

Cadet-vaandrig E.T. Brouwer

In hoeverre kunnen in een democratie onderzoekscommissies een inlichtingendienst controleren volgens de normen van het model van Dahl?

Een onderzoek naar het democratische gehalte van controle geïllustreerd aan de hand van het Britse Irak-rapport uit 2002



Breda, maart 2008

Cadet-vaandrig E.T. Brouwer

In hoeverre kunnen in een democratie onderzoekscommissies een inlichtingendienst controleren volgens de normen van het model van Dahl?

Een onderzoek naar het democratische gehalte van controle geïllustreerd aan de hand van het Britse Irak-rapport uit 2002

**Scriptie ter afsluiting van de Bacheloropleiding Krijgswetenschappen aan de Nederlandse Defensie Academie te Breda
te verdedigen in een openbare zitting op 14 maart 2008
tegenover een commissie, bestaande uit:
KTZ b.d. W.H.C. van Straten, voorzitter
Drs. M.W.M. Kitzen, eerste begeleider en
Dr. G.G. de Valk, tweede begeleider**

Inhoudsopgave

English summary	4
Voorwoord	5
1. Inleiding	6
1.1 Methode van onderzoek	8
2. Theoretisch kader	10
2.1 Belang van inlichtingendiensten in een democratische rechtsorde	10
2.2 Inlichtingen en veiligheid in het Verenigd Koninkrijk	13
2.3 Dahl's criteria	15
2.3.1 Bruikbaarheid	18
2.4 Conclusie	19
3. Controlevormen	20
3.1 Vormen van controle met betrekking tot inlichtingendiensten	20
3.1.1 Interne controle	21
3.1.2 Controle door de uitvoerende macht	22
3.1.3 Parlementaire controle	24
3.1.4 Externe controle	25
3.2 Conclusie	26
4. Irak-rapport	28
4.1 Historische context Irak-rapport	28
4.2 Hoe Blair rapporteerde	31
4.3 Hoe BBC over het rapport oordeelde	32
4.4 Commissie Hutton	34
4.5 Commissie Butler	35
4.6 Curveball en de Verenigde Staten	44

4.7 Conclusie	45
5. De Enlightened Understanding van de commissie Butler	46
5.1 Professionalisering inlichtingenrapport	46
5.2 Toetsingskader De Valk	47
5.3 Eisen aan criteria	49
5.4 Zes criteria van De Valk om kwaliteit te meten	50
5.5 Voldeed Butler aan de criteria van De Valk?	52
5.6 Conclusie	57
6. Control of the Agenda	59
6.1 Behoefte vanuit <i>demos</i> naar onderzoek	59
6.2 Who's controlling the controler?	60
6.3 Butler again	61
6.4 Conclusie	63
7. Conclusie	64
7.1 Wat is er door dit werk toegevoegd aan de bestaande literatuur?	66
7.2 Aanbevelingen	67
Literatuur	68

Summary

The terrorist attacks of 9/11 in the United States, the 2004 bombings in Madrid and in London in 2005 had a tremendous influence on the national security policies of many countries. As research proved, the best weapon against such attacks is intelligence and so intelligence agencies became even more important than they already were. In this process of them getting more important, their rules and procedures expanded for a large part with the agencies. But the misuse of their ability to gain information or stop potential terrorists are known worldwide. The war that the United States and the United Kingdom started against Iraq because it would be in possession of weapons of mass destruction turned out to be illegitimate. This proved that not only terrorist attacks could harm a democracy, the misuse of intelligence or intelligence agencies by the government could cause a lot of damage to home nations' democratic values as well.

Therefore, democratic oversight of the intelligence agencies, had to be improved. In this research the *Iraq's Weapons of Mass Destruction – the assessment of the British Government* will play a large role as well as the Butler committee which investigated what was correct and what was not about the Iraq report. By making use of a theory of Dahl there will be investigated to what extent a commission can control an intelligence agency.

Voorwoord

Als deze tekst door u wordt gelezen betekent het dat het tussengelegen aanvalsdoel, de studie, reeds door mij is behaald. De scriptie vormde hierbij de laatste remmende hindernis en kon helaas niet met omtrekkende beweging worden gepasseerd. Doorschrijden bleek de enige optie en zo geschiedde. Terugkijkend op deze succesvolle actie wil ik graag een aantal mensen bedanken. Allereerst Martijn Kitzen, formeel gezien mijn eerste begeleider, voor zijn humoristische optreden en motiverende houding jegens mij. Zijn mailtjes met daarin woorden als: “succes met werken, maar geniet ook van je weekend”, “KVO, roger, uit!” en “het gaat allemaal goed komen” hebben hun uitwerking niet gemist. Martijn, hartstikke bedankt dat ik echt de allerlaatste cadet mocht zijn die je bij zijn scriptie dit jaar wilde begeleiden ondanks je eigen zeer drukke agenda!

Als tweede persoon wil ik Giliam, formeel gezien mijn tweede begeleider, bedanken voor het feit dat ik iedere week mocht langskomen, je zo snel nakeek, zeer helder uitleg gaf en als ik het na drie keer nog niet snapte nog steeds geduldig was! Ik ben je zeer erkentelijk voor alle tijd en energie die je aan mij hebt willen spenderen.

Als derde wil ik Maj even noemen. Dank je wel dat ik in je huisje mocht werken, je wilde koken omdat ik anders te laat bij Giliam zou zijn en voor je support tijdens de gehele scriptieperiode.

Na deze woorden rest mij niets anders dan degene die deze scriptie daadwerkelijk gaan lezen daarbij veel plezier te wensen en hen die nu dreigen af te haken daarin geen ongelijk te geven.

1. Inleiding

“As a result of the intelligence we judge that Iraq has: military plans for the use of chemical and biological weapons, including against its own Shia population. Some of these weapons are deployable within 45 minutes of an order to use them [...]”¹

Tony Blair. Minister-president van het Verenigd Koninkrijk 1997-2007

Deze bewering, afkomstig uit het in 2002 verschenen *Iraq's Weapons of Mass Destruction – The Assessment of the British Government*, waarmee het Verenigd Koninkrijk het gerechtvaardigd vond om Irak binnen te vallen, bleek onjuist te zijn. Nadat de Britten, samen met de Amerikanen, Irak waren binnengevallen werd duidelijk dat Irak hoogstwaarschijnlijk niet in het bezit was van massavernietigingswapens. Ook andere beweringen die in het Irak-rapport voorkwamen bleken minder sterk te staan dan aanvankelijk werd aangenomen. Met name de Britse premier Blair, die het voorwoord van het Irak-rapport had geschreven en een groot voorstander van een gewapende inval in Irak was geweest, maar ook de rest van de Britse regering kwam onder vuur te liggen. De publieke en politieke verontwaardiging was haast wereldwijd. Wat waren de oorzaken geweest dat een democratische rechtsorde als Groot-Brittannië zulke grove fouten had gemaakt?

Nadat in 2003 de commissie Hutton in het leven was geroepen om een deel van de vragen te beantwoorden werd in 2004 de commissie Butler ingesteld. Hoewel het publieke debat na de bevindingen van de commissie Butler grotendeels waren bedaard, sloten de conclusies van de commissie soms niet aan met de vragen die er bij velen heersten. De commissie Butler kwam wel tot de conclusie dat er fouten waren gemaakt maar deze zouden grotendeels niet concreet aan personen of instanties te zijn toe te schrijven. In dit onderzoek zullen twee theorieën, één van Dahl en één van De Valk, worden gebruikt om tot beantwoording van de hoofdvraag te komen die als volgt luidt:

In hoeverre kunnen in een democratie onderzoekscommissies een inlichtingendienst controleren volgens de normen van het model van Dahl?

Het belang van dit onderzoek is dat het bijdraagt aan het inzicht dat verkregen dient te worden in de vraag of en hoe het mogelijk is om diensten in een democratische rechtsorde goed te kunnen

1 Blair, T. (2002) *Iraq's Weapons of Mass Destruction- The Assessment of the British Government*. London. p.5

controleren. Dit is relevant omdat goede controle voorkomt dat problemen zich ophopen en in de toekomst wellicht onoverkoombaar zijn. Tevens zorgt goede controle voor een legitimatie van deze diensten door hun inbedding in de democratische rechtsorde.

Om goed antwoord te kunnen geven op de hoofdvraag zal in het tweede hoofdstuk worden ingegaan op wat het belang is van inlichtingendiensten in een democratische rechtsorde en het spanningsveld tussen veiligheids- en inlichtingendiensten en democratieën. In dat hoofdstuk komen de Britse veiligheidsdienst MI5 en de inlichtingendienst MI6 naar voren. Tevens zal de theorie van Dahl worden behandeld omdat een van diens criteria is verbonden met de hoofdvraag van dit onderzoek.

Omdat het van belang is dat inlichtingendiensten op een juiste wijze worden gecontroleerd, worden de verschillende vormen van controle in hoofdstuk drie behandeld. Hierbij wordt ook ingegaan op de vraag welke instanties in het Verenigd Koninkrijk een rol spelen bij deze controle. Het is van belang om een goed begrip te krijgen van hoe het Verenigd Koninkrijk de controle over haar inlichtingendiensten heeft ingericht om de commissie Butler juist te kunnen beoordelen.

Het Irak rapport speelt een grote rol in dit onderzoek. In het vierde hoofdstuk zal de historische context van het rapport aan de orde komen evenals de rol die de BBC heeft gespeeld in de hele affaire rondom het rapport. Er kan gesteld worden dat een reporter van de BBC, Gilligan, een rol heeft gespeeld bij de zelfmoord die gepleegd werd door een belangrijke bron van hem. De commissie Hutton, die in werd gesteld om onderzoek te doen naar de exacte toedracht van de zelfmoord, zal onder de aandacht worden gebracht. Ook de commissie Butler, belast met het onderzoek doen naar de gemaakte fouten in het Irak-rapport, zal uitvoerig aan bod komen.

Hoofdstuk vijf zal gaan over hoe controlerende instanties goed begrip kunnen krijgen over de situatie in de inlichtingendienst. Dit zal worden gedaan door te onderzoeken of de commissie Butler, een soort ad hoc controlerende instantie, goed inzicht heeft kunnen krijgen in het Irak-rapport. Dit zal gemeten worden door de theorie van Dahl nader in te vullen met een nog niet op deze wijze toegepaste invulling van de theorie van De Valk.

In het zesde en laatste hoofdstuk zal een tweede criterium van Dahl dat in dit onderzoek gebruikt wordt aan de orde komen: *Control of the Agenda*. Er zal worden gekeken of er werd

voldaan aan het democratisch principe van Dahl, dat er tegemoet is gekomen aan de wil van de *demos*, door de commissie Butler in het leven te roepen op de wijze zoals dat door Blair gedaan is.

1.1 Methode van onderzoek

Het onderzoek zal worden gedaan aan de hand van wat er over het onderwerp aan is verschenen. Er spelen in het onderzoek een aantal bronnen een centrale rol. *Iraq's Weapons of Mass Destruction The Assessment of the British Government* en *Review of Intelligence on Weapons of Mass Destruction* zullen een grote rol spelen binnen het onderzoek net zoals de criteria van Dahl die zijn verschenen in zijn boek *Democracy and its Critics*. In dit rijtje mag het *Dutch Intelligence* van De Valk niet ontbreken. Er zal tevens gebruik worden gemaakt van Internet en de opgedane kennis van de auteur tijdens zijn verblijf aan de Koninklijke Militaire Academie te Breda. Om het onderzoek goed te kunnen volbrengen zullen ook de nodige vakbladen worden geraadpleegd.

In dit onderzoek zal rekening worden gehouden met een aantal kwaliteitsaspecten waarvan er drie centraal zullen staan. Dit zijn: betrouwbaarheid, validiteit en generaliseerbaarheid.²

De betrouwbaarheid in dit onderzoek zal worden gewaarborgd door onder andere een diversiteit aan bronnen te raadplegen. Het lijkt voor de hand te liggen dat de Britse inlichtingendiensten niet het achterste van hun tong laten zien en ook niet alles van de Britse regering kan voor zoete koek worden aangenomen. Het is daarom van belang om kennis van het onderwerp te combineren met verschillende bronnen. De kennis van de begeleiders van de auteur kunnen ook bijdragen aan het op de juiste wijze inschatten van de betrouwbaarheid van bepaalde bronnen en zodoende aan de betrouwbaarheid van het onderzoek. Daarbij zal ook het Butler rapport kritisch tegen het licht worden gehouden door verschillende bronnen te analyseren.

Met validiteit wordt bedoeld of het onderzoek overeen komt met de onderzoeksvraag. In dit onderzoek zal de validiteit onder andere worden gewaarborgd, zoals bij betrouwbaarheid al aangehaald, door gebruik te maken van een diversiteit aan bronnen. In dit onderzoek zal er

² Louter, B. (2008). *Irak, het aardse paradijs?* 1^e Druk. Breda. Koninklijke Militaire Academie. p.3

vanuit worden gegaan dat de literatuur die er over inlichtingendiensten is verschenen niet ver van de waarheid zal staan. Dit is een aanname en inlichtingendiensten want zullen niet snel geneigd zijn om bestaande literatuur aan te vullen of te verbeteren. Door het gesloten karakter van inlichtingendiensten en zodoende de controlerende instanties ervan, zullen er secundaire bronnen gebruikt moeten worden. Veel van deze bronnen zijn al wel getoetst en hebben in het verleden hun meerwaarde in de al bestaande wereld van literatuur bewezen.

De generaliseerbaarheid geeft aan in hoeverre het onderzoek ook betrekking heeft op vergelijkbare situaties of onderwerpen. De conclusies die in dit onderzoek getrokken worden hebben specifiek betrekking op het Irak-rapport, het Verenigd Koninkrijk of de commissie Butler. Doordat er gebruik zal worden gemaakt van de normatieve theorie van Dahl en de criteria van De Valk zullen aspecten van dit onderzoek zeker generaliseerbaar zijn. Wellicht kan dit onderzoek bijdragen aan een meer democratische wijze van drie zaken betreffende onderzoekscommissies die belast zijn met het onderzoeken van wat er fout ging in de vertaling van het uitvoerende niveau naar het politiek niveau. Deze drie zaken zijn: de wijze waarop zij tot stand komen, hoe hun taakomschrijvingen worden geformuleerd en hoe zij hun onderzoek kunnen uitvoeren. Als dit in acht worden genomen in de toekomst zullen de bevindingen van zo'n commissie nog waardevoller worden.

2. Theoretisch kader en begrippen

"The best argument against democracy is a five-minute conversation with the average voter."

Winston Churchill. Minister-president van het Verenigd Koninkrijk 1940-1945 en 1951-1955

Inlichtingen- en veiligheidsdiensten vormen misschien wel het belangrijkste wapen in de strijd tegen terrorisme. Hierdoor staan zij vaak in de belangstelling, terwijl de aard van hun werkzaamheden juist vaak niet openbaar is. In dit hoofdstuk zal worden ingegaan op welk spanningsveld er heerst tussen veiligheids-, maar voornamelijk inlichtingendiensten in democratieën. Eerst zullen een aantal voorbeelden worden gegeven uit de recente geschiedenis om het spanningsveld te duiden, daarna komen de veiligheids- en inlichtingendiensten van het Verenigd Koninkrijk aan bod. Ten slotte wordt er gekeken of een theorie die bedoeld is om het democratisch gehalte te testen, ook bruikbaar is in de inlichtingen- en veiligheidscontext.

2.1 Belang van inlichtingendiensten in een democratische rechtsorde

Het beschermen van het eigen grondgebied, inwoners, economie en bondgenoten is voor elke democratische rechtsorde een belangrijk goed. Met aanslagen zoals in Madrid, Londen, Washington D.C. en New York kwam de veiligheid van staatsburgers ernstig in het geding. De fundamenteën van democratieën werden aangetast en hier moest tegen worden opgetreden. Dit leidde in (Westerse) democratieën op politiek niveau nog duidelijker tot het besef wat de rol was van veiligheids- en inlichtingendiensten in de strijd tegen het terrorisme. Deze rol houdt in sommige gevallen in dat veiligheidsdiensten gerechtigd moeten zijn om preventief op te treden tegen personen of groeperingen die op het punt staan om een daad van terroristische aard te plegen. Het pro-actief optreden verdient uiteraard de voorkeur ten opzicht van reactief optreden als het om terroristische aanslagen gaat.

