruction') vallen buiten de bevoegdheid van de CNCIS, maar vormen in omvang de grootste groep van intercepties.

Bevoegdheden

De minister van Defensie, Binnenlandse Zaken of de Minister verantwoordelijk voor de douane dienen een gemotiveerd schriftelijk voorstel tot interceptie in bij de premier, die het bevel kan autoriseren of de autorisatie delegeert aan één van twee door hem speciaal aangestelde functionarissen (artikel 4). Bij autorisatie dient binnen 48 uur het gemotiveerde besluit van de premier te worden voorgelegd aan de voorzitter van de CNCIS, die vervolgens bij twijfel over rechtvaardigheid de commissie bijeenroept. Indien de CNCIS van mening is dat het besluit niet afdoende gemotiveerd is of dat andere bepalingen van de wet niet zijn nageleefd, kan de CNCIS de minister aanbevelen de interceptie op te schorten (artikel 14). De premier is niet verplicht het advies op te volgen maar dient de commissie wel te informeren van zijn besluit. Ook kan de commissie besluiten, op verzoek van een belanghebbende of op eigen initiatief, onderzoek te verrichten na lopende intercepties (artikel 15). Alle betrokken ministers en overheidsinstanties zijn verplicht hun medewerking te verlenen aan het onderzoek (artikel 16). De conclusies en aanbevelingen van het onderzoek worden naar de premier gestuurd.

Werkwijze

Al is de premier niet verplicht om alle aanbevelingen van de CNCIS over te nemen, dient de commissie volgens artikel 19 een jaarverslag uit te brengen waarin het aantal aanbevelingen aan de premier wordt vermeld. Dit jaarverslag is gericht aan de premier maar wordt gepubliceerd en is toegankelijk voor het publiek. Het rapport bevat het totaal aan toegestane intercepties onderverdeeld naar onderwerp of motief (bijvoorbeeld onderzoek naar nationale veiligheid, terrorisme, e.d.), het aantal intercepties met negatief advies en of de premier dit advies heeft gevolgd⁵¹. Doordat er naar onderwerp is gerangschikt, is het niet mogelijk om een verdeling per I&V-dienst te maken.

⁵¹ In 2004 hebben 5651 intercepties plaatsgevonden, zijn 71 negatieve adviezen door de CNCIS uitgebracht die met één uitzondering door de premier zijn opgevolgd. 13ème rapport d'activité 2005, zie: <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/informations/presse/2005/interceptions-securite.shtml>

5.3.4.3 Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés

Taken CNIL

De CNIL is opgericht per Loi 78-17 van 6 januari 1978 en ziet toe op de databases van de overheid: de CNIL zorgt voor overzicht van alle gecomputeriseerde bestanden en dat de inhoud hiervan niet strijdig is met het recht op privacy. De onafhankelijke CNIL bestaat uit 17 leden, aangesteld voor vijf jaar. Zij komen uit het parlement (beide kamers), de rechterlijke macht, verschillende overheidsorganen en worden gekozen op basis van hun kennis op het werkteerrein van de CNIL. Een vertegenwoordiger van de regering is ook lid van de commissie. De taak van de CNIL is volgens de officiële website vijfvoudig: het informeren over rechten en plichten, verzekeren van het recht op toegang tot informatie (in het bijzonder de bestanden van de DCRG worden genoemd), advies uitbrengen over bestandsystemen, controleren of de wet wordt nageleefd en het implementeren van nieuwe regelgeving⁵².

Bevoegdheden en werkwijze

De CNIL heeft 'jurisdictie' over alle overheidsdatabestanden, dus ook die van de I&V-diensten. Klachten van burgers kunnen worden behandeld, en er wordt een jaarverslag aan de president en het parlement gestuurd dat toegankelijk is voor het publiek.

5.4 Verenigd Koninkrijk

5.4.1 Algemene inleiding stelsel

De Britse regering, aangesteld door de Kroon, wordt gecontroleerd door het Parliament of the United Kingdom. Dit bestaat uit de Soeverein, de House of Commons en de House of Lords. Feitelijk is de Britse regering alleen verantwoordig schuldig aan het Lagerhuis, en kan het Hogerhuis de aanneming van wetgeving alleen vertragen. Bovendien moet de regering voor begrotingszaken altijd toestemming vragen aan het Lagerhuis.

Ter voorbereiding van stemmingen bestaan de zogenaamde Standing Committees. Ministers kunnen door het Lagerhuis ter verantwoording geroepen worden en er bestaan ook uitgebreide mogelijkheden tot het stellen van mondelinge en schriftelijke vragen. Wanneer er ontevredenheid ontstaat, kan een Select Committee worden samengesteld. Getuigen worden onder ede gehoord en alle stukken zijn voor een dergelijke commissie toegankelijk. De regeringspartij heeft doorgaans de grootste invloed in het selecteren van de commissieleden.

Het parlement heeft alleen zicht op het totale budget voor de I&V-diensten en niet op de verdeelsleutel tussen de diensten of de interne begroting. De *Intelligence en Security Committee* heeft wel toegang tot alle details van de *Single Intelligence*

⁵² <http://www.cnil.fr/>

Account, en ziet de exacte allocatie van fondsen. Het ‘Committee’ wordt ondersteund door de *National Audit Office*. Daarnaast kan de voorzitter van het *Public Accounts Committee (PAC)* van de *House of Commons* toezicht uitoefenen op de begroting van de diensten en via de *National Audit Office* vragen stellen. Van het PAC heeft alleen de voorzitter recht op inzage in de begroting van de I&V-diensten (*intelligence oversight*).

5.4.2 Actoren

5.4.2.1 I&V-diensten

- a) *Security Service (MI5)* is de binnenlandse veiligheidsdienst en ressorteert onder de ‘Home Secretary’ (Minister van Binnenlandse Zaken). De wettelijke basis wordt verleend door de *Security Service Act 1989*;
- b) *Secret Intelligence Service (SIS of MI6)* is een buitenlandse inlichtingendienst onder de verantwoordelijkheid van de ‘Foreign Secretary’ (Minister van Buitenlandse Zaken). De wettelijke basis wordt verleend door de *Intelligence Services Act 1994*;
- c) *Government Communications Headquarters (GCHQ)* is verantwoordelijk voor het opvangen en analyseren van *Signals Intelligence (SIGINT)*, en valt eveneens onder de Minister van Buitenlandse Zaken en heeft dezelfde wettelijke basis als MI6;
- d) *Defence Intelligence Staff (DIS)* is een militaire inlichtingendienst, onder leiding van de Minister van Defensie, en staat in tegenstelling tot bovengenoemde instanties niet onder toezicht van controlerende instanties. Via het normaal parlementaire comité van Defensie is het parlement wel in staat tot het uitoefenen van een beperkt toezicht.

Het *Central Intelligence Machinery*⁵³ bevat het raamwerk voor alle I&V-diensten. Als onderdeel hiervan komt de *Joint Intelligence Committee (JIC)*, dat hoge vertegenwoordigers van alle diensten bevat⁵⁴, wekelijks bijeen om het kabinet geïnformeerd te kunnen houden over mogelijke dreigingen en andere relevante ontwikkelingen. Het JIC dient voorts een gecoördineerd en doelmatig optreden van de verschillende diensten te verzekeren.

⁵³ National Intelligence Machinery: <http://www.archive.official-documents.co.uk/document/caboff/nim/0114301808.pdf>

⁵⁴ Het eerste gedeelte van de JIC-vergadering wordt ook bijgewoond door vertegenwoordigers van de I&V-diensten van Canada, Australië en de Verenigde Staten.

5.4.2.2 Controlerende instanties

In het Verenigd Koninkrijk vindt controle op I&V-diensten plaats door:

- een gespecialiseerd comité: Intelligence and Security Committee;
- interception of Communication Commissioner;
- intelligence Services Commissioner;
- investigatory Powers Tribunal.

In paragraaf 5.4.4 zijn hun taken, bevoegdheden en werkwijzen toegelicht.

5.4.3 Beginselen voor controle

5.4.3.1 Wetgeving

- a) de *Interception of Communications Act 1985*. Telefoon, fax, telex en post mogen worden onderschept met een getekende volmacht door de minister⁵⁵. Vervangen door de RIPA (zie hierna) in 2000;
- b) de *Security Service Act 1989*; verleent MI5 rechtsgrond om te opereren⁵⁶;
- c) de *Intelligence Services Act 1994 (ISA)*; op basis van artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) worden de bevoegdheden van SIS en GCHQ omschreven⁵⁷. Ook werd het Intelligence and Security Committee opgericht;
- d) in 1996 werd de *Security Service Act* gewijzigd: het ondersteunen van operaties om zware criminaliteit te detecteren en voorkomen viel voortaan tevens onder de verantwoordelijkheid van MI5;
- e) de *Regulation of Investigatory Powers Act van 2000 (RIPA)*⁵⁸ bracht de bestaande wetgeving in lijn met de Human Rights Act 1998 dat het EVRM implementeert⁵⁹. Verder werden het systeem van onderzoeks-‘commissioners’ (van drie naar twee) en het Investigatory Powers Tribunal (een samenvoeging van de aparte ‘tribunals’) verfiijnd.