De grens tussen het aantasten van de rechten van de mens en het verhogen van de veiligheid is niet altijd even duidelijk. Rechtljnige aanhangers van de rechten van de mens protesteren onder andere tegen het feit dat in een aantal democratieën wetten zijn aangenomen waarbij ordehandhavers, zoals de politie, zelfmoordenaars die zichzelf en anderen opblazen, mogen elimineren en dit ook hebben toegepast. Het executeren van een zelfmoordenaar verhoogt de veiligheid van vele anderen, terwijl het tegelijkertijd indruist tegen een waarde van vele

democratieën dat een mens geen ander mensenleven hoort te nemen. Betogers die tegen schending van de mens zijn, krijgen het gelijk onherroepelijk aan hun zijde als er niet juist wordt opgetreden. Een voorbeeld hiervan is het optreden van de Londense politie die de Braziliaan Jean Charles de Menezes na de aanslagen van juli 2005 doodschiet.³ Later blijkt dat de man onschuldig is. Een ander voorbeeld is het opsluiten van gevangenen in Guantanamo Bay door de Verenigde Staten. Deze gevangenen kunnen zonder enige vorm van proces uit de samenleving worden gehaald en voor langere tijd worden opgesloten. Het is bij dit soort zaken vaak moeilijk aantoonbaar wat het gewin is door mensen te doden of op te sluiten, hun daad moest immers nog volgen. Gebeurtenissen zoals hierboven beschreven dragen bij aan een groot gevoel van onrust onder bevolkingen en voedt het wantrouwen tegen het openbaar bestuur.⁴

Niet alleen op het lagere, uitvoerende niveau tegen terrorisme spelen dit soort zaken. Ook op hoger niveau, waar de inlichtingen worden gewonnen zijn dergelijke kwesties tussen verhoging van de veiligheid en het schenden van rechten zeer actueel. Het misbruik van de inlichtingendiensten om een oorlog in Irak te legitimeren illustreert dit. Het bleek hierbij dus mogelijk om zeer selectief en manipulatief om te gaan met inlichtingen zodat deze het vooropgezette plan, met geweld optreden, zouden steunen. In de haast van de Verenigde Staten om na de aanslagen van 9/11 een klap terug uit te kunnen delen heeft men zich waarschijnlijk niet goed gerealiseerd wat de gevolgen zouden zijn wanneer men ondeugdelijk zou omgaan met de inlichtingen. Het feit dat inlichtingendiensten er zijn om de democratie te dienen, maar daardoor aan bepaalde regels gebonden zijn werd in ieder geval niet goed begrepen. Inlichtingendiensten die ver buiten hun boekje gaan berokkenen de eigen democratie immers ook schade toe. Zoals Ian Leigh stelt, misschien is de grootste dreiging van terrorisme voor democratische staten nog wel dat hun openheid en verworven rechten voor de inwoners zullen afnemen.⁵

Hoe moeten democratieën nu met al deze feiten omgaan? Aan welke regels dienen inlichtingen- en veiligheidsdiensten zich te houden? Dit soort, zeer legitieme, vragen hebben Westerse democratieën zich zonder twijfel afgelopen jaar ook gesteld. Om tot een goed begrip van dit

³ Tsang, S. et al. (2007). *Intelligence and Human Rights in the Era of Global Terrorism*. 1e Druk. Verenigde Staten. Praeger Security International. p.2

⁴ Tsang, S. et al. (2007). *Intelligence and Human Rights in the Era of Global Terrorism*. 1e Druk. Verenigde Staten. Praeger Security International. p.2

⁵ Leigh, I. (DCAF). (2003). *Democratic control of security and intelligence services: a legal framework*. Geneva. p.3

probleem te komen zal eerst worden uitgelegd wat er onder een democratische rechtsorde wordt verstaan. Het behelst in ieder geval dat er meer dan één politieke partij is waarop men kan stemmen, men vrijheid van meningsuiting heeft en dat discriminatie op grond van sekse, ras, afkomst of religie niet wordt toegestaan. Men is dus gelijk en men moet gelijke kansen hebben. Het Nederlandse Ministerie van Buitenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties komt met de volgende definitie: "Democratie staat voor een samenleving, waarin burgers verzekerd zijn van hun grondrechten, zoals privacy, godsdienstvrijheid en vrije meningsuiting. En waarin zij op gelijke voet kunnen deelnemen aan de besluitvorming in de publieke sector."⁶

Inlichtingendiensten in deze democratieën hebben getracht met aandacht voor de democratische waarden ieder hun eigen methode te ontwikkelen om terroristische dreigingen op een waardige manier het hoofd te kunnen bieden. De wijze waarop dit wordt ingevuld zal worden beïnvloed door de geschiedenis van de staat, de cultuur en waarden en normen die er gelden en zal zodoende per staat verschillen.

De bijzondere aard en het ondeugdelijke gebruik van inlichtingendiensten, zoals Amerika en Groot-Brittannië bijvoorbeeld deden om Irak binnen te kunnen vallen, heeft er voor gezorgd dat er in de internationale gemeenschap een levendige discussie is ontstaan over hoe men inlichtingendiensten binnen democratische waarden kan laten functioneren zonder ze teveel in de weg te staan en daarmee de veiligheid van de bevolking te verminderen. Daarbij is ook van belang dat inlichtingendiensten politiek neutraal zouden moeten opereren, ondanks dat de overheid hun opdrachtgever en klant is. De Pakistaanse Inter-Service Intelligence Directorate bijvoorbeeld staat erom bekend dat het meer dan eens zijn eigen ondemocratische weg volgt in plaats van zich te houden aan wat de overheid van hen verlangt.⁷

⁶ <http://www.onzedemocratie.nl> 29 jan. 08

⁷ Tsang, S. et al. (2007). *Intelligence and Human Rights in the Era of Global Terrorism*. 1e Druk. Verenigde Staten. Praeger Security International. p.44

2.2 Inlichtingen en veiligheid in het Verenigd Koninkrijk

Voordat de inlichtingen- en veiligheidsdiensten van het Verenigd Koninkrijk aan bod komen zal er eerst worden gedefinieerd wat dergelijke diensten nou precies zijn. Een definitie van inlichtingen luidt: “[T]he concept of intelligence is used for the analysis of information processes within public and private organizations, which play a role in the prevention and repression of (organized) crime, fraud, and infringement of a democratic legal order. Intelligence is information that is gathered, processed, and/ or analyzed for actors or decision makers. If these actors are national decision makers, it is often called national intelligence – intelligence on international security issues.”⁸

Het concept van inlichtingen wordt dus gebruikt voor de analyse van informatieprocessen binnen publieke en private organisaties die een rol spelen in het voorkomen of onderdrukken van (georganiseerde) misdaad, fraude en andere inbreuken op de democratische rechtsorde. Inlichtingen is informatie dat is vergaard en al door het proces van analyse is gegaan voor mensen die op basis van de inlichtingen beslissingen moeten maken. Als deze personen, dit kunnen ook instanties zijn, beslissingen maken op nationaal niveau, dat worden deze inlichtingen vaak nationale inlichtingen genoemd. De inlichtingen hebben dan dus betrekking op internationale veiligheidszaken.

Het verschil tussen veiligheidsdiensten en inlichtingendiensten wordt vaak gemaakt aan de hand van waar zij actief zijn. De volgende definitie illustreert dit: “*Intelligence is often referred to as the division between domestic and international security. Domestic security refers to security within the national boundaries. Its aim is to counter threats manifesting itself within the country. Foreign intelligence relates to actors or matters beyond the national boundaries. It is aimed at operation abroad and getting information on anything that an agency wants to know about foreign actors.*”⁹

Het verschil tussen veiligheids- en inlichtingendiensten wordt volgens deze definitie dus vaak gemaakt op basis van waar de dienst opereert. Veiligheid binnen de landsgrenzen is het domein van veiligheidsdiensten en buiten de landsgrenzen die van de inlichtingendiensten.

⁸ De Valk, G.(2005) Dutch Intelligence. *Towards a Qualitive Framework for Analysis*. 1^e Druk. Groningen. Legal Publishers. p.8

⁹ De Valk, G.(2005) Dutch Intelligence. *Towards a Qualitive Framework for Analysis*. 1^e Druk. Groningen. Legal Publishers. p.8

De veiligheidsdienst in GB, de Secret Service ofwel MI5, is verantwoordelijk voor het beschermen van het Verenigd Koninkrijk tegen bedreigingen van de nationale veiligheid. Hier vallen terrorisme, spionage en de proliferatie van massavernietigingswapens ook onder. MI5 is verantwoording schuldig aan de Minister van Binnenlandse Zaken aangezien hun werkgebied binnen het Verenigd Koninkrijk valt. De Minister-president blijft uiteindelijk hoofdverantwoordelijk voor de veiligheidsdienst.¹⁰

De inlichtingendienst in het Verenigd Koninkrijk, de Secret Intelligence Service, beter bekend als MI6, verzamelt geheime inlichtingen en initieert geheime operaties in het buitenland. MI6 focust zich voornamelijk op drie punten:

- de nationale veiligheid met nadruk op verdediging van de overheid en haar buitenlands beleid;
- de nationale economie;
- en het ondersteunen in tegengaan van de zware, georganiseerde misdaad.¹¹

Doordat MI6 gericht is op operaties in het buitenland zijn zij verantwoording schuldig aan de Minister van Buitenlandse Zaken, en, net zoals MI5, uiteindelijk aan de Minister-president.

Het werk van MI5 en MI6 wordt gecoördineerd door het Joint Intelligence Committee (JIC) die ook is belast met het coördineren van werkzaamheden van het Governments Communications Headquarters (GCHQ) en de Defence Intelligence Staff (DIS).¹² Een belangrijk onderdeel van het werk van van het JIC is het informeren van de Britse Minister-president, ministers en andere hoogwaardigheidsbekleders omtrent belangrijke inlichtingenzaken. De rol van het JIC in het Irak-rapport komt in hoofdstuk vier aan de orde.

¹⁰ Op de internetsite van MI5 staat de definitie: *"protecting the UK against threats to national security from espionage, terrorism and sabotage, from the activities of agents of foreign powers, and from actions intended to overthrow or undermine parliamentary democracy by political, industrial or violent means."*

<http://www.mi5.gov.uk/output/Page54.html> 28 jan. 08

¹¹ <http://www.mi6.gov.uk/output/Page7.html#Roles> 29 jan. 08

¹² http://www.intelligence.gov.uk/central_intelligence_machinery/joint_intelligence_committee.aspx 27 feb. 08

2.3 Dahl's criteria

Dat (Britse) inlichtingen- en veiligheidsdiensten dienen te worden gecontroleerd is inmiddels uiteengezet. Welke actoren, op welke niveaus, hierbij betrokken zijn komt in hoofdstuk drie aan de orde. Om ervoor te zorgen, dat inlichtingen- en veiligheidsdiensten opereren in lijn met wat verwacht mag worden van een democratie, is het van belang dat de toezichthouders van de diensten bepaalde richtlijnen meekrijgen. Met andere woorden, welke democratische leidraad hanteren toezichthouders van inlichtingen- en veiligheidsdiensten? Gaan zij wel daadwerkelijk te werk met het oog op wat voor de democratie belangrijk is? Om dit te toetsen zal een normatieve theorie van een democratie gebruikt kunnen worden. Immers, als een dergelijke theorie tot stand is gekomen om te onderzoeken in hoeverre er echt sprake is van democratie, zou de theorie dan niet ook kunnen worden gebruikt om te onderzoeken of toezichthoudende instanties democratisch te werk gaan? Robert A. Dahl heeft in 1989 een dergelijke theorie in zijn boek *Democracy and its Critics* behandeld. Dahl onderkent vijf kenmerken waaraan een echte democratie moet voldoen. Hij komt tot de conclusie dat als een *demos*¹³ de behoefte heeft aan de democratie, het ook behoefte heeft aan regels om deze democratie stand te kunnen laten houden en effectief te laten zijn. Het verwerpen van één van deze kenmerken betekent dus ook het verwerpen van het verlangen naar een democratie.¹⁴ Het is interessant te onderzoeken of deze theorie van Dahl stand houden als die wordt gebruikt in een andere omgeving, die van toezichthouders van inlichtingendiensten in dit geval. Hier volgt een korte beschrijving van de vijf kenmerken die Dahl hanteert.

1. *Effective Participation*

Dahl schrijft: *“Throughout the process of making binding decisions, citizens ought to have an adequate opportunity, and an equal opportunity, for expressing their preferences as to the final outcome. They must have adequate and equal opportunities for placing questions on the agenda and for expressing reasons for endorsing one outcome rather than another.”*

Gedurende het gehele proces van beslissingen maken zouden burgers een eerlijke en gelijke kans moeten hebben om hun voorkeuren over de uitslag kenbaar te maken. Daarbij moeten ze

¹³ Grieks voor volk. De term *demos* wordt hier aangehouden omdat vertalingen als volk of inwoners bepaalde eigenschappen bevatten die afbreuk doen aan het neutrale begrip *demos*. De reden waarom de *demos* een groep vormt is voor dit onderwerp namelijk niet van belang.

¹⁴ Dahl, R. (1989). *Democracy and its Critics*. 1e Druk. Michigan. The Composing Room of Michigan. Inc. p.106

een eerlijke en gelijke kans hebben om vragen op de agenda te plaatsen en om vragen te stellen over waarom bepaalde keuzes zijn verkozen boven anderen.

Indien mensen de kansen op effectieve participatie wordt ontnomen doordat hun wens verkeerd of niet wordt meegenomen in de besluitvorming, dan verwerpt men het principe van gelijke behandeling.¹⁵

2. *Voting Equality at the Decisive Stage*

“At the decisive stage of collective decisions, each citizen must be ensured an equal opportunity to express a choice that will be counted as equal in weight to the choice expressed by any other citizen. In determining outcomes at the decisive stage, these choices, and only these choices, must be taken into account.”

De wensen van individuen horen elk even zwaar te wegen en alleen deze wensen behoren te worden meegenomen in de fase waarin beslissingen worden genomen.¹⁶

3. *Enlightened Understanding*

“Each citizen ought to have adequate and equal opportunities for discovering and validating (within the time permitted by the need for a decision) the choice on the matter to be decided that would best serve the citizen’s interests.”

Dahl onderkent dat er niemand beter gekwalificeerd behoort te zijn dan de *demos* zelf als het om keuzes maken gaat. Er is in deze kwestie een discrepantie tussen wat behoort te zijn en wat daadwerkelijk is. Dahl stelt dat veel individuen helemaal niet de beste keuzemakers zijn. Dit komt door het feit dat ze de verkeerde middelen hanteren om een bepaald doel te bereiken en dat ze doelen nastreven die, als ze meer begrip over het onderwerp hadden, niet zouden nastreven. In tegenstelling tot veel procedures die democratieën hanteren, zouden ze er meer aan moeten doen om procedures te hanteren waardoor het individu meer begrip krijgt over kwesties en hierdoor betere keuzes kan maken. Iedere regel of procedure waardoor een individu wordt achtergesteld of beperkt wordt in de informatievoorziening over een bepaald onderwerp is dus per definitie ondemocratisch. Indien regels of procedures deze eigenschap niet bevatten, komt dat niet alleen het individu ten goede, maar uiteindelijk de gehele *demos*.¹⁷

¹⁵ Dahl, R. (1989). *Democracy and its Critics*. 1e Druk. Michigan. The Composing Room of Michigan. Inc. p. 109

¹⁶ Dahl, R. (1989). *Democracy and its Critics*. 1e Druk. Michigan. The Composing Room of Michigan. Inc. p.109

¹⁷ Dahl, R. (1989). *Democracy and its Critics*. 1e Druk. Michigan. The Composing Room of Michigan. Inc. p.111

4. Control of the Agenda

“The demos must have the exclusive opportunity to decide how matters are to be placed on the agenda of matters that are to be decided by means of the democratic process.”

Om democratisch te werk te gaan moet de *demos* zeggenschap hebben over wat er op de agenda verschijnt. Dat wil zeggen dat er besluiten moeten worden genomen door de *demos*, over onderwerpen die gekozen worden door hen. Dat neemt niet weg dat aan het criteria voldaan blijft worden als men taken zou delegeren. Hierdoor hoeft niet iedereen over elk onderwerp zijn stem uit brengen, zolang de personen die wel hun stem uitbrengen, gekozen zijn. Met deze constructie verrest wel de vraag wanneer iets nog door de *demos* bestuurd wordt en wanneer de controle teveel uit handen is gegeven, waardoor er geen effectieve zeggenschap meer over bestaat.¹⁸

Inclusiveness

“The demos should include all adults subject to the binding collective decisions of the association.”¹⁹

Dahl schetst met zijn vijfde criterium het probleem wie er wel en wie er niet tot de *demos* behoort. Kan iemand zeggen dat hij of zij niet meer tot de *demos* wil behoren en zodoende ook niet meer hoeft te voldoen aan diens wetten? Omgedraaid, behoort eenieder die deel uitmaakt van de *demos* zich te houden aan de wetten? Het is in democratieën aanvaard dat kinderen tot een bepaalde leeftijd niet dezelfde machten hebben als volwassenen. Daartegenover staat dat kinderen milder worden gestraft omdat zij nog geen kennis hebben kunnen nemen over wetten en straffen. Als deze uitsluiting voor kinderen geldt, waarom dan niet voor personen in vergelijkbare situaties? Een goed antwoord hierop kan niet worden gegeven. Daarom is de vijfde definitie:

5. *“The demos must include all adult members of the association except transients and persons proved to be defective.”²⁰*

¹⁸ Dahl, R. (1989). *Democracy and its Critics*. 1e Druk. Michigan. The Composing Room of Michigan. Inc. p.113

¹⁹ Dahl, R. (1989). *Democracy and its Critics*. 1e Druk. Michigan. The Composing Room of Michigan. Inc. p.127

²⁰ Dahl, R. (1989). *Democracy and its Critics*. 1e Druk. Michigan. The Composing Room of Michigan. Inc. p.127

2.3.1 Bruikbaarheid

In het Verenigd Koninkrijk zijn, zoals beschreven, de veiligheidsdienst en de inlichtingendienst van elkaar gescheiden. Hierdoor kan er worden gekeken of de verschillende criteria van Dahl wellicht beter aansluiten bij een van de twee diensten in plaats van bij allebei. Er volgt kort een beschrijving van welk criteria het beste bij welke dienst past en waarom.

De eerste, *Effective Participation*, is wellicht bruikbaar om veiligheidsdiensten mee te onderzoeken omdat *Participation* impliceert dat de bevolking mag meebeslissen en veiligheidsdiensten werken binnen het eigen territorium. Aangezien veiligheidsdiensten er zijn om onder andere de veiligheid van de bewoners binnen het territorium te bewaken, mag men aannemen dat de bevolking enige zeggenschap heeft over op welke wijze dit gedaan moet worden. Hierbij moet het dus niet mogelijk zijn dat bepaalde groepen geen deel mogen uitmaken van de besluitvorming. Een voorbeeld waarbij er actief werd gestoord in de mogelijkheid tot participatie is door middel van het bekritiseerde COINTELPRO²¹. Dit in 1956 gestarte FBI-programma diende ervoor om radicale (semi-)politieke bewegingen te 'neutraliseren'. De doelstellingen van COINTELPRO werden ook wel als volgt omschreven: "*protecting national security, preventing violence, and maintaining the existing social and political order by "disrupting" and "neutralizing" groups and individuals perceived as threats.*"²² Door de heftige reacties die dit programma teweeg bracht is de commissie Church opgericht om te onderzoeken of dit omstreden programma niet in strijd met de wet was. De verdere behandeling van COINTELPRO en de commissie Church past niet geheel in dit onderzoek. Duidelijk is in ieder geval dat een dergelijk programma niet paste in een democratische rechtsorde zoals die in de Verenigde Staten wordt gehandhaafd.