⁵⁵ <http://www.archive.official-documents.co.uk/document/cm47/4778/4778.htm>

⁵⁶ <http://www.archive.official-documents.co.uk/document/cm47/4779/4779.htm>

⁵⁷ http://www.opsi.gov.uk/acts/acts1994/Ukpga_19940013_en_1.htm

⁵⁸ <http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2000/20000023.htm>

⁵⁹ <http://www.opsi.gov.uk/acts/acts1998/19980042.htm>

5.4.4 Controlerende instanties: taken, bevoegdheden en werkwijzen

5.4.4.1 Gespecialiseerd comité: Intelligence and Security Committee

Taken ISC

Het *Intelligence and Security Committee (ISC)* is op basis van artikel 10 van de Intelligence Services Act 1994 opgericht om de uitgaven, het bestuur en het beleid van de Security Service, de Secret Intelligence Service en de Government Communications Headquarters te onderzoeken. Controle op doelmatigheid is een van de taken van het ISC, en aanbevelingen om hierin verbeteringen aan te brengen worden meegenomen in het ISC jaarverslag. Het ISC bestaat uit negen parlementariërs afkomstig uit zowel de House of Commons en de House of Lords. Deze parlementariërs zijn doorgaans van de House of Commons, maar er moet minimaal één lid van de House of Lords zijn. De parlementsleden mogen niet tevens minister zijn (dit is immers mogelijk in het Britse parlementaire stelsel).

Het ISC is geen parlementaire comité. De ‘prime minister’ (PM) benoemt de leden na consultatie met de leider van de oppositie. Het ISC rapporteert direct aan de PM en niet aan het parlement.

Sinds 12 juli 2005 is Paul Murphy (Labour) de voorzitter van het ISC dat verder bestaat uit vier Labour-partijgenoten, drie Conservatives en één Liberal Democrat.

Bevoegdheden ISC

De hoofden van de MI5, MI6 en GCHQ zijn wettelijk verplicht om informatie te verschaffen op verzoek van het ISC. Tegenwoordig wordt in de praktijk ook de Defence Intelligence Staff en Joint Intelligence Committee and assessment Staff meegenomen in toezicht door het ISC⁶⁰. Het ISC heeft echter geen onbeperkte toegang tot informatie: volgens de Intelligence Service Act kan ‘gevoelige’ informatie worden achterhouden indien het nationale belang dit vereist (schedule 3, artikel 3). De definitie van gevoelige informatie in de Intelligence Services Act 1994 omvat informatie met betrekking tot bronnen, werkmethodes en operaties (vorige, lopende en toekomstige operaties), of informatie van een buitenlandse regering die het niet openbaar wil maken. Naast de mogelijkheid van het achterhouden van gevoelige informatie, bezit de verantwoordelijke minister een ruime discretionaire bevoegdheid om informatie wel of niet vrij te geven aan het ISC (1994 Intelligence Service Act, schedule 3, artikel 3 lid 1 sub b ii).

Werkwijze ISC

Het ISC brengt jaarlijks verslag uit aan de PM, die vervolgens (tot nu toe altijd in samenspraak met het ISC) geheime details verwijdert voordat het verslag naar beide kamers van het parlement wordt gezonden. In de praktijk betekent dit dat onder meer bepaalde budgettaire cijfers in het verslag worden vervangen door het symbool *.

⁶⁰ Jaarverslag ISC 2004-2005.
<http://www.cabinetoffice.gov.uk/publications/reports/intelligence/iscannualreport.pdf>

Ook kan het ISC ambtshalve of op verzoek van de regering rapporteren aan de PM. Het ISC heeft onlangs rapporten gepubliceerd over de Britse behandeling van krijgsgevangenen in de oorlog tegen het terrorisme en het massavernietigingswapendossier in de oorlog tegen Irak. Het jaarverslag is gericht op de uitgaven, het bestuur en het beleid van de diensten. Om de doelmatigheid te verbeteren formuleert het ISC in het verslag aanbevelingen. Deze aanbevelingen en andere conclusies van het ISC worden door de regering beantwoord in een brief aan het parlement en samen met het jaarverslag voorgelegd voor debat⁶¹.

Het ISC wordt ondersteund door een secretaris met een secretariaat en beschikt over een eigen onderzoeker. Deze ‘investigator’ voert namens het ISC, met de rechten die het ‘Committee’ toebehoren, onderzoek uit bij de desbetreffende inlichtingen- en veiligheidsdiensten.

5.4.4.2 Commissioners

Er zijn twee ‘commissioners’ die controleren of de bijzondere bevoegdheden van de diensten rechtmatig zijn gehanteerd: de *Interception of Communications Commissioner* en de *Intelligence Services Commissioner*.

Taken Commissioners

De twee *commissioners* beoordelen of de wijze waarop de betrokken ministers hun bevoegdheden voor het uitvaardigen van bevelschriften of het verlenen van machtigingen conform de wet uitoefenen. De *Interception of Communications Commissioner* houdt toezicht op de interceptiemaatregelen zoals het onderscheppen van post of telecommunicatie (art. 57 RIPA). De *Intelligence Services Commissioner* houdt toezicht op de overige terreinen, zoals de inzet van agenten en het binnentreden. Beide *commissioners* toetsen of de juiste procedures zijn gevolgd en of het optreden proportioneel was⁶². De inbreuken op burgerrechten wordt getoetst aan de Human Rights Act (dit betreft de implementatie van EVRM).

Bevoegdheden Commissioners

De *commissioners* controleren ex post en de diensten zijn verplicht om aan de *commissioner* alle documenten en informatie te verstrekken die hij nodig heeft voor de vervulling van zijn taak (art 58 en 60 RIPA). De *commissioners* worden benoemd door de *prime minister* en hebben voordien belangrijke gerechtelijke functies omkleed zoals omschreven in de Appellate Jurisdiction Act 1978 (art 57 en 59 RIPA).

Werkwijze Commissioners

De *Commissioners* opereren onafhankelijk van de uitvoerende macht en hebben tevens een assiserende functie ten opzichte van het Investigatory Powers Tribunaal (art 57 en 58 RIPA). Rapporten worden jaarlijks geschreven, maar kunnen ook op eigen initiatief of naar aanleiding van omstandigheden worden uitgeschreven. Deze bevindingen worden naar de prime minister gezonden die vervolgens het rapport doorstuurt naar het parlement. Hier kan de prime minister wederom in overleg met

⁶¹ De diensten verstrekken zelf geen jaarverslag aan het parlement. Het jaarlijkse rapport van de directeur-generaal van de desbetreffende dienst is bestemd voor de ‘prime minister’ en de verantwoordelijke minister, en is geheim.

⁶² Notitie Commissie van Toezicht aan Leden, d.d. 12 februari 2004.

de ‘Commissioners’ besluiten om gevoelig materiaal niet bekend te stellen aan het parlement, mits de omissies worden gemeld in het verslag.

5.4.4.3 Tribunaal

Taken Tribunaal

De *Investigatory Powers Tribunal* onderzoekt klachten van het publiek inzake vermeend onrechtmatig handelen van de drie diensten. Inbreuk op rechten wordt getoetst aan de Human Rights Act van 1998.

Bevoegdheden Tribunaal

Indien het tribunaal een klacht ontvankelijk acht, zal het tribunaal nagaan of de klager onderwerp is geweest van onderzoek door één van de diensten en of de handelingen van de betrokken dienst rechtmatig waren. De diensten zijn verplicht het tribunaal alle relevante informatie ter beschikking te stellen (artikel 68 RIPA), en het tribunaal opereert onafhankelijk van de uitvoerende macht. De minister dient echter bij het verstrekken van informatie het nationale belang in acht te nemen (art 69 lid 6).

Werkwijze Tribunaal

Het tribunaal bestaat uit acht seniorleden van de juridische en rechterlijke stand en kan bindende beslissingen nemen en schadevergoeding voor geconstateerde inbreuken op mensenrechten toekennen. Ook kan het tribunaal de beëindiging van activiteiten door de diensten gelasten. Indien een klacht gegrond wordt geacht, worden de bevindingen gerapporteerd aan de prime minister. Tenzij de verantwoordelijke minister anders bepaalt, is tegen een beslissing van het Tribunaal geen hoger beroep mogelijk (art 67 lid 8 RIPA).

5.5 Canada

5.5.1 Algemene inleiding stelsel

Canada is een constitutionele monarchie met aan het hoofd koningin Elizabeth II, die in Canada als soeverein wordt vertegenwoordigd door de Governor General. Officieel benoemt deze de eerste minister die vervolgens zijn kabinet samenstelt. De regering wordt gecontroleerd door de twee kamers van het Parlement; de *House of Commons* en de *Senate*. Meestal spreekt men bij Canada over een Lagerhuissysteem, omdat de House of Commons dominant is. De Canadese regering legt alleen verantwoording af aan de House of Commons, die wetten aanneemt of verwierpt. Bovendien heeft het Lagerhuis het laatste woord over de begroting.

In het Lagerhuis bestaan verschillende (permanente) commissies, die wetsvoorstellen bestuderen. Controle achteraf kan gebeuren door special committees. In hoorzittingen wordt het beleid van de regering aan nauwgezet onderzoek onderworpen. Bij onvoldoend vertrouwen kan het Lagerhuis de regering of minister naar huis sturen.