Voting Equality at the Decisive Stage, het tweede criterium, sluit bij de eerste aan. Als de burger zeggenschap heeft over hoe hij beschermd wordt, weegt zijn stem dan net zo zwaar als die van iemand met een heel andere mening? Als mensen, die een heel andere mening zijn toebedeeld, niet gelijkwaardig worden meegenomen in de besluitvorming wordt er afbreuk gedaan aan het democratisch gehalte. Ook het vijfde criterium, *Inclusiveness*, past in dit rijtje thuis omdat deze, net als de eerste twee, is gericht op binnenlandse participatie. Na de discussie over criterium

²¹ COINTELPRO staat voor Counterintelligence Program.

²² <http://www.icdc.com/~paulwolf/cointelpro/churchfinalreportIIIa.htm> 28 feb. 08

één en twee, is de vraag wie van de bevolking geschikt worden geacht om hun stem te mogen geven.

De overige twee criteria, *Enlightened Understanding* en *Control of the Agenda*, zijn wellicht beter te gebruiken om inlichtingendiensten, die zich primair op het buitenland richten, mee te onderzoeken. Als er sprake moet zijn van *Enlightened Understanding*, om van democratie te spreken, wie heeft deze *Understanding* dan? Doordat inlichtingendienst buiten het eigen territorium optreden, gepaard met het gesloten karakter van de diensten, maakt dat het lastig is om de bevolking deze *Understanding* te bieden. Hebben de toezichthoudende instanties deze *Understanding* dan wel? Dezelfde vraag kan worden gesteld voor het nog niet behandelde criterium *Control of the Agenda*. Hebben toezichthouders dit? Kunnen zij hun eigen agenda bepalen over wat zij wel en niet controleren? De twee criteria lijken, van de vijf die Dahl beschrijft, het meest geschikt om toezichthouders van inlichtingendiensten mee te onderzoeken en ze kunnen inzicht geven over of de toezichthoudende diensten op een volgens Dahl democratische wijze te werk gaan.

2.4 Conclusie

In dit hoofdstuk kwam aan de orde welk spanningsveld er heerst tussen inlichtingen- en veiligheidsdiensten en het belang van democratieën. De Pakistaanse inlichtingendienst die ver buiten zijn boekje ging illustreert het belang van toezicht op dergelijke diensten. Hoe de diensten in het Verenigd Koninkrijk zijn opgesteld kwam daarna aan de orde, evenals de vijf criteria van Dahl. *Enlightened Understanding* en *Control of the Agenda* lijken geschikt om te onderzoeken hoe democratisch controlerende instanties over de inlichtingendiensten nu werkelijk zijn. Dit zal worden getoetst aan de hand van het dossier 'Iraq's Weapons of Mass Destruction'. Het was dit dossier waar het Verenigd Koninkrijk op baseerde dat het legaal was om een oorlog, samen met de Amerikanen, te beginnen tegen Irak. In hoofdstuk vier wordt hiermee verder gegaan. Voordat er aan de slag wordt gegaan met het Irak-rapport is het zaak om de vormen waarin controle kan worden uitgevoerd over de inlichtingendiensten te belichten en dat gebeurt in het volgende hoofdstuk.

3. Controlevormen

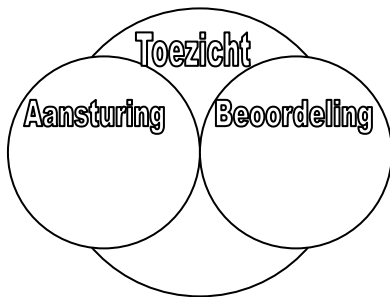
“Control your destiny or somebody else will.”

John Welch Francis Jr. CEO van General Electric 1981-2001

In hoofdstuk twee is uiteengezet dat de theorie van Dahl zal worden gebruikt in het Irak-rapport. Omdat hierbij naar voren zal komen welke instanties hierbij allemaal betrokken waren, en welke rol zij speelden is enig begrip nodig over toezichthoudende instanties in het algemeen. Er zal in dit hoofdstuk dan ook worden ingegaan op welke soorten controle er zijn en welke in het Verenigd Koninkrijk worden gehanteerd met betrekking tot de inlichtingendiensten.

3.1 Vormen van controle met betrekking tot inlichtingendiensten

Om ervoor te zorgen dat inlichtingendiensten niet het in hoofdstuk twee aangehaalde voorbeeld van de Pakistanen volgen, en wel in lijn met wat de overheid van hun verlangt handelen moet sprake zijn van controle. Er zijn globaal vier soorten controle, te weten: intern, door de uitvoerende macht, parlementair en extern.^{23 24} Voordat dat deze nader zullen worden toegelicht is het van belang het begrip controle te verduidelijken. Het woord controle wordt door Stolk als vertaling gebruikt voor *oversight* en bestaat uit drie delen, aansturing, toezicht en beoordeling.²⁵



Figuur 2.1: Controle-elementen.²⁶

²³ Zoals al eerder is aangehaald, is de wijze waarop een staat haar inlichtingendienst inricht afhankelijk van een aantal factoren. De wijze waarop toezicht wordt gehouden over de inlichtingendienst kan eveneens aanzienlijk verschillen tussen Westerse democratieën.

²⁴ Stolk, D., et al. (2005) *Democratische Controle Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten*. 1e Druk. Den Haag. p.4

²⁵ Stolk, D., et al. (2005) *Democratische Controle Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten*. 1e Druk. Den Haag. p.4

²⁶ Stolk, D., et al. (2005) *Democratische Controle Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten*. 1e Druk. Den Haag. p.5

3.1.1 Interne controle

Een intern controlemechanisme wordt door de inlichtingendienst zelf ingebouwd in haar systeem in de vorm van een persoon of instantie die belast is met het controleren of men zich aan de regels of procedures houdt. Doordat inlichtingendiensten bevoegdheden hebben die soms verregaand zijn en schade kunnen toebrengen aan (de privacy van) personen kan dit controlemiddel van belang zijn. Een bijkomend voordeel van een intern controlemechanisme is dat als er regels overtreden worden en dit ontdekt wordt, dit niet per sé buiten de organisatie hoeft te komen. Een mogelijk nadeel van dit type controle is dat men binnen dezelfde organisatie een bepaald gevoel van saamhorigheid kan hebben en dat kan een kritische blik of houding in de weg kan staan. Ondanks het feit dat de Secret Intelligence Service geen openheid van zaken geeft over de interne controle is het aannemelijk dat er toch een dergelijke controlevorm aanwezig is. In Nederland, bij de Algemene Inlichtingen en Veiligheidsdienst, en in veel andere West-Europese landen wordt namelijk gebruik gemaakt een vorm van interne controle.

Een tweede vorm waarvoor gekozen kan worden is door gebruik te maken van Inspecteurs-generaal. Deze kunnen intern worden ondergebracht, dus in de inlichtingendienst of extern. De Verenigde Staten bijvoorbeeld kennen achtenvijftig, intern geplaatste Inspecteurs-generaal.²⁷

Naast het hebben van personen of instanties die belast zijn met het in de gaten houden van de legitimiteit van activiteiten zijn er nog andere manieren om democratische controle uit te oefenen binnen de inlichtingendiensten. Om er zorg voor te dragen dat, wanneer inlichtingendiensten in het geheim moeten opereren zich toch houden aan de eis dat het proportioneel, volgens de wetten en niet met andere middelen mogelijk is, moet er sprake zijn van controle en verantwoordelijkheid.

Onder het begrip controle behoren, naast toezicht, aansturing en beoordeling, nog verschillende zaken. Ten eerste dient, dit type controle ervoor te zorgen dat aan bepaalde specifieke procedures wordt voldaan. Onder de wat bredere interpretatie valt dat er moeten kunnen worden nagegaan of men voldoet aan vooraf gestelde regels zoals procedures, beleid, autorisatie en het

²⁷ Het Verenigd Koninkrijk maakt geen gebruik van Inspecteurs-generaal.

vastgestelde budget. Maar ook of men achteraf alles kan verantwoorden. Minder concrete zaken zoals ethische normen, waarden en leiderschap vallen ook onder controle.²⁸

Omdat in een democratie er duidelijke regels bestaan over dat ieder overheidsorgaan verantwoording moet afleggen zijn er een aantal vereisten te noemen die hierbij van belang zijn. Zo moet het voor iedereen binnen de organisatie duidelijk zijn:

- wie waarvoor verantwoordelijk is
- wat er gedaan moet worden en hoe dit gedaan moet worden
- wat er niet gedaan moet worden
- wanneer er gerapporteerd dient te worden en deze rapporten geloofwaardig moeten zijn
- wanneer er terug wordt gekeken naar rapporten en noodzakelijke aanpassingen voor in de toekomst kunnen worden gedaan.²⁹

Als men binnen de inlichtingenorganisatie de zaken zoals hierboven beschreven duidelijk heeft wordt het ook gemakkelijk om verantwoording af te leggen aan de overheid. Men weet immers wie waarvoor verantwoordelijk is en het kan worden achterhaald als mensen hun verantwoording niet hebben genomen.

3.1.2 Controle door de uitvoerende macht

Controle door de uitvoerende macht omvat instanties of personen die politiek verantwoordelijk zijn voor het handelen van de inlichtingendienst. De uitvoerende macht heeft doorgaans zeggenschap over het budget, kan prioriteiten stellen en zet beleidslijnen uit.

Een persoon die belast kan zijn met de uitvoerende macht over een inlichtingendienst kan bijvoorbeeld een minister zijn. Het feit dat op deze wijze er politieke controle is over de inlichtingendiensten wil nog niet zeggen dat er geen misbruik van de inlichtingendiensten kan worden gemaakt. Door deze top-down benadering kan een frauduleuze politicus de inlichtingendienst inzetten voor niet-ethische of illegale operaties.

²⁸ Geneva Centre for the Democratic Control of the Armed Forces. (DCAF). (2003). *Intelligence Practise and Democratic Oversight – A Practitioner’s View*. Geneva. p.44

²⁹ Geneva Centre for the Democratic Control of the Armed Forces. (DCAF). (2003). *Intelligence Practise and Democratic Oversight – A Practitioner’s View*. Geneva. p.44

Het belangrijkste aspect dat valt onder het uitvoerende toezicht is misschien wel sturing door de uitvoerende macht. Inlichtingendiensten, zoals het woord *dienst* als suggereert, verlenen hun diensten aan de overheid. Derhalve zijn ze erbij gebaat om te weten of hun dienst of product ook aansluit op de behoefte van de overheid of dat zij hun beleid moeten bijstellen om meer aan de behoeften te voldoen. De basale principes van het marktmechanismen dat men kent binnen de economie zijn op dit gebied, zij het in iets andere vorm, op eenzelfde wijze van toepassing. Kortom, als de inlichtingendienst en de uitvoerende toezichthouder elkaar goed begrijpen en weten wat elkanders belang is komt dit de efficiëntie en effectiviteit alleen maar ten goede.³⁰

Een belangrijk controlerende instantie in het Verenigd Koninkrijk is het Cabinet Office. De rol van het Cabinet Office is om de overheid beter te laten werken. Dit doen zij door drie doelen na te streven, het ondersteunen van de Premier, het ondersteunen van het Kabinet en het sterker maken van overheidsorganen. Het Cabinet Office heeft vier ministers. Deze zijn belast met het aansturen van het departement zoals het Cabinet Office ook wordt genoemd. Het Office Board helpt de ministers daarbij. Zij zijn verantwoordelijk voor het op die wijze aansturen van *The Department* dat het strookt met de richtlijnen van de ministers. De Cabinet Office Units bestaat uit zeventien *units*, waarin uitlopende zaken worden vertegenwoordigd zoals een Strategische *unit*, een Ceremonieel secretariaat en een Europees secretariaat. Als laatste onderdeel van het Cabinet Office is er de Cabinet Office Public Bodies bestaande uit twaalf *bodies* die overheidszaken vertegenwoordigen die meer in direct verband met de bevolking staan.

Het Cabinet Office speelt een belangrijke rol binnen de overheid van het Verenigd Koninkrijk, zodoende zijn zij ook belast met veiligheid. Hiervoor zijn een aantal secretariaten opgericht, waaronder de Intelligence and Security Secretariat. De taak van dit ISS is om de Minister-president en andere *senior Ministers* op de hoogte te houden omtrent veiligheids- en inlichtingenzaken. Om dit te kunnen doen heeft het ISS een ondersteunende rol bij instanties die coördinerende taken hebben omtrent veiligheids- en inlichtingenbeleid. Tegelijkertijd is het ISS, en dus het Cabinet Office, ook belast met een controlerende taak, met name met betrekking tot de analyses van informatie.³¹

³⁰ Stolk, D., et al. (2005) Democratische Controle Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten. 1e Druk. Den Haag. p.6

³¹ http://www.cabinetoffice.gov.uk/secretariats/intelligence_and_security.aspx 29 jan. 08

3.1.3 Parlementaire controle

Doordat het parlement zowel opdrachtgever aan en controleur van inlichtingendiensten is, spelen instanties die ter beschikking aan het parlement staan ook een dubbelrol. Zij bieden het parlement inzicht van wat er gaande is binnen de inlichtingendienst en tegenwicht aan het uitvoerende overzichtsorgaan. Deze moet immers ook gecontroleerd worden. Het is niet ongebruikelijk dat de instantie slechts deels ter beschikking staat aan het parlement of zelfs maar een deel van het parlement.

Een voorbeeld van parlementaire controle is die van een parlementair comité, met daarin één of meerdere personen, die ervoor moet zorgen dat zowel de minister of IG wordt gecontroleerd maar ook de inlichtingendienst zelf. Doordat deze comités volledig zijn ingewijd in de inlichtingenwereld zijn zij op de hoogte van alle gevoelige informatie en operaties en kunnen zij de regering, de overheid en het publiek informeren over eventuele misstanden. Althans, in theorie. In de praktijk blijkt dat ook het systeem van overzichtinstanties tot problemen leidt. Het bleek namelijk lastig te kunnen rapporteren aan de buitenwereld zonder daarbij gevoelige informatie openbaar te maken. De oplossing die in het Verenigd Koninkrijk werd gekozen door deze rapporten te censureren stuitte dan ook op veel weerstand.³²

In het Verenigd Koninkrijk kent men verschillende parlementaire controleorganisaties. Eén van de belangrijkste is het Intelligence and Security Committee (ISC) dat werd opgericht middels de Intelligence Service Act 1994. Het bestaat uit negen parlementariërs afkomstig uit het Lagerhuis en Hogerhuis. Haar taak is het rapporteren over het beleid, het beheer en de uitgaven van de SIS, Security Service en de GCHQ. Daarbij controleert het ISC ook de werkzaamheden van het Joint Intelligence Committee (JIC) en het Intelligence and Security Secretariat inclusief de Assessments Staff van het Cabinets Office. De leden van het ISC vallen binnen de zogeheten *ring of secrecy*, dat inhoudt dat zij toegang hebben tot strikt geheime documenten en informatie. Het ISC bepaalt haar eigen agenda en dat komt de onafhankelijkheid van het orgaan ten goede. Het jaarlijkse rapport van het ISC wordt gepresenteerd aan de Minister-president die het vervolgens aan het Parlement presenteert.³³

³² Tsang, S. et al. (2007). *Intelligence and Human Rights in the Era of Global Terrorism*. 1e Druk. Verenigde Staten. Praeger Security International. p.45

³³ <http://www.official-documents.gov.uk/document/cm68/6864/6864.pdf> 28 jan. 08

Naast het ISC kent het Verenigd Koninkrijk twee *commissioners*: de *Intelligence Services Commissioner* en de *Interception of Communications Commissioner*.

De eerste functie van de twee werd in het leven geroepen door de Intelligence Security Act 1994 en vervangen door lid 59 van RIPA (Regulation of Investigatory Powers Act). Deze *Commissioner* heeft geen Parlementaire functies. Hij is belast met het controleren op welke wijze de Ministers van Binnenlandse Zaken (inclusief Ierland) en Buitenlandse Zaken gebruik maken van hun bevoegdheden die privacygevoelig kunnen zijn. De *Intelligence Services Commissioner* is tevens belast met het controleren van de veiligheidsdiensten (Security Service, SIS en GCHQ) en hoe zijn omgaan met hun bevoegdheden die inbreuk kunnen doen op de privacy van personen. Tevens kan hij het Investigatory Powers Tribunal assisteren indien dat nodig is. Hij rapporteert zijn bevindingen jaarlijks aan de Minister-president die het vervolgens aan het Parlement voorlegt.³⁴

De *Interception of Communications Commissioner* is belast met het controleren op de regels en operaties omtrent het inbreuk doen van de privacy van personen als het om e-mail en andere telecommunicatie gaat. Net zoals de andere Commissioner dient hij jaarlijks verslag uitbrengen aan de Minister-president en kan hij het Investigatory Powers Tribunal bijstaan indien nodig.³⁵

3.1.4 Externe controle

Dit type overzicht wordt vaak gevormd door onafhankelijke instanties die kunnen rapporteren aan het parlement of de uitvoerende macht. Soms kunnen zij ook adviseren of zelf besluiten nemen. Een aantal landen heeft dit externe overzicht in de vorm van een ombudsman. De ombudsman kan vermeende zaken als schending van mensenrechten of andere overtredingen van de inlichtingendiensten onderzoeken. Daarnaast is de ombudsman er om bevindingen te rapporteren aan bijvoorbeeld de wetgevende macht, parlement of het publiek. Hoewel hij geen bindende adviezen of straffen mag uitdelen doet dat geen afbreuk aan zijn effectiviteit. Zijn adviezen aan de inlichtingendiensten over wetgevende instanties worden vaak ter harte genomen. Al met al kent de ombudsman een aantal sterke kanten. Hij is er voor de burger, hij is een erkend fenomeen maar is niet gebonden aan alle bureaucratische beperkingen zoals veel

³⁴ <http://www.official-documents.gov.uk/document/hc0607/hc03/0314/0314.pdf> 28 jan. 08

³⁵ <http://www.official-documents.gov.uk/document/hc0607/hc03/0314/0314.pdf> 28 jan. 08

andere instituten. Daardoor beweegt hij zich makkelijker en effectiever.³⁶ Een nadeel van de ombudsman is dat hij geen sancties kan opleggen, kan verordenen of zaken afdwingen. Het Europees Hof heeft om deze redenen verkondigd dat het alleen hebben van een ombudsman als controleform niet voldoet.

Indien personen, ongeacht welke nationaliteit zij hebben, van mening zijn dat een Britse inlichtingendienst hen onrecht heeft aangedaan, dan kunnen zij hun klacht indienen bij de Investigatory Powers Tribunal (IPT). Het IPT kijkt vervolgens of de dienst rechtmatig te werk is gegaan en als dat niet zo is zal er een compensatie voor de geleden schade worden toegekend aan het slachtoffer.³⁷

Ook de financiën van de inlichtingendiensten gecontroleerd dienen te worden en dit wordt gedaan door de National Audit Office. Doordat het budget van de inlichtingendiensten geheim is, rapporteert het NAO niet aan het gehele House of Commons Public Accounts Committee maar slecht aan de voorzitter ervan.³⁸

3.2 Conclusie

Doordat het belang om inlichtingendiensten te controleren, opdat zij hun werk optimaal uitvoeren, groot is, zijn er verschillende soorten van controle. De vier typen zijnde intern, uitvoerend, parlementair en extern zijn in dit hoofdstuk behandeld. Binnen de interne controle kunnen regels of procedures bijdragen aan controle evenals Inspecteurs-generaal. Bij de controle door de uitvoerende macht kunnen ministers die rol vervullen. In het Verenigd Koninkrijk is een belangrijke rol van controle door de uitvoerende macht weggelegd bij het Cabinet Office. De derde vorm van controle die in het hoofdstuk is besproken is de parlementaire controle. Het Britse Intelligence and Security Committee speelde hierin een belangrijke rol. Ook werden de Intelligence Services Commissioner en de Interception of

³⁶ Geneva Centre for the Democratic Control of the Armed Forces. (DCAF). (2003). *Intelligence Practise and Democratic Oversight – A Practitioner's View*. Geneva. p.43

³⁷ <http://www.archive.official-documents.co.uk/document/cm40/4073/chap-7.htm#7st-1 28-01>

³⁸ <http://www.archive.official-documents.co.uk/document/cm40/4073/chap-7.htm#7st-1 28-01>

Communications Commissioner besproken. Bij de externe controle kwam het Investigatory Powers Tribunal aan bod, evenals het National Audit Office.

Het is duidelijk geworden dat het Verenigd Koninkrijk een behoorlijk scala aan instanties kent die allen belast zijn met controle van de inlichtingendiensten. De Britse instanties zullen naar voren komen in het volgende hoofdstuk, waarin wordt gekeken naar het Irak-rapport.

4. Irak-rapport

“I have to accept we haven't found them (WMD) and we may never find them, We don't know what has happened to them.”

Tony Blair. Minister-president van het Verenigd Koninkrijk 1997-2007

Dat Irak al vaker het strijdtoneel is geweest van bloedige conflicten zal weinig mensen zijn ontgaan. Het meest recente conflict in Irak waar onder andere de Amerikanen en Britten betrokken bij zijn eist nog bijna dagelijks doden. In dit hoofdstuk zal worden ingegaan op het Britse rapport dat de oorlog tegen Irak zou legitimeren en hoe de BBC dit afdeed als moedwillige leugens van de regering. De twee commissies, Hutton en Butler, die in het leven zijn geroepen om de waarheid, die door zoveel mensen werd gezocht, boven tafel te krijgen komen ook aan de orde.

4.1 Historische context Irak-rapport

Het Irak-rapport, dat in september 2002 uitkwam, begint met een voorwoord van de Britse Minister-president uit die tijd, Tony Blair. Volgens hem is het hoogst ongebruikelijk dat een rapport zoals het Irak-rapport openbaar wordt gemaakt maar dat hij dit keer geen andere keuze heeft. De maanden voorafgaand aan het openbaren van het rapport,³⁹ heeft hij inlichtingen doorgespeeld gekregen over het dreigende gevaar van Irak. Verantwoordelijk voor het rapport was het JIC, dat al meer dan zestig jaar rapporten opmaakt naar aanleiding van inlichtingenbevindingen. Wat Blair het meeste zorgen baarde was het feit dat Saddam Hussein nog steeds bezig was met het ontwikkelen van massavernietigingswapens.

Dat de combinatie Saddam Hussein, die in 1979 president van Irak werd, en (massavernietigings)wapens geen gelukkige is heeft het verleden uitgewezen. In de Iran-Irakoorlog die plaatsvond in de jaren tachtig van vorige eeuw werd gifgas ingezet tegen de Iraniërs. Saddam vertrouwde in deze oorlog, en in conflicten die zouden volgen, erop dat de Irakese superioriteit qua wapens zwaarder woog dan het nadeel van het kleiner zijn. Irak telde

³⁹ Het rapport verscheen in december 2002. Bron: http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/3455937.stm 8 feb. 08

namelijk zeventien miljoen inwoners tegenover veertig miljoen in Iran.⁴⁰ Saddam zette niet-discriminerende wapens in tegen zijn aloude vijand Iran, maar ook tegen zijn eigen volk. Dit gebeurde in 1988 in het Irakese Halabjah waarbij chemische wapens werden ingezet tegen Koerden die daar woonden.⁴¹ Om nog meer misbruik van geweld te voorkomen zijn er een aanzienlijk aantal pogingen gedaan om te voorkomen dat Saddam massavernietigingswapens zou krijgen. Blair refereert hieraan in het Irak-rapport: *"In recent months, I have been increasingly alarmed by the evidence from inside Iraq that despite sanctions, despite the damage done to his capability in the past, despite the UN Security Council Resolutions expressly outlawing it, and despite his denials, Saddam Hussein is continuing to develop WMD, and with them the ability to inflict real damage upon the region, and the stability of the world."*⁴²

Blair zegt een paar regels verder: *"I am in no doubt that the threat is serious and current, that he has made progress on WMD (Weapons of Mass Destruction), and that he has to be stopped."*⁴³

Zoals Blair al duidelijk maakt is het voorkomen dat Saddam massavernietigingswapens in handen zou krijgen is al geruime tijd aan de gang. In april 1991, na de inval van Irak in Kuwait, richtten de VN het UNSCOM (United Nations Special Commission) op. De taak van het UNSCOM was om erop toe te zien dat massavernietigingswapens en ballistische raketten met een bereik verder dan 150 kilometer zouden worden geëlimineerd, evenals de faciliteiten om ze te produceren of te herbergen.⁴⁴ Vrijwel direct na de oprichting van UNSCOM geeft Irak toe in het bezit te zijn van enkele chemische wapens en munitie, SCUDS en drieënvijftig Al-Hussein's.⁴⁵ UNSCOM ondervond behoorlijke tegenwerking van Irak. Om vrijheid van handelen te garanderen wilde UNSCOM per helikopter kunnen verplaatsen. Dit werd door Irak verboden en er werd gedreigd dat de veiligheid van de inzittenden in gevaar zou zijn als zij door Irak zouden vliegen. Een konvooi dat UNSCOM wilde aanhouden werkte niet mee en er werden hierbij door de Irakesen zelfs waarschuwingsschoten gelost. Een derde voorbeeld van de tegenwerking betreft het geval waarbij UNSCOM papier wilde confisqueren maar het gebouw niet werd uitgelaten door de Irakese medewerkers. Dit resulteerde in een vier dagen durende

⁴⁰ Addington, L. (1994) *Patterns of War since the Eighteenth Century*. 2e Druk. Indiana. Indiana University Press. p.310

⁴¹ <http://www.guardian.co.uk/theissues/article/0,,769517,00.html> 8 feb.08

⁴² Blair, T. (2002) *Iraq's Weapons of Mass Destruction- The Assessment of the British Government*. London. p.11

⁴³ Blair, T. (2002) *Iraq's Weapons of Mass Destruction- The Assessment of the British Government*. London. p.6

⁴⁴ <http://www.un.org/Depts/unscom/General/basicfacts.html> 11 feb. 08

⁴⁵ <http://www.un.org/Depts/unscom/Chronology/chronologyframe.htm> 11 feb. 08

impasse.⁴⁶ Saddam bleek vaardig in het bezighouden van de gemoederen zonder daarbij significant over de schreef te gaan. In 1992 gaf Irak toe dat het in bezit was geweest van ballistische raketten en chemische wapens en munitie die eerder niet waren opgegeven maar dat zij deze inmiddels hadden vernietigd.⁴⁷ Dit was tegen de afspraken in want het UNSCOM wilde erbij zijn als wapens werden vernietigd. Tot aan 1995 bleef Irak UNSCOM dwarsbomen, maar in juli van dat jaar moest het wel toegeven, in tegenstelling tot wat het al die tijd volhield, dat het wel degelijk bezig was met offensieve biologische programma's maar ontkende dat het biologische wapens had. Vrijwel gelijktijdig dreigde Irak met het stopzetten van alle medewerking als het embargo dat tegen hen was gericht niet binnen afzienbare tijd zou worden versoepeld. In 1997 kwam Irak met hun vijfde(!) *Full, Final and Complete Disclosure*, dat gaat over hun biologische wapens programma. Experts doen ook dit rapport af als incompleet, niet adequaat en technisch niet juist.⁴⁸ Na wederom een weigering van de toegang bij een wapenlocatie vond de VN het genoeg geweest en dit resulteerde in 1998 in Operatie Desert Fox.⁴⁹ Tot aan de overname van UNMOVIC (United Nations Monitoring Verification and Inspection Commission) in december 1999 blijft Irak weigeren om volledig mee te werken aan de inspecties.

In februari 2001 bombardeerden de Verenigde Staten en de Britten Irak en in het begin van 2002 spreekt President Bush over Irak als onderdeel van de 'axis of evil'.⁵⁰ In mei van dat jaar worden door de Verenigde Staten de sancties opgevoerd en dit resulteerde in weer een nieuwe uitnodiging van Saddam om de wapenlocaties te inspecteren in september. Enkele dagen daarna komt Blair echter met het Iraq's Weapons of Mass Destruction rapport. In oktober 2002 biedt Irak opnieuw aan om mee te werken aan inspecties en aan het einde van dat jaar verklaart een Irakese generaal dat Irak dichtbij het maken van een nucleaire bom was geweest, maar dat het programma ervoor al geruime tijd was gesloten.⁵¹ Dit is dus compleet tegenstrijdig met wat Blair een maand eerder verklaarde, echter zoals later bleek is de verklaring van Blair niet correct geweest.

⁴⁶ <http://www.un.org/Depts/unscom/Chronology/chronologyframe.htm> 11 feb. 08

⁴⁷ <http://www.un.org/Depts/unscom/Chronology/chronologyframe.htm> 11 feb. 08

⁴⁸ <http://www.un.org/Depts/unscom/Chronology/chronologyframe.htm> 11 feb. 08

⁴⁹ <http://www.guardian.co.uk/Iraq/page/0,,793802,00.html> 11 feb. 08

⁵⁰ <http://www.guardian.co.uk/Iraq/page/0,,793802,00.html> 11 feb. 08

⁵¹ <http://www.guardian.co.uk/Iraq/page/0,,793802,00.html> 11 feb. 08

De voortdurende tegenwerking die de Verenigde Naties ruime tijd ondervonden bij het onderzoeken of Irak in het bezit was van massavernietigingswapens, of bezig was met het in bezit krijgen ervan, heeft ertoe geleid dat lidstaten zoals het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten bereid waren om harde maatregelen te nemen indien de VN dit zou nalaten. Om niet op de zaken vooruit te lopen sprak Blair dan ook het vertrouwen uit in de VN dat zij uiteraard zouden doen wat goed was, tegelijkertijd hield het Verenigd Koninkrijk wel de slag om de arm om zelfstandig op te treden.

4.2 Hoe Blair rapporteerde

Minister-president Tony Blair gaf op de dag van het verschijnen van het Irak-rapport een speech aan het Parlement. Hierin komen de hoofdpunten uit het rapport, weliswaar minder uitgebreid, naar voren. Blair laat echter de gelegenheid om voor het Parlement te spreken niet onbenut om op zeer indringende wijze de actuele situatie rondom het gevaar van Saddam uiteen te zetten. Blair stelt dat in de laatste vier jaar de dreiging cumulatief is toegenomen en dat de inlichtingen '*extensive, detailed and authoritative*' zijn.⁵²

Uit de inlichtingen die het JIC heeft vergaard is de situatie dusdanig dreigend geworden dat nog langer passief afwachten, zoals de VN eigenlijk de elf jaar ervoor heeft gedaan, niet meer tot de mogelijkheid moet behoren. De reputatie van Saddam speelt hierbij een rol, hij is in het verleden bereid gebleken om biologische wapens in te zetten tegen zijn vijanden, maar ook tegen zijn eigen volk. Saddam zou gebombardeerde fabrieken voor chemische wapens weer hebben opgebouwd, personeel met kennis over chemische wapens weer in dienst hebben genomen, bezig zijn met het produceren van chemische goederen en gevorderd zijn met een chemisch-wapen programma. Blair stelt ook dat dit het geval is voor biologische wapens, personeel met verstand van dit soort wapens zou weer zijn aangetrokken, fabrieken weer opgebouwd en dat het vermoeden van de VN dat Irak in bezit zou zijn van mobiele biologische-wapens faciliteiten inmiddels bevestigd is. Blair benadrukt dat de goederen die hiermee gemaakt kunnen worden bij gebruik ervan kunnen resulteren in een uiterst pijnlijke dood. Ook op het gebied van nucleaire wapens lijkt Saddam een reële dreiging. Personeel met kennis over dit soort wapens zou weer in actieve dienst zijn en Saddam zou actief bezig zijn geweest met het aanschaffen van grondstoffen in Afrika en andere materialen die benodigd zijn bij het maken van nucleaire

⁵² <http://www.number-10.gov.uk/output/Page1727.asp> 11 feb. 08

wapens. Om deze wapens in te kunnen zetten zijn ballistische wapens nodig maar ook hier blijkt Saddam in de zeer nabije toekomst over te kunnen beschikken. Duizenden mensen zouden betrokken zijn bij het fabriceren van raketten met een reikwijdte van ten minste duizend kilometer. De embargo's en controles door de VN zouden het fabricageproces slechts hebben vertraagd maar zeker niet hebben verhinderd. '*Well funded intelligence*' zou bovendien uitwijzen dat de programma's voor ontwikkeling van deze massavernietigingswapens volgens Saddam vitaal voor overleving, een demonstratie van zijn macht en van invloed op de regio zou zijn.⁵³ Blair beweerde, en dit zou later voor heel veel opschudding zorgen, dat Saddam massavernietigingswapens binnen vijfenveertig minuten kon inzetten, de zogeheten '45-minuten-claim'.

Na zijn uiteenzetting over welke verschrikkelijke wapens Saddam nu of in toekomst beschikt gaat Blair verder met het, op geraffineerde wijze, voorleggen van ethische vraagstukken aan de Parlementariërs. Is het verstandig voor de wereld, met alle informatie zojuist gegeven in het achterhoofd, om de huidige situatie zo te laten, niets te doen aan de veertien niet ingewilligde VN-eisen en simpelweg te vertrouwen in de goedheid van het Irakese regiem? Waarom nu? Waarom het Verenigd Koninkrijk? Blair weet met deze vragen het gevoel op te roepen dat het niet verstandig is om nog langer te wachten en dat ingrijpen nu nog mogelijk is.⁵⁴

4.3 Hoe BBC over het rapport oordeelde

BBC reporter Andrew Gilligan was de defensie en diplomatiek journalist voor de omroep. Gilligan rapporteerde voor de BBC vanuit meer dan veertig landen en zorgde een aantal keer voor opschudding in het Verenigd-Koninkrijk door zijn werk. Zo toonde hij aan hoe makkelijk het was om aan verboden anti-personeelsmijnen te komen, hoe je kon stemmen op naam van overleden personen, kwam hij aan uitgelekte rapporten over het optreden van het Verenigd-Koninkrijk in Kosovo en kwam hij met het nieuws dat een één miljard pond kostend Royal Air Force gevechtsvliegtuig geen precisiebommen kon gooien.⁵⁵

⁵³ <http://www.number-10.gov.uk/output/Page1727.asp> 11 feb. 08

⁵⁴ <http://www.number-10.gov.uk/output/Page1727.asp> 11 feb. 08

⁵⁵ http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/3446447.stm 12 feb. 08

Zijn naam werd wereldnieuws toen hij rapporteerde over het Irak-rapport voor het BBC Radio 4 programma *The Today Programme*. Gilligan beweerde, dat de regering zich schuldig had gemaakt aan 'sexing up' van het Irak-rapport wat betreft de wapens die Irak zou hebben terwijl het waarschijnlijk wist dat deze bevindingen niet juist zouden zijn. Dit deed hij in een live-uitzending, 's ochtends vroeg op de radio. De '45-minuten-claim', die één van de boudste beweringen van de regering was, was volgens Gilligan in eerste instantie niet in het Irak-rapport opgenomen. Dit vanwege het feit dat de informatie afkomstig zou zijn van één enkele bron en de inlichtingendiensten geloofden dat het niet per definitie waar hoefde te zijn.⁵⁶ Gilligan beschuldigde Alastair Campbell, destijds *Prime Minister's Director of Communications and Strategy*, ervan dat hij verantwoordelijk zou zijn geweest voor het aandikken van het Irak-rapport. De beweringen van Gilligan sloegen in als een bom. De politieke druk om de bron van Gilligan te achterhalen nam toe. De BBC weigerde om de beroepscode van journalisten te schenden en de naam van Gilligan's bron prijs te geven. Sambrook, hoofdredacteur van het programma *Today*, kwam voor een dilemma te staan. Hoewel de editors van het programma geen toestemming hadden gegeven voor de bewoordingen van Gilligan in het bewuste radioprogramma, wilden ze de bron van Gilligan niet prijs geven. Daardoor hebben zij niet voorkomen dat in latere uitzendingen de woorden van Gilligan, hoewel Gilligan deze woorden zelf al had genuanceerd, dezelfde strekking hadden, terwijl dit niet bewijsbaar was. Bovendien hebben zij, en de BBC, volgehouden dat de bron een hooggeplaatst en geloofwaardig persoon binnen de inlichtingendienst zou zijn.^{57 58}

Het Britse ministerie van Defensie had de naam van Dr. Kelly al naar voren gebracht als mogelijke bron van Gilligan, vanwege Kelly's rol als adviseur aan de regering en die van oud-wapeninspecteur. Kelly stond binnen de BBC bekend als iemand die wilde meewerken en er waren meerdere telefoonnummers van hem bekend.⁵⁹ Gilligan noemde uiteindelijk de naam van zijn bron, Kelly, weliswaar in een andere context. Daarmee werd echter wel het vermoeden dat inmiddels bestond, bevestigd dat Kelly de bron van Gilligan moest zijn. Kelly kon de druk die hiermee op hem kwam niet aan, mede door het feit dat hij in het verleden ook al was afgehamerd, en pleegde zelfmoord. Om te onderzoeken hoe het mogelijk was geweest dat de

⁵⁶ http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/3446447.stm 12 feb. 08

⁵⁷ <http://www.telegraaf.nl/binnenland/article4341511.ece> 12 feb. 08

⁵⁸ <http://www.extra-media.nl/nummer27/index.html?AuntieBeeb.html> 12 feb. 08

⁵⁹ http://news.bbc.co.uk/2/shared/spl/hi/uk_politics/03/hutton_inquiry/key_players/html/dr_david_kelly.stm 12 feb. 08

heer Kelly zich zo in het nauw gedreven had gevoeld dat hij besloot zelfmoord te plegen werd er een commissie ingesteld onder leiding van Lord Hutton.