De Comptroller General is de voorzitter van Canada's rekenhof dat in de gaten houdt hoe het belastinggeld besteed wordt. Er wordt veel waarde gehecht aan het advies dat de Comptroller uitbrengt.

5.5.2 Actoren

5.5.2.1 I&V-diensten

Canada beschikt over de volgende I&V-diensten:

- a) de **Canadian Security Intelligence Service (CSIS)** is opgericht met de *CSIS Act* van 1984, hierin ligt tevens het mandaat van de dienst besloten. De CSIS is een civiele inlichtingen- en veiligheidsdienst die analyses maakt en adviseert over en onderzoek verricht naar zaken die een bedreiging van de nationale veiligheid kunnen opleveren. Deze dienst valt onder de Minister of Public Safety and Emergency Preparedness (PSEP)⁶³. Het CSIS heeft geen taken en bevoegdheden op het gebied van rechtshandhaving. Het mandaat van de dienst bestaat uit twee componenten: het waarschuwen voor en adviseren over (potentiële) bedreigingen voor de nationale veiligheid⁶⁴ en het verrichten van veiligheidsonderzoeken⁶⁵. Canada heeft geen officiële in het buitenland opererende inlichtingendienst maar de CSIS Act laat middels artikel 16 de deur voor deze dienst wel op een kier waar het gaat om het verrichten van onderzoek in het buitenland⁶⁶;

⁶³ Zie http://www.csis-scrs.gc.ca/eng/backgrnd/back16_e.html

⁶⁴ Bedreigingen van de nationale veiligheid worden in de CSIS act onder sectie 2 gedefinieerd als:
“(a) *espionage or sabotage that is against Canada or is detrimental to the interests of Canada or activities directed toward or in support of such espionage or sabotage,*
(b) *foreign influential activities within or relating to Canada that are detrimental to the interests of Canada and are clandestine or deceptive or involve a threat to any person,*
(c) *activities within or relating to Canada directed toward or in support of the threat or use of acts of serious violence against persons or property for the purpose of achieving a political, religious or ideological objective within Canada or a foreign state, and*
(d) *activities directed toward undermining by covert unlawful acts, or directed toward or intended ultimately to lead to the destruction or overthrow by violence of, the constitutionally established system of government in Canada, but does not include lawful advocacy, protest or dissent, unless carried on in conjunction with any of the activities referred to in paragraphs (a) to (d).”*

⁶⁵ Het betreft hier het screenen van personen die een gevoelige functie gaan bekleden of onderzoek naar de achtergronden van immigranten.

⁶⁶ Zoals de IG het in zijn certificate van November 2004 bracht: “*With respect to foreign intelligence, however, the Service may undertake the collection of information or intelligence, only insofar as its assistance in this collection has been requested in writing by the Minister of National Defence or the Minister of Foreign Affairs. These duties and functions are explicitly stipulated in the Act to be within Canada.*”; zie: http://www.psepc-sppcc.gc.ca/publications/igcsis/2004_e.asp

- b) het **Communications Security Establishment (CSE)** verzamelt en analyseert buitenlandse SIGINT o.l.v. het department of National Defense. Het CSE mandaat is drieledig: verwerven van buitenlandse SIGINT, adviseren en ondersteunen bij het beschermen van de Canadese informatie infrastructuur en het technisch ondersteunen van andere diensten binnen de veiligheidsketen⁶⁷. Sinds december 2001 valt het CSE onder de *National Defense Act*. Onder hoofdstuk V.1. van deze Act is het mandaat van deze dienst vastgelegd. Nadrukkelijk uitgesloten in het mandaat is de zelfstandige inzet van de organisatie t.a.v. Canadese staatsburgers of personen die verblijven op Canadees grondgebied⁶⁸. Bij wijze van uitzondering is het mogelijk dat informatie over deze personen wordt verkregen bij de reguliere uitoefening van de taken⁶⁹;
- c) **Royal Canadian Mounted Police (RCMP)**. Federale rechtshandhavingdienst met onder meer verantwoordelijkheden bij de nationale veiligheid. De RCMP valt eveneens onder de PSEP;
- d) **National Defence**. Binnen de krijgsmacht zijn drie eenheden betrokken bij het vergaren van inlichtingen: National Counter-Intelligence Unit, the Canadian Forces Information Operations Group, en de Canadian Forces Joint Imagery Centre;
- e) the **Canada Customs and Revenue Agency (CCRA)** en **Criminal Intelligence Service Canada** hebben specifieke bevoegdheden voor het vergaren van binnenlandse inlichtingen.

5.5.2.2 Controlerende instanties

In Canada vindt controle op I&V-diensten plaats door:

- a) de **Security Intelligence Review Committee (SIRC)**, deze ziet toe op het werk van de CSIS en is tegelijkertijd met deze dienst in het leven geroepen in 1984 met het vaststellen van de CSIS Act. Het SIRC bestaat minimaal uit drie en maximaal uit vijf leden (inclusief de voorzitter) die door de *Governor in Council* aangewezen worden. Alle leden zijn afkomstig uit the *Queen's Privy Council for Canada* maar mogen geen deel uitmaken van het parlement. De CSIS spreekt na inmiddels twintig jaar van ervaring met SIRC toezicht over twee verwachtingen ten aanzien van het werk van het SIRC: dat zij zullen rapporteren over al dan niet gepercipieerde gevallen van onwettig, ongepast of overijverig handelen; en dat de SIRC rapporteert in gevallen (waar deze dienst anders geen effectieve middelen van publiekelijke verdediging zou hebben)

⁶⁷ Zie: <http://www.cse-cst.gc.ca/en/home/whatwedo.html>

⁶⁸ Onder de derde taak opgenomen onder artikel 273.64 (1) c en 273.64 (3) is de mogelijkheid gecreëerd om de technische middelen van het CSE in te zetten ter ondersteuning van de taken van de RCMP en de CSIS. Deze inzet gebeurt dan onder de wet- en regelgeving van de dienst waaraan de technische ondersteuning wordt geboden.

⁶⁹ Aldus Mr. Elcock voor the Thacker Committee (zie [12], blz. 229).

van foutieve of oneerlijke beschuldigingen aan het adres van de CSIS⁷⁰. Het mandaat van het SIRC, zoals neergelegd in artikel 38 van de CSIS Act, is drieledig: het in algemene zin beoordelen van de prestaties van de dienst; beoordelen of de dienst zijn activiteiten niet onwettig, onredelijk of onnodig ontplooit; en het onderzoeken van klachten aan het adres van de CSIS. Het SIRC rapporteert aan de Minister en via de Minister aan het parlement. Het jaarverslag van de activiteiten van het SIRC dient aan elke kamer van het parlement te worden toegezonden. Inzake klachten bepaalt het SIRC wat gepast is om over een verricht onderzoek terug te rapporteren aan de klager;

- b) ook de **Inspector General (IG)** is opgericht met het vaststellen van de CSIS Act in 1984, zijn mandaat ligt besloten in de CSIS Act in artikel 30. De IG wordt aangewezen door de Governor in Council en zijn taken zijn vierledig: monitoren of de dienst zich houdt aan het geformuleerde operationele beleid; het beoordelen van de operationele activiteiten van de dienst; het verrichten van onderzoek naar specifieke activiteiten van het CSIS op aanwijzen van de SIRC; en het indienen van certificaten bij de minister. Het indienen van deze certificaten is geregeld in artikel 33. De CSIS verstrekt de Minister ten minste jaarlijk een overzicht van alle operationele activiteiten. Vervolgens verstrekt de IG, die een kopie van overzicht ontvangt, een certificaat waarin hij aangeeft of hij kan instemmen met deze rapportage en of de genoemde handelingen geautoriseerd, noodzakelijk en redelijk waren. De IG is zowel een intern controle instrument als een instrument ten behoeve van de uitvoerende macht. De IG rapporteert primair aan de Minister, de rapportages met activiteiten van de CSIS en de certificaten hierbij van de IG worden door de Minister wel doorgezonden aan het SIRC. Verder kan volgens artikel 40 de IG onderzoeken uitvoeren voor het SIRC;
- c) de **CSE commissioner** is een gepensioneerd of reserve (*supernumerary*) rechter van een *superior court* en wordt benoemd door *Governor in Council*. Deze *commissioner* ziet uitsluitend toe op het CSE. Het mandaat van deze *commissioner* ligt besloten in de *National Defence Act* (R.S. 1985, c. N-5). Zijn takenpakket is drieledig: het achteraf beoordelen van de activiteiten van de CSE op rechtmatigheid; om in reactie op een klacht tegen het CSE een onderzoek in te stellen; en om de minister en *Attorney General* te informeren over handelingen van het CSE die mogelijk niet in overeenstemming met de wet zijn. Deze *commissioner* beschikt over alle onderzoeksmogelijkheden van een *commissioner* zoals deze zijn vastgelegd onder deel twee van the *Inquiries Act*. Hoofdzakelijk is de controle door de *Commissioner* een controle t.b.v. de uitvoerende macht, hij rapporteert zaken aangaande rechtmatigheid aan de minister en *Attorney General*. Het jaarverslag van de bevindingen van de *commissioner* dient echter ook aan elke kamer van het parlement te worden toegezonden.

In paragraaf 5.4.4 zijn de taken, bevoegdheden en werkwijzen van bovenstaande instanties/functionarissen verder toegelicht.

⁷⁰ Vrij vertaald uit CSIS; 'Control, Accountability and Review: Backgrounder No. 17'; mei 2005. http://www.csis-scrs.gc.ca/eng/backgrnd/back17_e.html

Overige controlerende instanties betreffen de *Canadian Human Rights Commission*, de *Privacy Commissioner*, de *Information Commissioner*, de *Commissioner of Official Languages* en de *Auditor General of Canada*. Tot op heden is er nog geen gespecialiseerd comité ingesteld vanuit het parlement zelf. Een nieuw initiatief is de mogelijke creatie van de *National Security Committee of Parliamentarians*. Deze optie wordt momenteel onderzocht door een commissie in de *House of commons* (zie [21], blz. 7).

5.5.3 Beginselen voor controle

5.5.3.1 Wetgeving

De belangrijkste wet- en regelgeving die de mandaten en het handelen van de verschillende diensten reguleren zijn⁷¹:

- a) Anti-terrorism Act (2001, c. 41) Deze Act heeft ervoor gezorgd dat het CSE en de CSE commissioner onder het regime van de National Defense Act vallen;
- b) National Defence Act (R.S. 1985, c. N-5) is de wettelijke basis voor het werk van het CSE en de CSE commissioner;
- c) *CSIS Act* (1984, c. 21) is de wettelijke basis voor het werk van de CSIS, het SIRC en de IG;
- d) Charter of Rights and Freedoms. Deze charter vormt de basis van grondrechten en vrijheden van Canadese staatsburgers.

Ten aanzien de taken en bevoegdheden van het CSIS aangaande het inwinnen van inlichtingen in het buitenland bestaat geen volledige helderheid. De wetgeving bevat verschillende garanties tegen misbruik van bijzondere bevoegdheden. De procedures voor het inzetten van de bevoegdheden en de controle hierop door het SIRC en IG, zijn helder omschreven. Het werkveld van de CSIS beperkt zich nadrukkelijk tot zaken die de nationale veiligheid bedreigen. Verder zijn deze zaken gedefinieerd in de CSIS Act. De enige rapportageplicht aan het parlement zoals vastgelegd in de CSIS Act betreffen de jaarrapportages. De minister besluit of andere rapportages en onderzoeken van de CSIS zelf, maar ook van het SIRC en de IG, met het parlement worden gedeeld. Er is zowel sprake van toezicht op rechtmatigheid als op doelmatigheid. Middels het SIRC is er sprake van een gespecialiseerd comité ter controle van I&V-diensten:

- het comité mag beschikken over niet-openbare informatie;
- het comité beschikt over een ondersteunende staf;
- de comitéleden hebben doorgaans diepgaande kennis op het gebied van I&V-diensten;
- de comitéleden beschikken uit hoofde van hun functie over voldoende tijd om aan de controle invulling te kunnen geven.

⁷¹ Verdere juridische kaders met relevantie voor het opereren van de I&V-diensten zijn onder meer de Immigration and Refugee Protection Act (2001, c. 27) de Canadian Human Rights Act R.S., (1985, C-23) en de Privacy Act (Chapter P-21.)

Het toezicht op het CSE is aanzienlijk minder diepgaand geregeld. Aangezien de CSE geen directe taken heeft op eigen grondgebied zijn de voorwaarden voor het inzetten van de middelen door het CSE minder uitgebreid beschreven. De bevoegdheden van de CSE commissioner zijn wel helder beschreven daar het hier een toepassing betreft van een bestaande regeling aangaande commissioners in de *Inquiry Act*. De wetgeving bevat verschillende garanties tegen misbruik van bijzondere bevoegdheden. In het kader van deze studie is echter niet onderzocht hoe de garanties tegen misbruik van de inzet van middelen van de CSE ter ondersteuning van bijvoorbeeld de RCMP vorm hebben gekregen. Opvallend hierbij is dat de CSE commissioner in zijn jaarverslag 2004-2005 pleit voor herziening van het toezicht op de RCMP.

Er is met de instelling van de CSE commissioner sprake van een gespecialiseerde functionaris ter controle van I&V-diensten. Er is zowel sprake van toezicht op rechtmatigheid als op doelmatigheid:

- deze functionaris mag beschikken over niet-openbare informatie;
- deze functionaris kan beschikken over een ondersteunende staf;
- deze functionaris beschikt over kennis op het gebied van I&V-diensten.

Het betreft hier geen optimale situatie er is sprake van slechts één functionaris die de functie parttime vervuld⁷².

5.5.4 Taken, bevoegdheden en werkwijzen controlerende instanties

5.5.4.1 Taken bevoegdheden en werkwijzen SIRC

Er is bij het SIRC sprake van het verrichten van onderzoek met dien verstande dat het hier een *review committee* betreft. Er kan diepgaand onderzoek worden verricht naar de acties die het CSIS al heeft verricht. Vervolgens zijn de bevindingen, aanbevelingen en rapportages van het SIRC doorgaans adviserend van aard⁷³. De CSIS is verplicht mee te werken aan de onderzoeken die het SIRC wenst te verrichten binnen de wettelijke uitoefening van haar taak. De bepalingen die de onderzoeksbevoegdheden van het SIRC beschrijven duiden op direct inzetbare controle bevoegdheden. Het SIRC dient voor de uitoefening van zijn taken volgens de *CSIS Act* van 1984 onverwijlde medewerking van de dienst te krijgen. Het tijdstip van controle is te kenmerken als ex post facto. De controle van het SIRC vindt uitsluitend achteraf plaats. Sinds zijn instelling geeft het SIRC aan een

⁷² Dit gegeven is afgeleid uit twee gegevens: ten eerste de nevenfuncties die de huidige *CSE Commissioner* aangeeft te bekleden: Associate Professor of Law, University of Montreal law aangesloten bij de law firm Stikeman Elliott. http://csec-ccst.gc.ca/contact/bio_e.php Ten tweede uit het feit dat zijn voorganger aan heeft gegeven de functie parttime te bekleden. Zie: <http://www.canadianencyclopedia.ca/index.cfm?PgNm=TCE&Params=M1ARTM0010988>

⁷³ Een bevinding die dwingende consequenties heeft is bijvoorbeeld een besluit tot onderzoek n.a.v. een klacht. Dit kan leiden tot een hoorzitting waaraan het CSIS medewerking dient te verlenen. Het betreft hier echter uitsluitend dwingende consequenties t.a.v. verder onderzoek en niet tot het wijzigen van beleid of het gegrond verklaren van een klacht.

gemiddelde van 8,8 rapporten en studies per jaar te hebben verricht (totaal 150 van 1986 tot 2004). Over de periode 1999 t/m 2003 was dit 6,6 gemiddeld per jaar (zie [24], blz. 63-70).

Het SIRC heeft toegang tot alle personen binnen het CSIS met wie hij moet spreken voor een correcte uitoefening van haar taken. Voor onderzoek heeft het SIRC toegang tot alle informatie die hij relevant acht voor een correcte uitoefening van zijn taak. Stafleden van het SIRC hebben een *clearance* die het equivalent is voor de toegang tot documenten met de Nederlandse rubricering 'zeer geheim'. De groei van het CSIS sinds '9/11' en het gelijk blijven van de de staf van het SIRC was voor hem reden om in zijn *'Report on plans and priorities 2003-2004'* te vermelden dat hij niet meer alle onderzoeken konden uitvoeren die hij wilde uitvoeren ([18]).

Het aantal SIRC-comitéleden in 2004 bedroeg vijf. Deze leden werden ondersteund door een staf van veertien personen ([24], blz. 53). Het CSIS had in dit jaar een personeelsbestand van 2347⁷⁴. Dit impliceert qua personeel een ratio van 1:124.

5.5.4.2 Taken, bevoegdheden en werkwijzen IG

Het karakter van de taken en bevoegdheden bij de IG is onderzoek. Er kan diepgaand onderzoek worden verricht naar de wijze waarop de CSIS haar operationele activiteiten ontplooit en reeds heeft verricht. Vervolgens zijn de bevindingen, aanbevelingen en rapportages van de IG doorgaans adviserend van aard⁷⁵. De CSIS is verplicht mee te werken aan de onderzoeken die de IG wenst te verrichten binnen de wettelijke uitoefening van zijn taak. De bepalingen die de onderzoeksbevoegdheden van de IG beschrijven duiden op direct inzetbare bevoegdheden. Voor zover we met dit onderzoek hebben kunnen achterhalen is er sprake van een jaarlijkse controle middels de certificering en lijkt verder sprake van continue monitoring van operationeel handelen (artikel 30 CSIS Act). De IG heeft toegang tot alle personen binnen het CSIS met wie hij moet spreken voor een correcte uitoefening van zijn taken. Voor zijn toezichtstaken heeft de IG toegang tot alle informatie die hij relevant acht voor een correcte uitoefening van zijn taak. In tegenstelling tot het SIRC en de CSE *commissioner* staat in de wettelijke basis van de IG niet dat hij kan beschikken over een staf of externe expertise tegen betaling kan inschakelen. Dit onderzoek heeft echter niet met zekerheid kunnen vaststellen dat de IG niet over een staf beschikt.