4.4 Commissie Hutton

Om de waarheid boven tafel te krijgen stelde de Britse Minister-president Blair een speciaal onderzoeksteam aan met als voorzitter Lord Hutton. Dit was op 1 augustus 2003. De Hutton-commissie stelde zichzelf twee belangrijke vragen:

- "Heeft de Britse regering de dreiging van massavernietingswapens bewust overdreven om een oorlog tegen Saddam Hussein te rechtvaardigen?"⁶⁰

- "Wie is verantwoordelijk voor het uitlekken van de naam van David Kelly en was dit de reden voor zijn zelfmoord?"⁶¹

De Hutton-commissie hoort meer dan zeventig getuigen waaronder de Premier Tony Blair zelf. Uiteindelijk is Hutton hard en duidelijk in zijn bevindingen. Downing Street 10 heeft zich niet schuldig gemaakt aan het express uitlekken van Kelly als bron en ook heeft het zich niet schuldig gemaakt aan het aandikken van het Irak-rapport. Ook de inlichtingendiensten kan niet worden verweten dat zij onwaarheden in het dossier hebben verkondigd. Er is wel bekend geworden dat Blair en Campbell graag wilden dat het rapport ferme taal zou bevatten en dat het JIC, verantwoordelijk voor het rapport, onbewust zaken former hebben laten doen lijken.

Gilligan komt er in de bevindingen van de Hutton-commissie minder goed vanaf en wordt als hoofdschuldige rondom de zaak Kelly aangewezen. De gewraakte uitlatingen in het radioprogramma worden hem zeer zwaar aangerekend ondanks dat hij sommige uitlatingen slechts in dat programma alleen heeft gedaan en in latere uitzendingen heeft afgezwakt. In de verhoren van de commissie geeft Gilligan zelf al toe dat zijn uitlatingen over de misleiding van

60

http://www.nos.nl/archief/2004/nieuws/index.html#@http://www.nos.nl/archief/2004/nieuws//dossiers/irak_wederopbouw/algemeen/achtergrondartikelen/kelly_hutton.html 12 feb. 08

61

http://www.nos.nl/archief/2004/nieuws/index.html#@http://www.nos.nl/archief/2004/nieuws//dossiers/irak_wederopbouw/algemeen/achtergrondartikelen/kelly_hutton.html 12 feb. 08

de Britse regering 'een verspreking' was.⁶² Gilligan blijft, ook na de bevindingen van de Hutton-commissie, bij zijn standpunt dat de Britse regering de dreiging van Irak had aangedikt. Ook de BBC krijgt van de commissie de wind van voren. De commissie oordeelt hard over het feit dat de BBC niet had gecontroleerd wat Gilligan ging zeggen en nadat hij het had gezegd niet had geverifieerd op het klopte. Ook werd de BBC verweten dat zij het hand boven het hoofd hielden van Gilligan en hiermee de regering valselijk hebben beschuldigd. Hiermee zou het aanzien van de Britse regering onnodig in diskrediet zijn gebracht.⁶³

Kelly wordt bekritiseerd omdat hij buiten zijn boekje zou zijn gegaan door informatie te verstrekken zonder toestemming hiervoor te vragen. Zoals Kelly eerder zelf echter ook al had aangegeven, blijkt de bewering dat de regering wist dat 'de 45-minuten-claim' waarschijnlijk niet waar was, niet van hem afkomstig te zijn. Het ministerie van Defensie wordt verweten dat zij Kelly niet zelf op de hoogte hebben gebracht van het feit dat de naam van Kelly waarschijnlijk openbaar zou worden gemaakt. De zelfmoord van Kelly wordt als zeer tragisch bestempeld maar niet te voorkomen. Er waren geen indicaties geweest dat Kelly zichzelf van het leven zou beroven alhoewel bekend was dat hij voor zijn reputatie en baan vreesde.⁶⁴

4.5 Commissie Butler

Ondanks de soms harde conclusies die de Hutton commissie had getrokken bleven er bij veel mensen gevoelens van ongenoegen en onwetendheid over alle zaken omtrent het Irak-rapport. Het feit dat er ondanks alle inspanningen geen massavernietigingswapens werden gevonden was een van de hoofdredenen om te onderzoeken wat er wel en niet klopte aan het Irak-rapport. Ook de maatregelen van de Britse regering naar aanleiding van het rapport werden dubieus toen het onomstotelijke bewijs dat Saddam inderdaad in bezit was van massavernietigingswapens uitbleef. De Britse Premier Blair voelde er weinig voor een onderzoekscommissie in te stellen. Door aanhoudende druk vanuit verschillende werd er in

⁶²

http://www.nos.nl/archief/2004/nieuws/index.html#@http://www.nos.nl/archief/2004/nieuws//dossiers/irak_wederopbouw/algemeen/achtergrondartikelen/kelly_hutton.html 12 feb. 08

⁶³ http://news.bbc.co.uk/2/shared/spl/hi/uk/03/hutton_inquiry/hutton_report/html/chapter12.stm 12 feb. 08

⁶⁴ http://news.bbc.co.uk/2/shared/spl/hi/uk/03/hutton_inquiry/hutton_report/html/chapter12.stm 12 feb. 08

februari 2004 weer een onderzoekscommissie ingesteld. Een van de partijen die hieraan hadden bijgedragen was de Iraq Survey Group (ISG), die actief was van april 2003 tot september 2004 en in het leven was geroepen als opvolger voor de teams van de Verenigde Naties door de CIA-directeur Tenet.⁶⁵

De commissie Butler werd samengesteld door een vijftal *Privy Counsellors*. Een *Privy Counsellor* werd vroeger gekozen door de monarch om te adviseren over staatsaangelegenheden. Met de verandering naar een constitutionele monarchie veranderde ook de samenstelling van *Privy Counsellors*.⁶⁶ Tot de *Privy Council* behoren tegenwoordig alle leden van *the Cabinet*, voormalig leden van *the Cabinet*, en personen benoemd door *the Sovereign*.^{67 68}

De commissie bestond uit vijf personen: Butler of Brockwell, John Chilcot, Peter Inge, Michael Mates en Ann Taylor en zij hadden allen ruime ervaringen in functies binnen het openbaar bestuur.

De taak voor de onderzoekscommissie, onder leiding van Lord Butler of Brockwell, was als volgt: *“to investigate the intelligence coverage available in respect of WMD programmes in countries of concern and on the global trade in WMD, taking into account what is now known about these programmes; as part of this work, to investigate the accuracy of intelligence on Iraqi WMD up to March 2003, and to examine any discrepancies between the intelligence gathered, evaluated and used by the Government before the conflict, and between that intelligence and what has been discovered by the Iraq survey group since the end of the conflict; and to make recommendations to the Prime Minister for the future on the gathering, evaluation and use of intelligence on WMD, in the light of the difficulties of operating in countries of concern.”*⁶⁹

⁶⁵ <http://www.solidaire.org/scripts/article.phtml?section=A2AAAABBSBE&obid=25866> 23. feb. 08

⁶⁶ Met council wordt doorgaans een (gemeente)bestuur aangeduid. Hoewel zowel counsellor als councillor wordt toegestaan, wordt de term counsellor door de leden van de Privy Council geprefereerd. Een councillor is namelijk een raadslid en een met counsellor wordt een raadgever of raadsman aangeduid.

⁶⁷ Met *the Sovereign* wordt het staatshoofd in het Verenigd Koninkrijk aangeduid. De huidige vorstin is Queen Elisabeth II

⁶⁸ <http://www.privacy-council.org.uk/output/Page25.asp> 20 feb. 08

⁶⁹ Butler of Brockwell, F. (2004) *Review of Intelligence on Weapons of Mass Destruction*. London: The Stationery Office. p.15

Lord Butler gaf in een persconferentie op 14 juli 2004, waarbij het rapport werd gepresenteerd, aan wat de belangrijkste bevindingen waren van de commissie en hoe zij te werk waren gegaan. Zoals hierboven is vermeld focuste de commissie zich onder andere op de accuraatheid van de inlichtingen over Irakese massavernietigingswapens en de discrepantie tussen de door de Britse overheid vergaarde inlichtingen, hoe deze is geëvalueerd en gebruikt door de Britse regering voordat zij de oorlog met Irak ingingen. Deze inlichtingen werden ook vergeleken met de inlichtingen die de Iraq Survey Group rapporteerde. Tevens heeft de commissie onderzoek gedaan naar inlichtingen over massavernietigingswapens in landen die een dreiging kunnen vormen. De bevindingen hiervan werden als aanbeveling gedaan naar de Britse premier om in de toekomst om te kunnen gaan met het vergaren, evalueren en gebruiken van inlichtingen omtrent massavernietigingswapens in landen die een dreiging kunnen vormen met deze wapens. De commissie Butler is bij de aanstelling gevraagd om de rapport op dezelfde wijze op te maken zoals dat is gedaan in 1982 in het Falkland Island Review onder leiding van Lord Franks.⁷⁰ Toen bekend werd dat de commissie Butler op deze wijze het onderzoek zou inrichten kwam daar kritiek op. Een belangrijk kritiekpunt was dat het rapport, door te kiezen voor deze opzet, niet zou ingaan op redenen waarom de oorlog werd begonnen.

Na vijf maanden komt de commissie Butler met haar bevindingen. Een aantal belangrijke conclusies uit het rapport zijn:

1. *“In general, we found that the original intelligence material was correctly reported in JIC assessments. An exception was the ‘45 minute’ report. But this sort of example was rare.”*⁷¹

De ‘45-minuten-claim’ is een zeer omstreden claim die werd opgenomen in het Irak-rapport. Met deze claim werd beweerd dat Irak binnen 45 minuten massavernietigingswapens kon inzetten. Na nader onderzoek bleek dat er wel wapens binnen 45 minuten inzetbaar waren, maar dat het hier conventionele wapens betrof en dus geen massavernietigingswapens.

⁷⁰ Butler of Brockwell, F. (2004) *Review of Intelligence on Weapons of Mass Destruction. Press Conference- Opening Statement by the Chairman*. London: The Stationery Office <http://www.butlerreview.org.uk/news/launchstatement.pdf>
12 feb. 08

⁷¹ Butler of Brockwell, F. (2004) *Review of Intelligence on Weapons of Mass Destruction*. London: The Stationery Office p.132

Deze fout werd door het JIC gemaakt en is de enige fout waarvoor het JIC verantwoordelijk wordt gehouden. Ondanks het feit dat het een van de meest in het oog springende beweringen van het Irak-rapport was en deze bewering onjuist bleek te zijn wordt er niet erg hard geoordeeld over degene die de conclusie trok. Want was het wel het JIC die de conclusie trok? Hieronder volgt de conclusie van de Butler commissie:

2. *“The JIC should not have included the ‘45 minute’ report in its assessment and in the Government’s dossier without stating what it was believed to refer to. The fact that the reference in the classified assessment was repeated in the dossier later led to suspicions that it had been included because of its eye-catching character.”*⁷²

In de eerste conclusie stelt Butler dat het JIC de fout heeft gemaakt van de 45-minuten-claim. In de tweede conclusie stelt Butler dat JIC niet had mogen rapporteren over de claim zonder daarbij te vermelden waar het precies naar refereerde. Butler had dit laatste beter kunnen verwoorden door te zeggen: ‘...zonder daarbij te vermelden over welke wapens de claim precies ging’. De verwarring over de claim zou namelijk zijn ontstaan doordat het JIC zelf eigenlijk al niet precies wist over welke wapens het ging en wat de karakteristieken van deze wapens waren. Door vaag en dubbelzinnige rapporteren is deze onduidelijkheid overgenomen in het Irak-rapport. Butler zegt hier het volgende over:

*“The Government’s dossier of September 2002 contained the claim based on an intelligence report that some chemical and biological weapons could be deployed by Iraq within 45 minutes of an order to use them. Much public attention has been given to the Prime Minister’s statement that he was not aware until after the war that this report should have been interpreted as referring to battlefield weapons.”*⁷³

Dat de bewering van Blair *much public attention* trok is niet verwonderlijk. Er is in de aanloop naar de oorlog tientallen malen door de Britse regering gesproken over het grote gevaar van Saddam en zijn massavernietigingswapens. De claim van Blair dat hem pas na de oorlog

⁷² Butler of Brockwell, F. (2004) *Review of Intelligence on Weapons of Mass Destruction*. London: The Stationery Office p.157

⁷³ Butler of Brockwell, F. (2004) *Review of Intelligence on Weapons of Mass Destruction*. London: The Stationery Office p.125

duidelijk werd over welke wapens de inlichtingendiensten het hadden in hun rapporten wordt door Butler niet hard veroordeeld.

Desondanks is de commissie van mening dat:

3. *“We should record in particular that we have found no evidence of deliberate distortion or of culpable negligence.”*⁷⁴

4. *“We found no evidence of JIC assessments and the judgements inside them being pulled in any particular direction to meet the policy concerns of senior officials on the JIC.”*⁷⁵

Bovenstaande conclusie geeft dus weer dat Butler geen bewijs heeft gevonden dat topambtenaren binnen het JIC invloed hebben uitgeoefend om het dossier een bepaalde richting op te sturen. Ook politici zoals Blair en Campbell zijn door Hutton en Butler niet aangesproken op het feit dat zij verregaande bemoeienis met de opmaak van het rapport zouden hebben gehad. Hutton stelt namelijk in zijn rapport: *“the dossier was prepared and drafted by a small team of the assessment staff of the JIC”*. Dit impliceert dus dat het rapport zonder invloed van personen buiten het JIC zou zijn opgemaakt.

In een geheime brief van Scarlett, hoofd van het JIC toen de ontwerpen van het dossier werden gemaakt, zegt hij dat die bewering niet waar is. In de brief die gericht is aan Blair zegt hij: *“The drafting of the revised document was co-ordinated by Julian Miller working with representatives of Departments, including DIS, SIS, GCHQ, and FCO. There were two meetings of two to three hours each, numerous exchanges of drafts and constant consultations between the experts concerned. With the agreement of the Agencies, representatives from the No 10 (Danny Pruce) and FCO Press Offices (John Williams, Paul Hamill and James Paver) were involved”*⁷⁶

Een conceptversie van het Irak-rapport zou door Scarlett aanmerkingen hebben gehad. In deze versie stond dat het Irak-rapport het werk zou zijn van het JIC.⁷⁷ Scarlett zou dit hebben

⁷⁴ Butler of Brockwell, F. (2004) *Review of Intelligence on Weapons of Mass Destruction*. London: The Stationery Office p.125

⁷⁵ Butler of Brockwell, F. (2004) *Review of Intelligence on Weapons of Mass Destruction*. London: The Stationery Office p.152

⁷⁶ http://www.the-hutton-inquiry.org.uk/content/cab/cab_45_0 15 feb. 08 15 feb. 08

⁷⁷ http://www.the-hutton-inquiry.org.uk/content/cab/cab_11_0047to0048.pdf 15 feb. 08

veranderd in dat het gebaseerd is op het werk van het JIC. Scarlett stond in dit punt sterk omdat hij tijdens de verhoren door Hutton al had gezegd: “...the JIC itself does not produce documents for public dissemination and there had never been any intention that it would do so”.⁷⁸ Over de reden waarom in de eerste versie het JIC volledig verantwoordelijk wordt gehouden voor het dossier wordt wel gezegd dat het is gedaan om iedere schijn van overheidsbemoeyenis met het rapport te voorkomen.

5. “[H]owever, in the particular circumstances, the publication of such a document in the name and with the authority of the JIC had the result that more weight was placed on the intelligence than it could bear [...]”⁷⁹

Ook deze conclusie onderschrijft dat Butler, net zoals zijn Hutton, van mening is dat het Irak-rapport in naam en met goedkeuring van het JIC opgemaakt is. Het feit dat er toch meer bemoeyenis van overheidsfunctionarissen is geweest, dan in het onderzoek van Hutton of Butler naar voren is gekomen, is reeds aangehaald. De vraag is echter, als het waar is dat er bemoeyenis van buitenaf is geweest over de tekst in het Irak-rapport, zou het dan niet kunnen dat deze buitenstaanders ook verantwoordelijk zijn geweest voor het aandikken van het rapport? Butler is hier expliciet over:

6. “Strenuous efforts were made to ensure that no individual statements were made in the dossier which went beyond the judgements of the JIC. But, in translating material from JIC assessments into the dossier, warnings were lost about the limited intelligence base on which some aspects of these assessments were being made. Language in the dossier may have left with readers the impression that there was fuller and firmer intelligence behind the judgements than was the case: our view, having reviewed all of the material, is that judgements in the dossier went to (although not beyond) the outer limits of the intelligence available.”⁸⁰

Ook met deze conclusie is Butler abus. Waarschuwingen in de rapporten die het JIC aanvoerde over de betrouwbaarheid en omvang van de inlichtingen zijn niet overgenomen in het Irak-

⁷⁸ <http://www.the-hutton-inquiry.org.uk/content/transcripts/hearing-trans42.htm> 15 feb. 08

⁷⁹ Butler of Brockwell, F. (2004) *Review of Intelligence on Weapons of Mass Destruction*. London: The Stationery Office p.154

⁸⁰ Butler of Brockwell, F. (2004) *Review of Intelligence on Weapons of Mass Destruction*. London: The Stationery Office p.154

rapport. Als, zoals Butler beweert in conclusie vijf, het rapport in naam en met goedkeuring van het JIC gepubliceerd is, hoe kan het dan dat in de vertaling van de aangevoerde inlichtingen naar het dossier, waarschuwingen over beperkte betrouwbaarheid van de informatie zijn weggelaten? Welke redenen heeft het JIC om rapporten te publiceren, hetgeen ze dus al niet doen, waarvan ze weten dat de informatie die erin staat aangedikt is? Dit lijkt onlogisch. Een logischere verklaring, deels eerder al gegeven, is dat er toch bemoeienis is geweest over de opmaak van het rapport door mensen van buiten de inlichtingendiensten. Zo zou het kunnen gebeuren dat vraagtekens werden weggelaten omdat de kennis over het onderwerp ontbrak en het rapport toch een, van hogeraf bepaalde, richting in werd gestuurd.