5.5.4.3 Taken, bevoegdheden en werkwijzen CSE Commissioner

Het karakter van de taken en bevoegdheden van de CSE Commissioner is 'onderzoek'. Het CSE is verplicht mee te werken aan de onderzoeken die de

⁷⁴ Canadian Security Intelligence Service 2003 Public Report 28-10-2004. http://www.csis-scrcs.gc.ca/eng/publicrp/pub2003_e.html#5; website geraadpleegd op 1 augustus 2005.

⁷⁵ Een bevinding die dwingende consequenties heeft is bijvoorbeeld een besluit tot onderzoek n.a.v. een klacht. Dit kan leiden tot een hoorzitting waaraan het CSIS medewerking dient te verlenen. Het betreft hier echter uitsluitend dwingende consequenties t.a.v. verder onderzoek en niet tot het wijzigen van beleid of het gegrond verklaren van een klacht.

commissioner wenst te verrichten binnen de wettelijke uitoefening van zijn taak. De timing van de controle is direct inzetbaar. De bepalingen die de onderzoeksbevoegdheden van het *commissioner* beschrijven zijn vastgelegd in de *Inquiries Act* en kennen een grote autonomie toe aan de controlerende handelingen van de *commissioners*. Zo kan een *commissioner* elke plaats betreden en alle documenten inzien die relevant zijn voor zijn controlerende taken. Verder heeft hij het recht getuigen op te roepen die volledige medewerking aan zijn onderzoek dienen te verlenen⁷⁶. Doorgaans is sprake van *review* of wel beoordeling achteraf. Het mandaat biedt ruimte voor controle op andere tijdstippen de praktijk is echter dat de controle uitsluitend achteraf plaatsvindt (zie [21], blz. 7). Sinds 1996 heeft de *commissioner* 33 geclassificeerde rapportages aan de minister gezonden en 9 jaarverslagen geproduceerd die aan het parlement zijn toegezonden. Qua rapportages komt dit neer op een gemiddelde van 3.67 rapporten per jaar (zie [21], annex c). Voor onderzoek heeft de *commissioner* het recht om alle personen te horen die hij relevant acht voor een correcte uitoefening van zijn taken⁷⁷. Voor onderzoek heeft de *commissioner* en zijn staf toegang tot alle informatie die zij relevant acht voor een correcte uitoefening van taak van de *commissioner*⁷⁸. De *CSE commissioner* beschikt over een staf van acht medewerkers. Het CSE had in dit jaar een personeelsbestand van 1269⁷⁹. Dit levert een personeelsratio op van 1:141.

5.6 Nieuw-Zeeland

5.6.1 Algemene inleiding stelsel

Het Nieuw-Zeelandse parlementaire systeem was oorspronkelijk in grote lijnen identiek aan dat van het Verenigd Koninkrijk, maar wordt vandaag gekenmerkt als een uni-cameraal systeem, nadat in 1951 de Legislative Council is afgeschaft. Het parlement in Nieuw-Zeeland wordt gevormd door de Sovereign – de gouverneur-generaal die de koningin als staatshoofd vertegenwoordigt – en de House of Representatives met 120 leden. Budgetrecht speelt hierin een grote rol; de minister van Financiën heeft in Nieuw-Zeeland een veto over budgeteisen van het parlement.

Wetgeving wordt in een uitgebreid proces door de *House* geleid. Hierbij kunnen kamerleden vragen stellen aan ministers. De term Select Committee heeft in Nieuw-Zeeland echter een andere strekking dan in het Verenigd Koninkrijk, en bieden de mogelijkheid wetsvoorstellen nader te bekijken.

⁷⁶ *Inquiries Act* CHAPTER I-11 (7-8).

⁷⁷ *Inquiries Act* CHAPTER I-11 (7-8).

⁷⁸ *Inquiries Act* CHAPTER I-11 (7-8).

⁷⁹ http://www.cse-cst.gc.ca/en/documents/media_room/media_kit.pdf geraadpleegd op 4 augustus 2005.

De Auditor-General geeft de *House* een onafhankelijk oordeel over de financiële situatie en het beleid van overheidsinstellingen. Het is echter de *House* dat beslissingen neemt.

5.6.2 Actoren

5.6.2.1 I&V-diensten

Nieuw-Zeeland beschikt over de volgende I&V-diensten:

- a) de *New Zealand Security Intelligence Service (NZSIS)* is een gecombineerde binnenlandse en buitenlandse inlichtingen- en veiligheidsdienst. De *prime minister* wordt traditioneel beschouwd als de verantwoordelijke minister voor alle I&V-diensten. De wettelijke basis wordt verleend door de *New Zealand Security Intelligence Service Act 1969*;
- b) het *Government Communications Security Bureau (GCSB)*⁸⁰ is verantwoordelijk voor het opvangen en analyseren van SIGINT, en werkt nauw samen met de *Bitse Government Communications Headquarters (GCHQ)*, de *Defence Signals Directorate (DSD)* van Australië, de *Communications and Security Establishment (CSE)* van Canada en de *National Security Agency (NSA)* van de Verenigde Staten⁸¹. Samen opereren deze landen het ECHELON-netwerk⁸². De wettelijke basis voor de GCSB wordt verleend door de *Government Communications Security Bureau Act 2003*;
- c) het *Directorate of Defence Intelligence and Security (DDIS)* is een militaire inlichtingen- en veiligheidsdienst onder leiding van de Minister van Defensie. Er is geen wettelijke basis neergelegd voor de DDIS;
- d) het *External Assessments Bureau (EAB)* schrijft met behulp van verschillende open en geheime bronnen rapporten en maakt analyses van ontwikkelingen in het buitenland. Leveranciers van de gegevens en klanten van de analyses zijn de premier, ministers, overheidsinstellingen en diplomatieke posten. De rapporten zijn niet openbaar. De directeur van de EAB valt onder de chef van het *Department of the Prime Minister and Cabinet (DPMC)*.

In het rapport ‘*Securing our Nations Safety*’, uitgebracht door het DPMC ([23]), wordt een overzicht geboden van de verschillende commissies en functionarissen die verantwoordelijk zijn voor de coördinatie en aansturing van de I&V-diensten.

⁸⁰ Binnen de GCSB is de *Centre for Critical Infrastructure Protection (CCIP)* verantwoordelijk voor de bescherming van de nationale infrastructuur tegen ‘cyber’ aanvallen. <http://www.ccip.govt.nz>

⁸¹ <http://www.dpmc.govt.nz/dpmc/publications/securingoursafety/index.html>

⁸² Zie het rapport voor het Europees parlement over het bestaan van een wereldwijd systeem voor de interceptie van particuliere en economische communicatie ([22]).

5.6.2.2 Controlerende instanties

In Nieuw-Zeeland vindt controle op I&V-diensten plaats door:

- een gespecialiseerd comité: Intelligence and Security Committee;
- the Inspector General for Intelligence and Security;
- the Commissioner for Security Warrants.

In paragraaf 5.6.4 zijn hun taken, bevoegdheden en werkwijzen toegelicht.

5.6.3 Beginselen voor controle

5.6.3.1 Wetgeving

- a) New Zealand Security Intelligence Service Act 1969⁸³. Deze wet verleent het mandaat voor de NZSIS en legt de procedures voor *interception warrants* vast. De wet is vijfmaal bijgewerkt; de laatste *amendment* vond plaats in 2003;
- b) the Intelligence and Security Committee Act 1996⁸⁴. Hierin worden voor het toezichtsorgaan *Intelligence and Security Committee*, de taken vastgesteld en aan dit orgaan de bevoegdheden toegekend;
- c) the Inspector General of Intelligence and Security Act 1996⁸⁵. De taken en bevoegdheden van het onafhankelijke toezichtorgaan 'The Inspector General of Intelligence and Security' worden vastgelegd;
- d) Government Communications Security Bureau Act 2003⁸⁶. Deze Act verleent de wettelijke basis en het mandaat voor het GCSB.

5.6.4 Controlerende instanties: Taken, bevoegdheden en werkwijzen

5.6.4.1 Gespecialiseerd comité: Intelligence and Security Committee

Taken ISC

Het Intelligence and Security Committee (ISC) is op basis van artikel 6 van de Intelligence and Security Committee Act 1996 opgericht om de uitgaven, het bestuur en het beleid van alle I&V-diensten te onderzoeken. Het ISC bestaat uit vijf leden: de 'prime-minister', twee door hem gekozen leden van de House of Representatives (parlement), de leider van de oppositie en één door hem gekozen parlementslid (artikel 7). Het parlement dient in te stemmen met voorgestelde kandidaten voor het 'Committee'. Indien geen 'endorsement' plaatsvindt, zullen nieuwe kandidaten moeten worden voorgedragen door de 'prime minister' en de leider van de oppositie (artikel 8).

Het ISC is geen parlementaire comité zoals de 'Select Committees' van de House of Representatives, maar een statutair comité.

De taken van het ISC zijn limitatief geformuleerd. Naast toezicht op beleid, administratie en uitgaven (onder meer doelmatigheidscontrole), ontvangt het ISC

⁸³ Onder Statutes, <http://www.legislation.govt.nz>

⁸⁴ Ibid.

⁸⁵ Ibid.

⁸⁶ Ibid.

het jaarverslag van de I&V-diensten, dient het moties of vragen vanuit het parlement met betrekking tot de inlichtingendiensten te behandelen, en worden de activiteiten van de diensten gerapporteerd aan het parlement. Volgens artikel 6 lid 2 is het niet de taak van het 'Committee' om te informeren naar operaties, onderzoek te doen naar individuele klachten of zich te begeven op het terrein van de Inspector General.

Bevoegdheden ISC

Volgens artikel 17 zijn de hoofden van de I&V-diensten verplicht verzochte informatie te verstrekken aan het ISC, tenzij die informatie gevoelig wordt geacht. In de Intelligence and Security Committee Act van 1996 wordt onder artikel 3 gevoelige informatie gedefinieerd. Het omvat informatie betreffende:

- de bronnen of werkwijze van de I&V-diensten;
- vorige, huidige en toekomstige operaties;
- verkregen van andere Nieuw-Zeelandse overheidsinstellingen of buitenlandse diensten;
- en als het vrijgeven van deze informatie negatieve gevolgen kan hebben voor onder meer de nationale veiligheid, internationale betrekkingen of de veiligheid van betrokken personen.

In artikel 18 worden voorts beperkingen aan de verstrekking van informatie aan de House of Representatives gesteld. Het rapporteren van 'gevoelige informatie' en informatie in vertrouwen verstrekt door bondgenoten, internationale organisaties of overheidsinstellingen dient achterwege te blijven, tenzij het 'Committee' besluit dat het publieke belang gebaat is bij openbaarheid.

Werkwijze ISC

Het 'Committee' wordt volgens artikel 13 bijeengeroepen door de 'prime minister'. Voor besluiten is een quorum van drie leden plus de voorzitter benodigd. Er wordt besloten met meerderheid van stemmen.

Via de minister ontvangt het ISC het jaarverslag (dat tot 30 juni loopt) van de Security Intelligence Service (artikel 4J New Zealand Security Intelligence Service Act 1969)⁸⁷. Ook de directeur van de Government Communications Security Bureau dient zijn jaarverslag aan de minister aan te bieden die dit op zijn beurt vervolgens onverwijld beschikbaar stelt aan het 'Committee' (artikel 12 Government Communications Security Bureau Act 2003)⁸⁸.

⁸⁷ Voor de jaarverslagen van het NZSIS zie <http://www.nzsis.govt.nz>, onder Annual Report.

⁸⁸ Voor de jaarverslagen van het GCSB zie <http://www.gcsb.govt.nz>, onder Publications.

De minister heeft dertig dagen om de jaarverslagen aan het parlement aan te bieden. Het rapport aan het parlement betreffende de NZSIS bevat als bijlage een verklaring, getekend door de minister (i.c. de ‘prime minister’) of en hoeveel ‘interception warrants’ gedurende het jaar van kracht waren. Tevens wordt als bijlage een ‘statement of expenditure and appropriation’ (verklaring van uitgaven en toegestane gelden) toegevoegd. De cijfers en het algemeen financiële beleid worden bevestigd door een separaat auditrapport van de Auditor-General. Het rapport van de GCSB wordt voorts gecompleteerd door een verklaring betreffende het gevoerde *gender*-beleid.

Volgens artikel 18 van de Intelligence and Security Committee Act 1996 en artikel 12 van het Government Communications Security Bureau Act 2003, kan de minister gevoelige details verwijderen uit de jaarverslagen voordat het naar het parlement wordt gezonden. Het ‘Committee’ krijgt echter wel het integrale jaarverslag te zien.

De administratieve ondersteuning van het ‘Committee’ wordt geleverd door het Department of the Prime Minister and the Cabinet (artikel 13 lid 7 ISC Act 1996).

5.6.4.2 Inspector General of Intelligence and Security

Door de Inspector General of Intelligence and Security Act 1996 is de onafhankelijke Inspector General van de I&V-diensten opgericht, vergelijkbaar met het ambt in Canada en Australië.

Taken Inspector General

De functie van Inspector General of Intelligence and Security is opgericht om toezicht te houden op de I&V-diensten, de rechtmatigheid van handelingen te controleren en te waarborgen en om de klachten van particulieren onafhankelijk te kunnen onderzoeken (Artikel 4). Globaal zijn de taken van de Inspector General als volgt⁸⁹:

- onderzoek te verrichten, op eigen initiatief of op verzoek van de minister, naar enige materie die betrekking heeft tot het rechtmatig handelen van de I&V-diensten;
- om klachten van particulieren (Nieuw-Zeelanders), of oud-werknemers van de I&V-diensten, die stellen geschaad te zijn door toedoen van deze diensten, onafhankelijk te onderzoeken en beoordelen;
- om op verzoek van de minister, of op eigen initiatief met instemming van de minister, onderzoek te doen naar situaties waar mogelijk individuen onrechtmatig zijn behandeld. Ook dient hij te controleren of het optreden van de diensten gepast is;
- van tijd tot tijd de effectiviteit en gepastheid (‘appropriateness’) van de procedures van de NZSIS en GCSB met betrekking tot het verlenen van interceptiebevelen tegen het licht te houden;

⁸⁹ Zie artikel 11 van de Inspector-General of Intelligence and Security Act 1996 voor de exacte omschrijving.

- op incidentele basis beleidsvoorstellen aan de minister te formuleren om het toezicht te optimaliseren.

Na overleg met de leider van de oppositie wordt door de ‘prime minister’ een Inspector General voorgedragen om gedurende drie jaar dit ambt te vervullen. De kandidaat dient een rechter te zijn geweest in de High Court van Nieuw-Zeeland (artikel 5). De Governor General is verantwoordelijk voor de aanstelling van de Inspector General.

Om de perceptie van onafhankelijkheid in lijn te brengen met de realiteit, is sinds kort het ambt organisatorisch geplaatst onder het ministerie van Justitie in plaats van het DPMC. Onder strenge voorwaarden, zoals een stemming in het parlement en aangetoond wangedrag of wanbeleid, kan een Inspector General worden ontslagen⁹⁰.

Bevoegdheden Inspector General

De I&V-diensten zijn wettelijk verplicht om de Inspector General op verzoek informatie te verstrekken, inclusief ‘gevoelige’ informatie betreffende lopende operaties. Dit is noodzakelijk om klachten van individuen, die stellen onderwerp te zijn van (onrechtmatige) acties van de I&V-diensten, te kunnen onderzoeken. Echter artikel 26 van de Inspector General of Intelligence and Security Act 1996 verleent wederom de uitvoerende macht een discretionaire bevoegdheid om informatie wel of niet beschikbaar te stellen. Het artikel bepaalt dat het onthullen van informatie door, of aan de Inspector General kan worden beperkt door de minister, als de veiligheid van Nieuw-Zeeland of internationale verhoudingen op het spel komen te staan, als het vertrouwen van derde landen of organisaties op deze wijze wordt geschonden of als personen in gevaar kunnen verkeren na het openbaar maken van de informatie.

Werkwijze Inspector General

De Inspector General beslist conform artikel 17 van de Act of hij de klacht in behandeling neemt. Indien hij besluit wel een onderzoek te openen, informeert hij onmiddellijk de directeur van de betrokken dienst en voorziet hem van een kopie van de aanklacht. Indien hij eigener besluit een onderzoek start, informeert hij de minister over de aanvang en inhoud van het voorgenomen onderzoek. Hij heeft

⁹⁰ De onpartijdigheid van de Inspector General is in de afgelopen jaren meermaals in twijfel getrokken in de pers van Nieuw-Zeeland. Toen in 1996 medewerkers van NZSIS inbraken in het appartement van dissident Aziz Choudry, kon of wilde de inspecteur-generaal betrokkenheid van de NZSIS niet bevestigen. Onder veel media-aandacht werd het onrechtmatige optreden van de NZSIS uiteindelijk openbaar en werd de staat veroordeeld voor illegale inbraak en tot schadeloosstelling voor Choudry. Een volgend schandaal brak uit met Ahmed Zaoui, een Algerijnse vluchteling die zonder proces maanden werd gevangengezet omdat hij volgens een dubieus rapport van NZSIS een gevaar voor de staat zou betekenen. Het proces is nog gaande, maar de Inspector General uitte enkele opmerkingen in de pers waaruit bleek dat hij weinig sympathie had voor vluchtelingen in het algemeen en voor Zaoui in het bijzonder.

toegang tot de I&V-diensten en kan personen binnen of buiten de organisatie onder ede horen (artikel 23).

Elk onderzoek mondt uit in een rapport met conclusie en aanbeveling, en wordt gestuurd naar de minister (prime minister) en de directeur van de betrokken dienst. Tevens wordt een jaarverslag opgemaakt met korte samenvattingen van de behandelde klachten. Dit jaarverslag wordt wederom via de minister, die informatie kan verwijderen, naar het parlement gestuurd. De rapporten van de Inspector General worden dikwijls niet openbaar gemaakt. Voor pers en/of particulieren die geheime rapporten toch onthullen hangen forse boetes boven het hoofd (artikel 29). De Inspector General kan volgens artikel 10 werknemers tijdelijk of voltijd aanstellen om zijn taken en onderzoeken te ondersteunen. Zij dienen evenwel over een 'security clearance' te beschikken.