Of de conclusie van Butler geheel en volledig waar is valt te bezien. Zoals eerder is aangehaald zijn Blair en Campbell in verband gebracht met bemoeienis bij het opmaken en aandikken van het Irak-rapport maar zijn ze later van enige blaam gezuiverd. Er zal op deze aantijging nu verder worden ingegaan. In het rapport van Butler staat op pagina 172: *“There will be others who say rightly that, for example, on present going, It could be several years before Saddam acquires a usable nuclear weapon—though if he were able to purchase fissile materiel illegally, it would be only a year or two.”*

In een confidentiële mail van Alastair Campbell aan Scarlett, gedateerd 17 september 2002, staat: *“He [Tony Blair], like me, was worried about the way you have expressed the nuclear issue particularly in paragraph 18. Can we not go back, on timings, to “radiological device” in months; nuclear bomb in 1-2 years with help; 5 years with no sanctions.”*⁸¹

In dezelfde mail heeft Cambell zestien commentaren over de conceptversie van het Irak-rapport. In een aantal punten ziet hij graag dat het taalgebruik steviger wordt. Voorbeelden hiervan zijn: *“On page 16, bottom, “may” is weaker than in the summary.”* en *“on page 19, top line, again “would” is weak “capable of being used” is better”*.⁸²

Als zowel een hoge ambtenaar van Downing Street 10 (Campbell) en de Minister-president zich persoonlijk wendden aan, destijds het hoofd van het JIC, Scarlett om ‘suggesties’ te doen over hoe het Irak-rapport inhoudelijk moest worden opgemaakt, lijken conclusie vijf en zes te zijn ontkracht. Voor wat betreft conclusie vier kan het volgende worden gezegd. Het is (zeer)

⁸¹ http://www.the-hutton-inquiry.org.uk/content/cab/cab_11_0066to0068.pdf 16 feb.08

⁸² http://www.the-hutton-inquiry.org.uk/content/cab/cab_11_0066to0068.pdf 16 feb.08

twijfelachtig of het daadwerkelijk zo is dat er geen invloed van hoge ambtenaren binnen het JIC is geweest over hoe het rapport moest worden opgemaakt, als de directeur van het JIC commentaar kreeg van de premier zelf over het rapport.

7. *“We conclude that it was a serious weakness that the JIC’s warnings on the limitations of the intelligence underlying its judgements were not made sufficiently clear in the dossier.”*⁸³

Deze conclusie heeft betrekking op of het rapport wel deugdelijk is opgemaakt. In hoofdstuk vijf zal er nader worden ingegaan op hoe inlichtingenrapporten, zowel methodologisch als met aandacht voor de karakteristieken dergelijke rapporten, deugdelijk kunnen worden opgemaakt.

Conclusie acht⁸⁴ en negen⁸⁵ gaan over twee beweringen die in het Irak-rapport als volgt staan vermeld:

- *“ [Irak] tried covertly to acquire technology and materials which could be used in the production of nuclear weapons;”*⁸⁶

- *“ [Irak] sought significant quantities of uranium from Africa, despite having no active civil nuclear power programme that could require it;”*⁸⁷

8. *“From our examination of the intelligence and other material on Iraqi attempts to buy uranium from Africa, we have concluded that:*

a. It is accepted by all parties that Iraqi officials visited Niger in 1999.

b. The British Government had intelligence from several different sources indicating that this visit was for the purpose of acquiring uranium. Since uranium constitutes almost three-quarters of Niger’s exports, the intelligence was credible.

c. The evidence was not conclusive that Iraq actually purchased, as opposed to having sought, uranium and the British Government did not claim this.”

⁸³ Butler of Brockwell, F. (2004) *Review of Intelligence on Weapons of Mass Destruction*. London: The Stationery Office p.154

⁸⁴ Butler of Brockwell, F. (2004) *Review of Intelligence on Weapons of Mass Destruction*. London: The Stationery Office p.156

⁸⁵ Butler of Brockwell, F. (2004) *Review of Intelligence on Weapons of Mass Destruction*. London: The Stationery Office p.157

⁸⁶ Butler of Brockwell, F. (2004) *Review of Intelligence on Weapons of Mass Destruction*. London: The Stationery Office p.165

⁸⁷ Butler of Brockwell, F. (2004) *Review of Intelligence on Weapons of Mass Destruction*. London: The Stationery Office p.164

9. *“The evidence we received on aluminium tubes was overwhelmingly that they were intended for rockets rather than a centrifuge. We found this convincing. Despite this, we conclude that the JIC was right to consider carefully the possibility that the tubes were evidence of a resumed nuclear programme, and that it properly reflected the doubts about the use of the tubes in the caution of its assessments. But in transferring its judgements to the dossier, the JIC omitted the important information about the need for substantial re-engineering of the aluminium tubes to make them suitable for use as gas centrifuge rotors. This omission had the effect of materially strengthening the impression that they may have been intended for a gas centrifuge and hence for a nuclear programme.”*

Zoals Butler aangeeft zijn de beweringen in het Irak-rapport niet pertinent onwaar, maar zijn ze wel op een manier verwoord die de suggestie opwekt dat er meer dan de hand is dan waarschijnlijk het geval was. Dat de buizen aanmerkelijke aanpassingen nodig hadden om te kunnen gebruiken voor centrifuge doeleinden en dus voor nucleaire wapens wordt gemakshalve overgeslagen. Het betrof hier 81 millimeter buizen die, weliswaar een grote gelijkenis hadden met buizen die uiteindelijk gebruikt konden voor ultracentrifuge, ontworpen waren voor conventionele wapens zoals mortieren. Het Irakese leger was in die tijd in het bezit van 81 millimeter mortieren van Chinese makelij. Dit was nog een indicatie dat de 81 millimeter buizen voor conventionele doeleinden bestemd konden zijn en niet voor ultracentrifuge.

Butler zegt over de noodzakelijke aanpassingen van de buizen: *“It was clear from an early date that, on the basis of the specifications of the tubes Iraq was seeking to acquire, they would have required substantial re-engineering to make them suitable for gas centrifuge use, including reducing them in length, and machining metal off the inside and outside. This was paradoxical, since Iraq had laid down very fine tolerances for the tubes.”*⁸⁸

Deze laatste zin geeft weer dat het onlogisch is dat de buizen in kwestie waren bedoeld voor ultracentrifuge omdat ze nog aanzienlijke aanpassingen vereisten.

⁸⁸ Butler of Brockwell, F. (2004) *Review of Intelligence on Weapons of Mass Destruction*. London: The Stationery Office p.132

4.6 Curveball en de Verenigde Staten

De conclusies van Butler zouden minder mild zijn geweest als de Britten dezelfde fout zouden hebben gemaakt als de Amerikanen en dat is door een groot gedeelte van de bewijsvoering over de vermeende massavernietigingswapens van Irak te laten afhangen van één getuige; Curveball. In 1999 vroeg een gevluchte Irakees asiel aan in Duitsland en om zijn kans op asiel te vergroten loog hij over bepaalde zaken. Het verhaal van deze man was echter wel heel bijzonder. Hij beweerde dat hij medewerker was geweest om mobiele laboratoria waar nucleaire en chemische wapens mee werden geproduceerd. De Duitse inlichtingendiensten hebben de informatie die de man gaf in het Arabisch vertaald naar het Duits en deze gedeeld met de Britten en de Amerikanen. De originele manuscripten werden hier echter niet bijgeleverd. De Britten en de Amerikanen hebben van dit materiaal weer eigen, soms foutieve, vertalingen gemaakt en deze zijn uiteindelijk in de kast beland. Na de aanslagen van 9/11 trokken de Amerikanen het materiaal echter weer uit de kast want dit kon voor hen de *smoking gun* waar ze wanhopig naar opzoek waren. De gelogen beweringen werden door de Amerikanen nog verder verdraaid, uitvergroot en aangedikt. De aanvankelijke kritische houding ten opzichte van de beweringen was totaal verdwenen en een zeer groot gedeelte van de beweringen zoals die door Colin Powell op 5 februari 2003 werden voorgelezen, en de oorlog tegen Irak zouden rechtvaardigen, bleken afkomstig van deze man, die Curveball werd genoemd. De Duitsers hadden, voordat Powell zijn verhaal deed, al aangegeven dat zij twijfelden aan de geloofwaardigheid van Curveball, hier werd door de Amerikanen niets mee gedaan. Saillant detail is dat tijdens de beweringen van Powell, CIA-directeur Tenet achter hem zat en wist dat de informatie niet deugde.⁸⁹

Curveball is voor de Amerikanen een fiasco geweest en niet zozeer voor de Britten omdat de Britten hun claims over Irak niet op Curveball baseerden. Desondanks is het van belang in dit onderzoek te noemen wat de rol van Curveball is geweest omdat hij regelmatig in de discussie over dit onderwerp opduikt.

⁸⁹ http://www.netwerk.tv/archief/5688666/1682/De_bron_van_de_oorlog:_Codenaam_Curveball.html 18 feb. 08

4.7 Conclusie

Aan het begin van dit hoofdstuk is de historische context van het Irak-rapport behandeld. Het kat-en-muis-spel dat Saddam al jaren speelde, met onder andere de Verenigde Naties, moest volgens Blair ten einde komen. Blair baseerde zich op inlichtingen van het JIC waaruit zou blijken dat Saddam, ondanks alle inspanningen om dit te voorkomen, over massavernietigingswapens beschikte. Blair rapporteerde deze bevindingen en deed een indringende oproep om Saddam te stoppen. Een BBC-reporter genaamd Gilligan onderzocht de beweringen de Britse regering en ontdekte dat hiervan niet alles klopte. Naar aanleiding van de beweringen van deze reporter, onder andere dat de Britse regering willens en wetens leugens in het rapport had opgenomen, en de media-aandacht die ermee gepaard ging, pleegde de bron van de reporter zelfmoord. De commissie Hutton werd in het leven geroepen om te onderzoeken wat precies de ware toedracht van deze tragische zelfmoord was geweest en alle zaken die eraan gerelateerd waren. Omdat na de uitkomsten van de commissie er nog steeds bij veel mensen gevoelens van ongenoegen heerste over of bijvoorbeeld Saddam daadwerkelijk massavernietigingswapens bezat werd er een tweede commissie ingesteld: de commissie Butler. De uitkomsten van de commissie Butler zijn in dit hoofdstuk uitvoerig besproken en een aantal van de bevindingen en conclusies van de commissie Butler zijn weerlegd. Zo blijkt dat Blair en een van diens collega's binnen Downing Street 10, Campbell, wel degelijk invloed hebben uitgeoefend op het Irak-rapport, in tegenstelling tot wat Butler concludeert. Ook de commissie Butler heeft dus geen einde weten te brengen aan alle gevoelens van ongenoegen met betrekking tot de beweringen die de Britse regering deed in het Irak-rapport. Als laatste kwam in dit hoofdstuk de Irakese asielzoeker 'Curveball' aan de orde die de Amerikaanse inlichtingendiensten op verbazingwekkende wijze om te tuin wist te leiden en op die manier grote invloed heeft gehad op de Amerikaanse opstelling ten opzichte van Irak.

In hoofdstuk vijf zal worden onderzocht of de theorie van Dahl kan worden toegepast in een heel andere context als waar het oorspronkelijk voor bedoeld was. Er zal in het komende hoofdstuk ook worden gekeken naar waar een goed inlichtingenrapport aan moet voldoen met behulp van een nog niet eerder getoetst meetinstrument.

5. De *Enlightened Understanding* van de commissie Butler

Zoals aan het einde van het vorige hoofdstuk met het stuk over Curveball duidelijk werd is het goed controleren van inlichtingen van essentieel belang. De gevolgen van het niet goed controleren van inlichtingen zijn in Amerika bijvoorbeeld aanzienlijk geweest en ook in het Verenigd Koninkrijk kan men daar over mee praten. In dit hoofdstuk zal nader worden ingegaan op hoe controlerende instanties goed begrip kunnen krijgen over de situatie in de inlichtingendienst. Dit zal worden gedaan door te onderzoeken of de commissie Butler, een soort ad hoc controlerende instantie, goed inzicht heeft kunnen krijgen in het Irak-rapport. Dit zal gedaan worden met behulp van de theorieën van Dahl en De Valk.

In hoofdstuk twee werd de *Enlightened Understanding* van Dahl aangehaald. In dit hoofdstuk zal worden getoetst of Butler de noodzakelijke *Enlightened Understanding* over het Irak-rapport kon verkrijgen om zijn eigen rapport te kunnen maken. Deze *Enlightened Understanding* kan alleen worden verkregen als Butler goed inzicht heeft kunnen krijgen over de kwaliteit van het Irak-rapport. Omdat de theorie van Dahl niet is ontwikkeld voor deze context zal er gebruik worden gemaakt van een meetinstrument dat speciaal is ontwikkeld om de kwaliteit van een inlichtingenrapport te kunnen meten. Hierbij is van belang dat duidelijk wordt wat er precies wordt verstaan onder kwaliteit van inlichtingen en van een inlichtingenrapport en dit zal dan ook aan de orde komen. Aan het einde van het hoofdstuk zal antwoord worden gegeven op de vraag of Butler de noodzakelijke *Enlightened Understanding* bezat om zijn rapport te kunnen maken.

5.1 Professionalisering inlichtingenrapport

In hoofdstuk twee werd ingegaan op de steeds belangrijker wordende rol van inlichtingendiensten om terrorisme te kunnen bestrijden. De aanslagen van 9/11 op het Pentagon en World Trade Center en de inlichtingen over massavernietigingswapens in Irak hebben hier onder andere aan bijgedragen. Het werd echter ook pijnlijk duidelijk toen er geen massavernietigingswapens werden gevonden in Irak dat de kwaliteit van inlichtingen en inlichtingenrapporten van het hoogst mogelijke niveau moet zijn. Met het opmaken van de kwaliteit van deze rapporten kan een tweedeling worden gemaakt. Men kan als de voorspelling in het rapport daadwerkelijk heeft plaatsgevonden onderzoeken of het rapport inderdaad juist

was, een zogeheten post mortem analyse.⁹⁰ Een goed voorbeeld hierbij is dat toen de oorlog tegen Irak begon, maar er geen massavernietigingswapens werden gevonden, er onderzocht kon worden wat er niet deugde aan het inlichtingenrapport. Een bijkomend nadeel van deze post mortem analyse is dat de analyse vertekend is omdat men de uitkomst al weet.⁹¹ Het is daarom te prefereren om een inlichtingenrapport op de kwaliteit ervan te kunnen onderzoeken, zonder dat wat het rapport voorspeld, al werkelijkheid is geworden: een ex ante instrument.⁹²

Doordat er eigenlijk pas sinds de aanslagen van 9/11 en de foutieve inlichtingenrapporten over vermeende massavernietigingswapens in Irak aandacht is gekomen aan de professionalisering van inlichtingenrapporten is hier relatief weinig literatuur over te vinden. Ook in Nederland kwam er vanuit de inlichtingenwereld steeds meer behoefte aan een instrument om de kwaliteit van inlichtingenrapporten te meten. Op de kwaliteitsverbetering van de rapporten zou de algehele professionalisering van inlichtingendiensten kunnen worden gestimuleerd. De Valk heeft in zijn proefschrift een dergelijk meetinstrument ontwikkeld dat ook toepasbaar is op rapporten van veiligheidsdiensten. In dit onderzoek komt de focus echter te liggen op de toepassing op rapporten van inlichtingendiensten.

5.2 Toetsingskader van De Valk

Al snel werd duidelijk dat om een ex ante instrument te ontwikkelen, waarbij de kwaliteit van inlichtingenrapporten kan worden beoordeeld, twee vakgebieden elkaar kruisen. De eerste is die van de inlichtingen, waarbij ontwikkelde meetinstrumenten vaak specifiek genoeg waren voor het vakgebied maar waarbij de methodologische verantwoording ontbrak. Het andere vakgebied is die van de methodologie waar ook meetinstrumenten zijn ontwikkeld. Deze meetinstrumenten waren weliswaar methodologisch verantwoord, maar niet specifiek genoeg voor de inlichtingendisdiscipline. In 2005 kwam de Valk met een meetinstrument om de kwaliteit van inlichtingenrapporten te meten die aan beide criteria voldeed.

⁹⁰ De Valk, G. (2005). *Dutch Intelligence. Towards a Qualitive Framework for Analysis*. 1^e Druk. Groningen. Legal Publishers. p.385

⁹¹ De Valk, G. (2005). *Dutch Intelligence. Towards a Qualitive Framework for Analysis*. 1^e Druk. Groningen. Legal Publishers. p.385

⁹² De Valk, G. (2005). *Dutch Intelligence. Towards a Qualitive Framework for Analysis*. 1^e Druk. Groningen. Legal Publishers. p.385

Om te kunnen meten of een inlichtingenrapport aan het gewenste niveau voldoet moet men helder hebben wat een goed inlichtingenrapport behelst. Dat kan door eerst te definiëren wat goede inlichtingen zijn om vervolgens een goed inlichtingenrapport te definiëren. Goede inlichtingen zijn:

“High quality intelligence designates information that is clear because it is understandable to those who must use it; timely because it gets to them when they need it; reliable because diverse observers using the same procedures see it in the same way; valid because it is cast in the form of concepts and measures that capture reality (the tests include logical consistency, successful prediction, congruence with established knowledge or independent sources); adequate because the account is full (the context of the act, event, or life of the person or group is described); and wide-ranging because the major policy alternatives promising a high probability of attaining organizational goals are posed or new goals are suggested.”⁹³

De definitie beschrijft dat inlichtingen kunnen worden aangemerkt als ‘goed’ als in ieder geval:

- duidelijk is wie ze moet gebruiken;
- ze tijdig bij de gebruiker arriveren;
- de betrouwbaarheid is gegarandeerd doordat verschillende personen dezelfde geijkte procedures hebben gebruikt;
- ze getoetst zijn aan zaken die de realiteit omvatten;
- getoetst is of is of de inlichtingen van verschillende kanten zijn onderzocht.