5.6.4.3 Commissioner of Security Warrants

Taken Commissioner

Deze commissioner, tevens een oud-rechter van de High Court en aangesteld volgens dezelfde procedure als van de Inspector General, dient de 'prime minister' te adviseren omtrent 'interception warrants'. De 'Commissioner' wordt alleen betrokken bij een 'interception warrant' voor een inwoner van Nieuw-Zeeland. Indien informatie vergaard dient te worden over buitenlandse activiteiten, capaciteiten en mogelijke intenties, dan dient de 'prime minister' in overleg met de minister van Buitenlandse zaken een 'warrant' uit te schrijven. Het ambt van Commissioner of Security Warrants werd in 1996 ingevoerd (per wetwijziging van de NZSIS Act 1969). Zijn taken staan omschreven in artikel 5 van deze wet. Kortom, hij fungeert als juridisch adviseur omtrent de rechtmatigheid van te nemen interception besluiten.

Bevoegdheden en werkwijze Commissioner

De Commissioner of Security Warrants adviseert niet alleen de 'prime minister', maar verstrekt in samenspraak met hem de interceptiemachtiging ('interception warrant'). De dwingende voorwaarden waaraan een machtiging moet voldoen om een communicatiemiddel te mogen onderscheppen, of om een document of goed in beslag te kunnen nemen, staan omschreven in artikel 4 van de NZSIS Act 1969.

6. Conclusies

Op basis van het voorafgaande zijn de volgende conclusies getrokken:

1. Het is binnen de kaders van het onderzoek mogelijk gebleken een aanzet te geven tot het systematisch in kaart brengen van de democratische controlemechanismen op inlichtingen- en veiligheidsdiensten.
De belangrijkste resultaten van het project zijn:
 - een *raamwerk* van indicatoren voor parlementaire controle op I&V-diensten;
 - een *inventarisatie* van parlementaire controle op I&V-diensten in België, Canada, Duitsland, Frankrijk, Nieuw-Zeeland en het Verenigd Koninkrijk.
2. Met behulp van het ontwikkelde *raamwerk* is het mogelijk om inzicht te krijgen in de wijze waarop parlementaire controle op I&V-diensten plaatsvindt binnen het democratische bestel van een westerse democratie. Door het raamwerk op verschillende landen toe te passen kunnen de controlemechanismen van deze landen inzichtelijk en onderling vergelijkbaar gemaakt worden.
3. Met de resultaten van de *quick-scan-inventarisatie* beschikt BZK over een overzicht van parlementaire controlemechanismen in de zes onderzochte landen, zoals deze in regelgeving is vastgelegd (theorie). Dit overzicht bevat daarmee informatie zoals door de minister voor september 2005 is toegezegd aan de vaste commissie voor BZK.
4. Toepasbaarheid:
 - Het *raamwerk* is toepasbaar voor westerse democratieën en is bruikbaar voor de analyse van de parlementaire controle in Nederland en in andere landen dan die in deze studie zijn onderzocht. Het raamwerk kan aangepast worden als in de toekomst ook andere aspecten als belangrijk aangemerkt worden voor parlementaire controle op I&V-diensten⁹¹.
 - De in de *quick-scan-inventarisatie* gevonden gegevens kunnen als basis-materiaal dienen voor verdere analyse. Te denken valt aan de onderlinge vergelijking van de zes landen, maar ook aan het nader onderzoeken van de situatie in deze landen in de praktijk.

⁹¹ Het raamwerk heeft sowieso nog enige uitbreiding op het aspect bevoegdheden van I&V-diensten (zie paragraaf 4.2.1.1).

7. Referenties

Bij de ontwikkeling van het raamwerk en de uitvoering van de inventarisatie is gebruik gemaakt van vele bronnen. In dit hoofdstuk zijn de belangrijkste referenties opgesomd.

7.1 Documenten

- [1] Commissie Bestuurlijke Evaluatie Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst; “De AIVD in verandering”; November 2004.
- [2] Minister van Binnenlandse Zaken; “Verslag van de commissie voor de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten over haar werkzaamheden in het jaar 1995”; Brief aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal; Den Haag; Vergaderjaar 1996-1997, 24714, nr.4; 19 december 1996.
- [3] H. Born en I. Leigh; DCAF; “Making Intelligence Accountable: Legal Standards and Best Practice for Oversight of Intelligence Agencies”; Publishing House of the Parliament of Norway, Oslo, 2005.
- [4] H. Born, Ph. Fluri en A. Johnsson; “Parliamentary Oversight of the Security Sector: Principles, Mechanisms and Practices, Handbook for Parliamentarians no. 5”; Geneva IPU/DCAF; 2003.
- [5] “Verslag van de tweede conferentie van parlementaire commissies van toezicht op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten van de landen van de Europese Unie”, Vergaderjaar 2004-2005, 29754 nr. 19.
- [6] “Parliamentary Oversight of the Intelligence Services in WEU Countries: Current Situations and Prospects for Reform, Report submitted on behalf of the Committee for Parliamentary and Public Relations”; Mrs. Kerstelijns-Sierens (Rapporteur); Doc. A/1801; 4 december 2002.
- [7] “Parliamentary Assembly, Democratic Oversight of the Security Sector in Member States”; Doc. 10567; 2 juni 2005.
Zie ook: “Parliamentary Assembly, Control of Internal Security Services in Council of Europe Member States”; Recommendation 1402; 26 april 1999.
- [8] I. Leigh; “Democratic Control of Security and Intelligence Services: a Legal Framework, working paper no. 119”; Geneva DCAF; mei 2003.

- [9] DCAF Intelligence Working Group; “Intelligence Practice and Democratic Oversight A Practitioner’s View”; Occasional Paper No. 3; Geneva; July 2003.
- [10] I. Cameron; “The European Court of Human Rights and Intelligence Accountability”; Summary of paper prepared for the Workshop on Making Intelligence Accountable”; 19-20 september 2003; Oslo.
- [11] Raadgevende Interparlementaire Beneluxraad; “Aanbeveling tot het bevorderen en versterken van de operationele samenwerking op het gebied van de binnenlandse veiligheid binnen de Europese Unie en tot het instellen respectievelijk versterken van een wettelijk extern toezicht op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten”; doc. nr. 719/3; 4 december 2004.
- [12] Brodeur, Gill en Tölborg; “Democracy, Law and Security: Internal Security Services in Contemporary Europe”; Ashgate Publishing Limited; Hampshire England; ISBN 0 7546 3002 1; 2003.
- [13] Alain Faupin; “Reform of the French Intelligence Services after the end of the Cold War”; DCAF conference paper.
- [14] Taylor, Ann; Beith, Alan; Mates, Michael; “Oversight of Intelligence : Questioning the spies”; in: *The parliamentarian*; vol. 85 (2004), afl.4, pag. 312-317 (6) / 2004.
- [15] Born, Caparini en Haltiner; “Models of democratic control of the armed forces: a multi-country study comparing ‘good practices’ of democratic control”; DCAF; Genève; juli 2002.
- [16] CTIVD (auteur onbekend); “Notitie regelgeving I&V-diensten in België”; ongedateerd.
- [17] P. van Hees (CTIVD); “Notitie regelgeving I&V-diensten in Duitsland”; 24 juni 2004.
- [18] P. van Hees (CTIVD); “Notitie toezicht op de I&V-diensten in Canada”; 11 augustus 2004.
- [19] Belgisch Staatsblad (B.S.) van 18 december 1998.
- [20] Vast Comité van Toezicht op de Inlichtingendiensten; “Activiteitenverslag 2004”.
- [21] CSE Commissioner; “Annual Report 2004-2005”.

- [22] Rapporteur Gerhard Schmid; “ECHELON-interceptiesysteem”; rapport voor het Europees parlement 2001/2098(INI).
- [23] Department of the Prime Minister and Cabinet; “Securing our Nation’s Safety: How New Zealand Manages its Security and Intelligence Agencies”; Domestic and External Security Group; december 2000.
- [24] SIRC report 2003-2004; “An operational review of the Canadian Intelligence Service”; SIRC Ottawa; ISBN 0-662-68381-1, september 2004.
- [25] “Koninklijk besluit tot wijziging van het Koninklijk Besluit van 24 maart 2000 uitvoering van de wet van 11 december 1998 betreffende de classificatie en de veiligheidsmachtigingen”; 3 juni 2005.
- [26] “Verslag van een algemeen overleg”; 29876 Evaluatie AIVD nr. 5. vastgesteld 10 mei 2005.
- [27] Bundesministerium des Innern; “Verfassungsschutzbericht 2004”.
- [28] “Canadian Security Intelligence Service 2003”; Public Report; 28 oktober 2004.
- [29] “Le renseignement : zone d'ombre de la République”; interview met P.Quiles door *Hommes et Libertés* (2000).

7.2 Geraadpleegde websites

- <http://www.comiteri.be>
- <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=http://assembly.coe.int/Documents/AdoptedText/ta99/EREC1402.htm>
- <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=http://assembly.coe.int/Documents/WorkingDocs/Doc05/EDOC10567.htm>
- http://crawl04.archive.org/ukgov/20040204215923/www.mi5.gov.uk/accountability_funding/accountability_1.htm
- http://csec-ccst.gc.ca/contact/bio_e.php
<http://www.canadianencyclopedia.ca/index.cfm?PgNm=TCE&Params=M1ARTM0010988>
- <http://www.admi.net/jo/dec82-306.html>
- <http://www.aicgs.org/research/911/livingston.shtml>
- <http://www.archive.official-documents.co.uk/document/caboff/nim/0114301808.pdf>
<http://www.archive.official-documents.co.uk/document/cm47/4778/4778.htm>
- <http://www.archive.official-documents.co.uk/document/cm47/4779/4779.htm>
- <http://www.assemblee-nationale.fr/cr-cdef/99-00/c9900017.asp>

- http://www.bundestag.de/htdocs_e/orga/03organs/05othcomm/othcom5.html
- <http://www.cabinetoffice.gov.uk/publications/reports/intelligence/iscannualreport.pdf>
- <http://www.ccip.govt.nz>
- <http://www.cnil.fr/>
- http://www.cse-cst.gc.ca/en/documents/media_room/media_kit.pdf
- <http://www.cse-cst.gc.ca/en/home/whatwedo.html>
- http://www.csis-scrs.gc.ca/eng/backgrnd/back16_e.html
- http://www.csis-scrs.gc.ca/eng/backgrnd/back17_e.html
- http://www.csis-scrs.gc.ca/eng/publicrp/pub2003_e.html#5
- <http://www.dpmc.govt.nz/dpmc/publications/securingoursafety/index.html>
- <http://www.gcsb.govt.nz>
- <http://www.interieur.gouv.fr/>
- <http://www.ipu.org/parline-e/parlinesearch.asp>
- <http://www.journal-officiel.gouv.fr>
- <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/informations/presse/2005/interceptions-securite.shtml>
- <http://www.legifrance.gouv.fr/texteconsolide/PCEAR.htm>
- <http://www.legifrance.gouv.fr/texteconsolide/PPHDK.htm>
- <http://www.legislation.govt.nz>
- <http://www.nzsis.govt.nz>
- http://www.opsi.gov.uk/acts/acts1994/Ukpga_19940013_en_1.htm
- <http://www.opsi.gov.uk/acts/acts1998/19980042.htm>
- <http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2000/20000023.htm>
- http://www.osce.org/documents/sg/2004/05/4101_en.pdf
- <http://www.polisci.umn.edu/information/parliaments/index.html>
- http://www.psepc-sppcc.gc.ca/publications/igcsis/2004_e.asp
- <http://www.senat.fr/rap/104-074-330/104-074-33013.html>
- http://www.verfassungsschutz.de/en/about_us.html/bfv_engl.html
- www.bundeswehr.de

8. Ondertekening

.....
Ir. R.F.W.M. Willems
Adjunct-directeur CCSS

.....
Drs. D.J. Stolk
Projectleider, namens de auteurs

Bijlage A Raamwerk

In deze bijlage is het ontwikkelde raamwerk schematisch weergegeven. In de hoofdtekst (hoofdstuk 4) is het raamwerk toegelicht.

Sectie 1: Actoren

(1.1) I&V-diensten

Vul de karakteristieken van de I&V-diensten van een land in aan de hand van onderstaande tabel:

Land: Naam I&V-dienst	a. Taakveld		b. Geografische oriëntatie		c. Takenpakket		
	Onderdeel van Ministerie	Civiel/Militair	Binnenland	Buitenland	Intelligence	Beveiliging	Execut. taken

(1.2) Controlerende instanties

Vul de namen van de controlerende instanties op I&V-diensten van een land in onderstaande tabel in:

Land: Naam controlerende instantie	Aard van de instantie (intern / uitvoerende macht / parlementair / extern)

Sectie 2: Beginselen voor democratische controle

Vul de voor controle op I&V-diensten relevante wetgeving van een land in aan de hand van onderstaande tabel:

Land: Wet	Samenvatting

Vul de karakteristieken van de democratische beginselen voor controle op I&V-diensten van het betreffende land in de onderstaande tabel:

Land: Democratische beginselen	Deelaspecten	Invulling
a. Wetgeving:	Toegankelijk	Ja / Nee
	Garanties tegen misbruik bevoegdheden	Ja / Nee
	Voorwaarden wettelijk vastgelegd en afgebakend	Ja / Nee
b. Afbakening werkterrein:	Werkveld I&V-diensten beperkt tot nationale veiligheid	Ja / Nee
c. Toezicht: Gespecialiseerd comité:	Rechtmatigheid	Ja / Nee
	Doelmatigheid	Ja / Nee
	Aanwezig	Ja / Nee
	Zo ja: Beschikking over niet-openbare informatie	Ja / Nee
	Zo ja: Beschikking over ondersteunende staf	Ja / Nee
	Zo ja: Deelnemers hebben kennis van I&V-diensten	Ja / Nee
	Zo ja: Deelnemers hebben voldoende tijd	Ja / Nee
d. Frequentie informatieverschaffing:	Aantal keren per jaar (gemiddeld)	

Sectie 3: Taken en bevoegdheden van controlerende instanties

Geef in onderstaande tabel aan op welke taken en bevoegdheden de controlerende instanties (sectie 1 (b)) hebben om toezicht te houden op rechtmatigheid en doelmatigheid:

Land: Controlerende instantie	a. Toezicht op rechtmatigheid			b. Toezicht op doelmatigheid			
	Wettelijk kader	Klachtenonderz.	Financiën	Beleid	Effectiviteit	Efficiëntie	Voldoende middelen

Sectie 4: Werkwijze van controlerende instanties

Geef in onderstaande tabel aan op welke wijze de controlerende instanties (sectie 1 (b)) toezicht houden:

Land: Controlerende instantie	a. Karakter taken en bevoegdth.	b. Medewerking door I&V-dienst	c. Timing controle	d. Tijdstip controle	e. Frequentie controle	f. Toegang tot I&V-medewrks	g. Toegang tot informatie	h. Personele capaciteit
		1) simple oversight 2) scrutiny 3) voting	1) verplicht 2) gemotv. onth. 3) vrijblijvend	1) direct 2) na notificatie 3) periodiek 4) door derden	1) voor/tijdens/na 2) voor en na 3) tijdens en na 4) na afloop	gemiddeld aantal controles per jaar	1) tot alle medew. 2) na goedkeuring 3) tot specifieke 4) niet	1) alle info 2) ops info 3) persoons info 4) gerubric. info 5) n.t.b. door I&V 6) geen toegang

Bijlage B Overzicht van de quick-scan-inventarisatie

Onderstaande tabel geeft een overzicht van de tijdens de quick-scan geïnventariseerde gegevens met betrekking tot parlementaire controle in de zes onderzochte landen. Zie hoofdstuk 5 voor de uitvoerige beschrijving van de gevonden gegevens.

De betekenis van de in de tabel gebruikte symbolen is als volgt:

- x**: de betreffende gegevens zijn gevonden;
- n**: de betreffende gegevens zijn niet gevonden (in openbare bronnen);
- o**: de betreffende gegevens zijn nog niet geïnventariseerd;
- c**: De betreffende gegevens zijn nog niet voor alle actoren geïnventariseerd.

Aspecten voor parlementaire controle	B	D	F	VK	CND	NZ
1. Actoren						
• 1.1 I&V-diensten	x	x	x	x	x	x
• 1.2 Controlerende instanties	x	x	x	x	x	x
2. Beginselen voor controle						
• a) Wetgeving	x	x	x	x	x	x
• b) Afbakening werkerterrein	x	x	x	n	x	n
• c) Frequentie informatieverschaffing	x	x	x	n	x	n
• d) Gespecialiseerd comité	x	x	x	x	x	x
3. Taken en bevoegdheden controlerende instanties						
• a) Toezicht op rechtmatigheid	x	x	x	x	x	n
• b) Toezicht op doelmatigheid	x	x	x	x	x	x
4. Werkwijze controlerende instanties						
• a) Karakter van taken en bevoegdheden	x	x	x	c	x	x
• b) Verpl. medewerking door I&V-diensten	x	x	c	x	x	x
• c) Timing van controle	c	x	n	n	x	c
• d) Tijdstip van controle	c	c	n	x	x	n
• e) Frequentie van controle	n	c	n	n	x	n
• f) Toegang tot medewrks van I&V-diensten	x	c	n	n	x	c
• g) Toegang tot informatie	x	x	x	x	x	x
• h) ## Personeel I&V-dienst : ## controle	n	n	n	n	c	n

B = België, D = Duitsland, F = Frankrijk, VK = Verenigd Koninkrijk, CND = Canada en NZ = Nieuw-Zeeland.

Distributielijst

- 1 t/m 10 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, AIVD
11. Directeur CCSS, Prof. Dr. R. de Wijk
 12. Adjunct directeur CCSS, Ir. R.F.W.M. Willems
 13. Projectleider CCSS, Drs. D.J. Stolk
 14. Projectmedewerker CCSS, Mr. S. Boeke
 15. Projectmedewerker CCSS, Dr. M. Boot-Matthijssen
 16. Projectmedewerker CCSS, Drs. J. Jansen
- 17-30 Reserve