De Valk geeft de volgende definitie voor een goed inlichtingenrapport: *“A high quality rapport is the written product presenting high quality intelligence in a way that it addresses the issues of interest for the consumer, and likewise is easily accessible.”⁹⁴*

In het Nederlands vertaald zou de definitie als volgt kunnen luiden: Een rapport van hoge kwaliteit is het geschreven product dat inlichtingen van hoge kwaliteit op dergelijke wijze beschrijft dat het aansluit bij de interesses van de gebruiker en zodoende makkelijk te doorgronden is.

⁹³ Wilensky, H. (1967) *Organizational Intelligence. Knowledge and Policy in Government and Industry*. New York: Basic Books, Inc. Publishers. p.13

⁹⁴ De Valk, G. (2005). *Dutch Intelligence. Towards a Qualitive Framework for Analysis*. 1^e Druk. Groningen. Legal Publishers. p.50

5.3 Eisen aan criteria

Voordat de Valk zijn meetinstrument kon ontwikkelen moest eerst duidelijk worden aan welke eisen de criteria moesten voldoen. Deze worden hier behandeld omdat ze het begrip over het toetsingskader van de Valk en over inlichtingen in het algemeen vergroten.

Aan welke drie eisen moeten de criteria voldoen?

1. The criteria have to be characteristic for the field of intelligence.

Dit houdt in dat het criterium specifiek genoeg moet zijn om te gebruiken in de inlichtingencontext. Te algemene criteria zouden dus te bot zijn als meetinstrument.

Hierbij moeten een aantal karakteristieken van inlichtingenvergaring worden meegenomen.

Deze karakteristieken zijn:

- *key information that is often absent;*
- *data that is often ambiguous or non-perfect;*
- *a policy of deception by an opponent;*
- *security paranoia and the agency's company culture;*
- *a lack of empathy and mirror-imaging.*⁹⁵

2. The criteria have to fit in and meet compelling societal demands.

Het criterium zal moeten voldoen aan bepaalde eisen die van buitenaf worden opgelegd. Dit komt omdat het rapport niet op zichzelf staat, maar een bepaald doel dient. Zo zijn bijvoorbeeld de meest dwingende eisen aan deze criteria vastgelegd in wetten. Ook de algemene beginselen van behoorlijk bestuur zijn voor een gedeelte van toepassing om inlichtingendiensten. De Valk zegt hierover⁹⁶:

For intelligence and security agency reports, the most important principles of proper administration are:

- *Freedom from prejudice. Analysts are not permitted to be prejudiced or to have a personal interest in a case.*
- *Collecting intelligence: a) necessary knowledge has to be amassed of the relevant facts. This implies relevant facts have to be taken into account, and facts have to be investigated*

⁹⁵ De Valk, G. (2005). *Dutch Intelligence. Towards a Qualitive Framework for Analysis*. 1^e Druk. Groningen. Legal Publishers. p.105

⁹⁶ De Valk, G. (2005). *Dutch Intelligence. Towards a Qualitive Framework for Analysis*. 1^e Druk. Groningen. Legal Publishers. p.107

sufficiently for the case in question; b) necessary knowledge has to be amassed and the interests have to be weighed.

- Representation: a) facts and interests are represented correctly; b) the evaluation of (complex) facts or interests must be correct. If facts are given a certain qualification, the acceptability of this qualification must be shown.

- Method: the method used must lead to an as objective as possible assessment. This condition is of extra relevance in the case of classified intelligence and security agency reports. These reports are generally not open to independent examination.

3. The criteria have to have a discriminating value concerning quality.

“[C]riteria have to have a discriminating value concerning the quality of the intelligence product. If they do not have such a discriminating value, they are too blunt to be used as a means of measurement.”

Hiermee wordt bedoeld dat de criteria specifiek genoeg moeten zijn om inlichtingen mee te onderzoeken. Ze moeten voldoen aan de specifieke eisen die onderzoek naar inlichtingen met zich meebrengt. Als de criteria dit niet zijn, zijn ze te bot om te gebruiken als meetinstrument.

5.4 Zes criteria van De Valk om kwaliteit te meten

De Valk komt vervolgens, door gebruik te maken van de hierboven genoemde criteria, met zes eigen criteria en specifieke indicatoren. Deze indicatoren dienen ervoor om nog gericht te kunnen onderzoeken. Dit heeft te maken met het feit dat een onderzoek op verschillende manieren kan worden uitgevoerd. Dit kan namelijk op drie manieren, zijnde beschrijvend (*descriptive*), verklarend (*explanatory*), en voorspellend (*prognostic*).⁹⁷ In tabel 5.1 is weergegeven wat de zes criteria en de bijpassende indicatoren zijn.⁹⁸

1	New intelligence research has to be subject to careful <i>preliminary designing</i>, a standard research is designed according to an established protocol. <i>a) preliminary designing: research question, methods & techniques, initial literature exploration, to define terms and concepts;</i>
----------	--

⁹⁷ Heuer, R. (1980). *Strategies for Analytical Judgment*. p.66

⁹⁸ De Valk, G. (2005). *Dutch Intelligence. Towards a Qualitative Framework for Analysis*. 1^e Druk. Groningen. Legal Publishers. p.115

	<p>b) <i>explanatory research: high alpha- & low beta-chance;</i></p> <p>c) <i>prognostic research: to estimate strengths & purposes, forces & factors to influence opponent, room to act, factors leading to unexpected developments, indicators of change, events to trigger major shifts</i></p>
2	<p>Research is carried out by researching through relevant <i>different angles of investigation</i>, oriented at relevant options to be formulated.</p> <p>a) <i>descriptive research: triangulation of sources, biases by problematic accessibility;</i></p> <p>b) <i>explanatory research: competing hypotheses, high alpha & low beta chance, robustness, profoundness;</i></p> <p>c) <i>prognostic research: robustness, width, options & openness (& their strengths and weaknesses), dissenting opinions</i></p>
3	<p>Data and information presented need to be <i>correct, complete, and accurate</i>.</p> <p>a) <i>sound processing (collectors also); take notice of reliability; be unambiguous on certainty; be critical on consistency;</i></p> <p>b) <i>pay attention to missing data; do not ignore deviant data; aim at denying a hypothesis;</i></p> <p>c) <i>acknowledgment of sources; correct representation of viewpoints</i></p>
4	<p>The analysis and presentation of data, arguments, and conclusions need to be <i>plausible and convincing</i> – replicable and verifiable.</p> <p>a) <i>information is best and most balanced of that moment;</i></p> <p>b) <i>make unavoidable bias explicit; content of report is consistent; consumer understands what producer means; producers write what they mean; show what is established knowledge, and what is an underpinned judgment; arguments and information are relevant for conclusion; clear use of reliability and probability; clear structure of argument and report;</i></p> <p>c) <i>explanatory research: show strength of causal relationships, and plausibility of findings; eliminate alternative explanations;</i></p> <p>d) <i>explanatory & prognostic research: a judgment rests on defined and clarified assumptions;</i></p> <p>e) <i>prognostic research: principle of continuity; argument is made explicit, patterns are drawn; if possible make use of theory</i></p>
5	<p>The information, conclusions, and options presented need to be of <i>relevance for the consumer</i> it is written for.</p> <p>a) <i>policy relevant: directed towards danger, threats, and risks;</i></p> <p>b) <i>report: being in time, brief, clear & direct;</i></p> <p>c) <i>explain what is unknown; support statements by arguments;</i></p> <p>d) <i>explanatory research: present cause-and-effect patterns;</i></p> <p>e) <i>prognostic research: sketch possibilities of (width of) future developments, indicate factors that can be manipulated; be aware of relevant forces & speed of intervention</i></p>

6	<p>The timely and well-<i>advised warning</i> makes clear the nature, gravity, duration, and timing of the threat, as well as the likelihood the threat will become reality.</p> <p>a) <i>warn when evidence is a reasonable basis for action, not when harm will occur; do not only warn, but also urge that measures are taken;</i></p> <p>b) <i>danger is not a product of the imagination; avoid bias of worst-case scenarios; a warning is not a summing up of all the dangers possible;</i></p> <p>c) <i>indicate nature, gravity, probability of occurrence, timing, and duration; what indicators are available to observe a threat; what are the intentions of the opponent; is the threat unambiguous, or does a opponent's actions serve other purposes; is a threat mandatory or optional</i></p> <p>d) <i>make recommendations</i></p>
----------	--

Tabel 5.1 De zes criteria en hun specifieke indicatoren.

5.5 Voldeed Butler aan de criteria van De Valk?

Als een controlerende instantie een *Enlightened Understanding* wil krijgen over een inlichtingenrapport dan is het van belang dat zij verschillende facetten van dit rapport onderzoekt. Het is hierbij zeer belangrijk dat zij in staat zijn om de kwaliteit van het rapport te meten. De punten die noodzakelijk zijn voor de *Enlightened Understanding* zijn door De Valk in zijn zes criteria opgenomen. De belangrijkste punten hiervan zijn of de feiten correct zijn, of de gevolgtrekkingen correct zijn, of verschillende invalshoeken zijn meegenomen en of het rapport relevante informatie bevat. Als de commissie Butler dus aan de criteria van De Valk voldoet kan er worden geconcludeerd dat de commissie de *Enlightened Understanding* bezat en dat daardoor de commissie in staat zou zijn geweest om hun rapport goed te kunnen schrijven.

Criterion 1

New intelligence research has to be subject to careful preliminary designing, a standard research is designed according to an established protocol.

Butler heeft goed zicht kunnen krijgen op het feit dat het JIC zijn reportage middels een geijkt protocol heeft gemaakt zoals het JIC dat altijd deed. De opening van het Irak-rapport illustreert dat er gebruik is gemaakt van vast patroon door het JIC: *“The document published today is based, in large part, on the work of the Joint Intelligence Committee (JIC).” “For over 60 years the JIC has provided regular assessments to successive Prime Ministers and senior colleagues on a wide range of foreign policy and international security issues.”*⁹⁹

⁹⁹ Blair, T. (2002). *Iraq's Weapons of Mass Destruction- The Assessment of the British Government*. London. p.6

In de vertaalslag van het JIC rapport door het Cabinet's Office is er geen sprake geweest van een vast protocol waaraan werd vastgehouden. Butler stelde in zijn rapport dat er geen bemoeienis is geweest van mensen buiten de inlichtingendienst waardoor er in het rapport beweringen werden gedaan die verder gingen dan wat bewezen kon worden. Ook zou er geen sprake zijn geweest van sturing binnen het JIC vanuit de top: *"We found no evidence of JIC assessments and the judgements inside them being pulled in any particular direction to meet the policy concerns of senior officials on the JIC."*¹⁰⁰ Deze bewering lijkt onjuist, zoals in paragraaf vijf van het vorige hoofdstuk al is gesteld, omdat zelfs de premier aanwijzingen gaf aan het hoofd van het JIC over de invulling van het Irak-rapport. Het is daarom niet logisch dat er geen enkele invloed is geweest van hoge bewindslieden binnen het JIC naar lagere niveaus. Hoe de opmaak van het Irak-rapport dus daadwerkelijk tot stand is gekomen wordt dus niet goed weergegeven in het Butler-rapport. Er zal in hoofdstuk zes nader worden ingegaan op de consequenties van het buiten beschouwing laten van deze factoren van invloed.

Criterion 2

Research is carried out by researching through relevant different angles of investigation, oriented at relevant options to be formulated.

De Butler commissie heeft kunnen ontdekken dat de 'vraagtekens' die het JIC zelf stelde bij sommige van hun beweringen werden vervangen door uitroepetekens in het uiteindelijke Irak-rapport. Dit heeft de commissie-Butler kunnen doen door goed te onderzoeken wat daadwerkelijk te intenties en gedachten waren achter de rapportages van het JIC en hoe deze werden geïnterpreteerd en vertaald naar het Irak-rapport. In het Irak-rapport wordt duidelijk gemaakt dat eigenlijk maar één alternatief over blijft en dat is die van onmiddellijk handelen. Tony Blair maakt het *Iraq's Weapons of Mass Destruction* onder andere met de volgende zinnen duidelijk:

"The picture presented to me by the JIC in recent months has become more not less worrying. It is clear that, despite sanctions, the policy of containment has not worked sufficiently well to prevent Saddam from developing these weapons."

"I am in no doubt that the threat is serious and current, that he has made progress on WMD, and that he has to be stopped."

¹⁰⁰ Butler of Brockwell, F. (2004). *Review of Intelligence on Weapons of Mass Destruction*. London: The Stationery Office. p.152

“The case I make is that the UN Resolutions demanding he stops his WMD programme are being flouted; that since the inspectors left four years ago he has continued with this programme; that the inspectors must be allowed back in to do their job properly; and that if he refuses, or if he makes it impossible for them to do their job, as he has done in the past, the international community will have to act.”

“I believe that faced with the information available to me, the UK Government has been right to support the demands that this issue be confronted and dealt with. We must ensure that he does not get to use the weapons he has, or get hold of the weapons he wants.”¹⁰¹

Dat de commissie Butler inderdaad bezig was met het onderzoeken, of er vanuit verschillende invalshoeken is onderzocht en met deze informatie meerdere opties worden geformuleerd, maken de volgende citaten duidelijk: *“We can understand how such a detailed report, received only a little before the onset of hostilities, would have caught the attention of the intelligence community. We can also understand how, in such circumstances, the JIC might have felt that it needed to present a worst case assessment, and to let those responsible for operational planning have all available intelligence, even if uncorroborated. But we have noted that the report turned out to be wrong on several counts: on the total stockpile of chemical agent, on the availability of particular types of agent and on the ballistic missile systems available for their delivery.”¹⁰²*

“But we have also concluded that one consequence was to leave the intelligence community with an estimate for the size of the Iraqi chemical agent stockpile which was over-cautious, and at its upper end worst case. We have also noted that, after May 1991, JIC assessments did not spell out that the figures inside them were calculated on the same worst case basis.”¹⁰³

Zoals blijkt uit de citaten voldoet de commissie Butler dus aan het tweede criterium.

¹⁰¹ Blair, T. (2002) Iraq's Weapons of Mass Destruction- The Assessment of the British Government. London. p.4

¹⁰² Butler of Brockwell, F. (2004) Review of Intelligence on Weapons of Mass Destruction. London: The Stationery Office. p.46

¹⁰³ Butler of Brockwell, F. (2004) Review of Intelligence on Weapons of Mass Destruction. London: The Stationery Office. p.46

Criterion 3

Data and information presented need to be correct, complete, and accurate.

De commissie Butler stelt dat zij toegang hebben gehad tot alle (bron-)documenten waarover zij wilden beschikken. Een aantal citaten uit het Butler-rapport illustreert dit:

“On the other hand, we were greatly helped by the evidence given to Lord Hutton’s Inquiry, by the report of the House of Commons Foreign Affairs Committee on “The Decision to go to War in Iraq” (HC 813) and above all by the report of the Intelligence and Security Committee entitled “Iraqi Weapons of Mass Destruction—Intelligence and Assessments” (Cm 5972). We should like to express particular thanks to the Intelligence and Security Committee for giving us access to the classified evidence which underlay their report. This saved us much spadework.”

“It may be asked what further we could add by going over such heavily traversed ground. One answer is perhaps that, as in the search for weapons in Iraq, one can never do too much digging. But others are that we have had the considerable advantage of the further passage of time which has allowed us to consider the evidence that has emerged since the war on Iraqi nuclear, biological, chemical and ballistic missile programmes and the results of post-war validation by the Secret Intelligence Service of their relevant human intelligence sources. More importantly, we have had much wider access to the Government’s intelligence and policy papers.”

“In the other direction, we, like the Franks Committee, have obtained from Government departments those policy papers which their Permanent Secretaries have certified as containing all the material relevant to our Review, to allow us to establish the use which was made of the intelligence.”¹⁰⁴

Doordat de commissie Butler de beschikking had over alle bronnen die zij relevant vonden voor hun onderzoek zijn zij in staat gesteld om de correctheid, compleetheid en de accuraatheid van het Irak-rapport op te kunnen maken. Op deze drie aspecten zijn zij dan ook uitvoerig ingegaan in hun rapport.

¹⁰⁴ Butler of Brockwell, F. (2004) *Review of Intelligence on Weapons of Mass Destruction*. London: The Stationery Office. p.3

Criterion 4

The analysis and presentation of data, arguments, and conclusions need to be plausible and convincing – replicable and verifiable.

Dat het Irak-rapport op veel punten niet voldeed aan dit criterium heeft de Butler commissie goed boven water gekregen. De commissie trekt de conclusie dat, zowel de analyse, argumentatie als de conclusie voor wat betreft de 45-minuten-claim, niet zuiver is geweest. Over de aluminium buizen concludeert de commissie dat het JIC geen opzettelijke fouten heeft gemaakt in de analyse en de presentatie van haar inlichtingen en dat ook de argumentatie, gezien de beperkte informatie die voorhanden was, geen leugens bevatte. De conclusies die er door het Cabinet's Office aan zijn verbonden waren echter niet correct.

Wat de commissie Butler zegt over de aluminium buizen illustreert dat de commissie voldoet aan het vierde criterium. De commissie zegt namelijk dat het niet logisch is dat Saddam zeer specifieke buizen het land binnen liet komen die niet al voldeden aan de eisen om ze te gebruiken voor ultra centrifuge. De buizen die het land binnenkwamen moesten namelijk nog rigoureuze aanpassingen ondergaan om ze te kunnen gebruiken voor centrifuge. De commissie Butler geeft hiermee aan dat de argumentatie in het Irak-rapport over deze buizen te wensen over laat.

Criterion 5

The information, conclusions, and options presented need to be of relevance for the consumer it is written for.

*"In recent months, I have been increasingly alarmed by the evidence from inside Iraq that despite sanctions, despite the damage done to his capability in the past, despite the UN Security Council Resolutions expressly outlawing it, and despite his denials, Saddam Hussein is continuing to develop WMD, and with them the ability to inflict real damage upon the region, and the stability of the world."*¹⁰⁵

Het bovenstaande citaat uit het Irak-rapport geeft aan hoe, onder andere door Tony Blair, werd getracht om de relevantie voor de Britse bevolking van de bevindingen duidelijk te maken. Het

¹⁰⁵ Blair, T. (2002) Iraq's Weapons of Mass Destruction- The Assessment of the British Government. London. p.3

Irak-rapport is geschreven op een manier waardoor men het gevoel krijgt dat militair ingrijpen inderdaad het enige goede alternatief is.

Dat juist de relevantie voor de Britse bevolking één van de speerpunten uit het Irak-rapport was, is de commissie-Butler duidelijk geworden. Toen er geen massavernietigingswapens werden gevonden kwam de relevantie van het hele Irak-rapport in het geding en de commissie-Butler moest daarop uitzoeken wat er nu en wel niet relevant was aan het dossier. Met andere woorden: de relevantie van het Irak-rapport onderzoeken was de kerntaak van de commissie Butler dus er kan gesteld worden dat de commissie en het vijfde criterium voldoet.

Criterium 6

The timely and well-advised warning makes clear the nature, gravity, duration, and timing of the threat, as well as the likelihood the threat will become reality.

De commissie Butler is volop bezig geweest om te onderzoeken wat er correct was aan de beweringen in het Irak-rapport over de dreiging van Irak. De aard, ernst, duur en tijdstip van de dreiging zoals die in het Irak-rapport werden gesteld kwamen in het geding toen er geen massavernietigingswapens werden gevonden. De commissie heeft al deze aspecten die de dreiging vormden onderzocht. De 45-minuten-claim, de reikwijdte van de wapens en of wapens biologische of nucleaire koppen konden verschieten zijn hier voorbeelden van. De commissie Butler voldoet dus aan het zesde criterium.

5.6 Conclusie

Om te kunnen onderzoeken, of de commissie Butler een goed en compleet inzicht had verkregen in het Irak-rapport om hun eigen rapport te kunnen schrijven, moest er een instrument aan te pas komen om dit te meten. Dahl's *Enlightened Understanding*, één van zijn criteria, leek hiervoor geschikt. Om dat te toetsen is gebruik gemaakt van het meetinstrument van De Valk. Door het criterium van Dahl te combineren met de theorie van De Valk kon er worden getoetst of de commissie Butler bezat over de *Enlightened Understanding*. Geconcludeerd kan worden dat de commissie Butler prima voldeed aan criteria twee, drie, vier, vijf en zes. Aan het eerste criterium voldeed de commissie niet optimaal en er hier viel de nodige kritiek te leveren. In het komende en tevens laatste hoofdstuk zal worden gekeken naar de consequenties van het feit

dat de commissie Butler niet de *Enlightened Understanding* bezat voor wat betreft het eerste criterium.

6. Control of the Agenda

Het begon steeds meer mensen zorgen te baren dat er na de inval van Amerika en Groot-Brittannië nog steeds geen massavernietigingswapens waren gevonden in Irak. In het Verenigd Koninkrijk werd het signaal steeds duidelijker dat de bevolking eiste dat er helderheid moest komen over het Irak-rapport en alle beweringen die daarin voorkwamen over de dreiging van Saddam. Zoals eerder is aangegeven zwichtte Tony Blair uiteindelijk toch onder alle druk en kwam er een commissie (Butler) die helderheid moest verschaffen. Er zal in dit hoofdstuk in worden gegaan op het laatste nog niet behandelde criterium van Dahl: *Control of the Agenda*. Er zal worden gekeken of er werd voldaan aan het democratische principe van Dahl, dat er tegemoet is gekomen aan de wil van de *demos*, door de commissie Butler in het leven te roepen op de wijze zoals dat door Blair is gedaan. Omdat de criteria van Dahl niet zijn ontworpen om dienst te doen in de inlichtingencontext zal het worden aangepast om beter te gebruiken binnen dit onderwerp.

6.1 Behoefte vanuit *demos* naar onderzoek

Er kan gezegd worden dat er aan de wil van de *demos* gehoor is gegeven doordat er twee¹⁰⁶ commissies zijn geweest die belast waren met het ophelderen van vraagstukken omtrent het Irak-rapport. Het is hierbij de *demos* geweest die heeft bepaald dat er een agenda moest komen over dit onderwerp. De inhoud van de agenda is echter niet door de *demos* bepaald. Het was Blair die de inhoud van de agenda voor de commissie Butler heeft bepaald. De wijze waarop Blair de agenda heeft bepaald kan te maken hebben met het feit dat bepaalde personen buiten het onderzoek moesten blijven. Hier zal in paragraaf drie op worden teruggekomen.

Ondanks het feit dat de *demos* iets op de agenda heeft weten te krijgen en de bevindingen van de commissies Hutton en Butler die er indirect uit voortvloeiden, bleven er gevoelens van ongenoegen heersen bij velen, met name bij de Britse bevolking. Dit was misschien niet verwonderlijk door de Britse wijze waarop de commissies zich hadden uitgesproken. Brits in de zin dat fouten niet direct werden toegekend aan personen, maar dat er meer werd gekeken naar hoe fouten in de toekomst konden worden voorkomen. Dit lijkt een niet verkeerde wijze van

¹⁰⁶ Waarbij de commissie Butler de commissie was die in zou gaan op de beweringen in het Irak-rapport. De Hutton commissie was ingesteld om de toedracht van de dood van Kelly te onderzoeken.

rapporteren, als er daadwerkelijk geen cruciale fouten of overtredingen door personen zijn gemaakt. Maar stel dat er wel cruciale fouten zijn gemaakt door personen, die hen zijn aan te rekenen, moet de onderzoekscommissie dan niet de gelegenheid hebben om als zij die mening hebben deze te kunnen uiten? In dit licht zou men kunnen stellen dat als dit niet het geval is, er eigenlijk geen gehoor is gegeven aan de wil van de *demos*. Niet dat er altijd koppen dienen te rollen als de *demos* ergens ongenoegen over heeft, maar als niet de gehele waarheid onderzocht of gezegd mag worden, wordt de wil van de *demos* niet volledig uitgevoerd. Als een commissie dus niet alles mag rapporteren of onderzoeken, dan kan men stellen dat de agenda voor zo'n commissie niet juist is bepaald. Wie is er dan verantwoordelijk voor de controle op de persoon of instantie die de agenda voor zo'n commissie bepaald?

6.2 Who's controlling the controller?

In paragraaf één werd er afgesloten met dat er eigenlijk niet voldaan wordt aan de wil van de *demos* als bijvoorbeeld een onderzoekscommissie niet alles mag of kan onderzoeken en uitspreken. Van wie mag dat dan niet? Dat is de logische vraag die erop volgt. In het geval van de Butler commissie was het premier Blair die de opdracht gaf aan de commissie. Dezelfde premier die aanzienlijke kritiek te verduren had over zijn handelingen met betrekking tot het onderwerp als waar hij de commissie voor aanstelde. Of deze kritiek nu compleet gegrond is of niet is hierbij wellicht minder relevant. Het lijkt voor de hand te liggen dat de opdracht aan een commissie niet door de persoon verstrekt wordt die ook een grote rol speelt in datzelfde onderzoek. Temeer omdat de kritiek op de persoon onder andere ging over bemoeienis met zaken waar hij zich buiten diende te houden.

In de eerste zin van paragraaf één is de vraag of er werd voldoen aan Dahl's criterium *Control of the Agenda* al beantwoord. In het geval van dit onderzoek lijkt het echter gepaster om te vragen *who is controlling the controller?* Welke instantie of persoon was er belast met het toezien op Blair toen hij de agenda bepaalde voor de commissie Butler? Juist, die was er niet. Volgens het model van Dahl zou hierbij dus niet optimaal tegemoet zijn gekomen aan het criterium *Control of the Agenda*. Had dit dan niet anders gekund?

Het had wel degelijk anders gekund. Het JIC, doordat het onder het Cabinet Office valt, behoort tot de uitvoerende macht zoals in hoofdstuk drie is uitgelegd. De premier staat eigenlijk aan het

hoofd van deze macht. Het ligt daarom meer voor de hand dat de opdracht aan de onderzoekscommissie, of niet door de premier zou worden verstrekt, of door een instantie die niet tot de uitvoerende macht behoort, zou worden gecontroleerd. Alle instanties of personen die onder de interne controle vallen zouden om dezelfde reden deze functie niet kunnen vervullen. Er blijven dan nog twee pijlers over, de externe controle en de parlementaire controle. De opdracht aan de onderzoekscommissie had dus ofwel door één van hen moeten worden verstrekt, of één van hen had een controlerende rol moeten spelen om zeker te stellen dat Blair de commissie geenszins zou kunnen belemmeren in hun bevindingen. Met dit laatste had in ieder geval de suggestie, dat Blair de mogelijkheid had om een belemmering voor het onderzoek te vormen, kunnen worden voorkomen. Waarom er niet aan deze meer democratische keuze is voldaan, blijft helaas onbeantwoord. Dat deze keuze een bepaalde uitwerking op het onderzoek heeft gehad zal in de volgende paragraaf worden uiteengezet.

6.3 Butler again

Door de agenda te bepalen voor de commissie Butler zoals dat door Blair is gedaan, is de commissie Butler een bepaalde richting in gedirigeerd. De gevolgen hiervan zullen hieronder worden besproken.

Zoals in hoofdstuk vier werd aangehaald, werd de taak die Butler en zijn onderzoekscommissie te wachten stond als volgt beschreven: *“to investigate the intelligence coverage available in respect of WMD programmes in countries of concern and on the global trade in WMD, taking into account what is now known about these programmes; as part of this work, to investigate the accuracy of intelligence on Iraqi WMD up to March 2003, and to examine any discrepancies between the intelligence gathered, evaluated and used by the Government before the conflict, and between that intelligence and what has been discovered by the Iraq survey group since the end of the conflict; and to make recommendations to the Prime Minister for the future on the gathering, evaluation and use of intelligence on WMD, in the light of the difficulties of operating in countries of concern.”*¹⁰⁷

¹⁰⁷ Butler of Brockwell, F. (2004) *Review of Intelligence on Weapons of Mass Destruction*. London: The Stationery Office. p.1

De commissie Butler diende zich te richten op de accuratesse van de inlichtingen over de Irakese massavernietigingswapens en de discrepantie tussen de door de Britse overheid vergaarde inlichtingen, hoe deze is geëvalueerd en gebruikt door de Britse regering voordat zij de oorlog met Irak ingingen. Deze inlichtingen werden ook vergeleken met de inlichtingen die de Iraq Survey Group rapporteerde. Tevens heeft de commissie algemener onderzoek gedaan naar inlichtingen voor massavernietigingswapens in landen die een dreiging kunnen vormen. De bevindingen hiervan werden als aanbeveling gedaan naar de Britse premier om in de toekomst om te kunnen gaan met het vergaren, evalueren en gebruiken van inlichtingen omtrent massavernietigingswapens in landen die een dreiging kunnen vormen met deze wapens.

Er komt dus in het doel van het onderzoek nergens naar voren dat de commissie een oordeel moet vellen over personen of instanties die fouten hebben gemaakt en hierop moeten worden aangesproken. Het laatste gedeelte van het onderzoek komt ook wel erg politiek correct over, dat er aanbevelingen aan de premier zullen worden gedaan om in de toekomst om te kunnen gaan met het vergaren, evalueren en gebruiken van inlichtingen omtrent massavernietigingswapens. Het niet kunnen vergaren of evalueren van dergelijke inlichtingen is niet waar het probleem zat. Het was Butler zelf die alleen de 45-minuten-claim afdeed als onjuist en de rest van de informatie niet per definitie onjuist vond. Waar het wel om gaat is dat het JIC in staat is om rapporten te schrijven die misschien halve waarheden bevatten of soms onjuist blijken, maar het JIC zet er zelf bij dat zij twijfels hebben over bepaalde inlichtingen. Het gaat dus om het gebruik van de inlichtingen, dat zich afspeelt op een hoger niveau dan het JIC, waar het mis gaat. De reden waarom het misgaat, zoals al eerder besproken, is dat mensen zonder de benodigde kennis van het onderwerp, zich bemoeien met de evaluatie van de inlichtingen. Een voorbeeld van een persoon die zich actief heeft bemoeid met de inhoud van het Irak-rapport, zoals al eerder besproken, is Campbell. Op eigen initiatief, maar ook op aanwijzing van Blair, regisseerde hij bepaalde zaken over het Irak-rapport. Zijn mailcontacten met het toenmalige hoofd van het JIC, Scarlett, wijzen dit uit.¹⁰⁸ Gezien het feit dat Blair wist dat collega's, maar ook hij persoonlijk, met betrekking tot het Irak-rapport wel erg buiten de gebruikelijke richtlijnen hadden geopereerd, is het misschien niet geheel verwonderlijk dat de commissie Butler de opdracht kreeg zoals men die nu kent. Hiermee stelde Blair in ieder geval zeker dat de commissie de (ernstige) fouten die er waren gemaakt niet op de man zouden spelen.

¹⁰⁸ http://www.the-hutton-inquiry.org.uk/content/cab/cab_11_0066to0068.pdf 16 feb.08

6.4 Conclusie

Aan het begin van het hoofdstuk is duidelijk geworden dat aan de enge interpretatie van Dahl's *Control of the Agenda* is voldaan. Het ongenoegen over de bevindingen in het Irak-rapport zorgde ervoor dat het onder de aandacht kwam. Omdat Dahl's criteria echter oorspronkelijk niet zijn bedoeld om een context als deze te fungeren moest er gekeken worden of het criterium niet ietwat moest worden aangepast om beter te fungeren. In dit hoofdstuk rees daarmee de vraag wie er controle hield over degene die de agenda bepaalde. Blair bepaalde de agenda voor de commissie Butler en er was geen instantie belast met het controleren van hoe Blair dit deed. Hierdoor bleven er in het onderzoek door de commissie Butler bepaalde personen buiten schot, die wellicht bij een andere inhoudsbepaling van de agenda wel in het middelpunt hadden komen te staan. De bepaling van de inhoud van de agenda had democratischer gekund door er een externe of een parlementaire instantie bij te betrekken. De theorie van Dahl bleek extra inzicht te kunnen verschaffen over hoe er democratisch controle kan worden uitgeoefend over controlerende instanties.

7. Conclusie

Middels de vijf hoofdstukken is er antwoord gegeven op de hoofdvraag: in hoeverre kunnen in een democratie onderzoekscommissies een inlichtingendienst controleren volgens de normen van het model van Dahl? De commissie Butler bleek grotendeels te voldoen aan de criteria, namelijk aan vijf van de zes, van De Valk en zodoende kan gezegd worden dat de commissie bezat over *Enlightened Understanding*. Het ene criteria waar de commissie Butler niet helemaal aan voldeed is besproken en zal terugkomen bij de aanbevelingen.

In hoofdstuk twee kwam het spanningsveld aan de orde dat er heerst tussen enerzijds inlichtingen- en veiligheidsdiensten en anderzijds democratische controle. Er is uitgelegd dat het van belang is deze diensten te controleren opdat zij de democratische rechtsorde van hun land geen geweld aan doen met de bevoegdheden die zij bezitten waardoor dat gemakkelijk zou kunnen. Daarna kwamen de vijf criteria van Dahl aan de orde. Twee van deze criteria, zijnde *Enlightened Understanding* en *Control of the Agenda*, bleken geschikt om onderzoek mee te doen naar hoe democratisch de controlerende instanties over de inlichtingendiensten kunnen zijn.

In hoofdstuk drie stonden de vier vormen van controle over inlichtingendiensten centraal. De vier vormen die besproken werden waren: interne controle, controle door de uitvoerende macht, parlementaire controle en externe controle. Binnen de interne controle kunnen regels of procedures bijdragen aan de controle, of er kan gekozen worden om de controle te laten uitvoeren door personen binnen de eigen organisatie zoals een Inspecteur-generaal. Bij controle door de uitvoerende macht kunnen ministers worden verantwoordelijk zijn. In hoofdstuk drie is het Cabinet Office besproken als belangrijke Britse controlerende instantie binnen de uitvoerende macht. Het Britse Intelligence and Security Committee speelde een belangrijke rol binnen de parlementaire controle. Onder deze controle werden ook de Intelligence Services Commissioner en de Interception of Communications Commissioner genoemd. Bij de externe controle kwam het Investigatory Powers Tribunal aan bod, evenals het National Audit Office.

In hoofdstuk vier werd er ingegaan op het Irak-rapport. In de historische context werd beschreven welk verleden Saddam Hussein had met massavernietigingswapens. De rol van BBC verslaggever Gilligan en de commotie rondom de beweringen van de Britse regering over vermeende massavernietigingswapens van Irak kwam aan de orde. Er is ingegaan op de commissie Hutton en op de commissie Butler. Na intensieve bestudering van het rapport dat de

commissie Butler heeft uitgebracht lijkt het erop dat niet alle conclusies en bevindingen van de commissie volledig juist zijn. Er is hierbij bijvoorbeeld ingegaan op de beweringen dat er geen bemoeienis van hoge bestuurders binnen het JIC met het Irak-rapport zou zijn geweest, terwijl er bronnen zijn die het tegenovergestelde uitwijzen. Door deze bevindingen werd het extra interessant om de commissie Butler nader te onderzoeken. Hoe kwam het dat de commissie niet de gehele waarheid boven tafel had weten te krijgen? Kwam dat omdat ze dat niet mochten of wellicht omdat ze niet genoeg inzicht in het Irak-rapport hadden weten te krijgen? Deze vragen werden in hoofdstuk vijf onderzocht en beantwoord.

Om te kunnen onderzoeken, of de commissie Butler een goed en compleet inzicht had verkregen in het Irak-rapport om hun eigen rapport te kunnen schrijven, moest er een instrument aan te pas komen om dit te meten. Dahl's *Enlightened Understanding*, één van zijn criteria, bleek hiervoor geschikt. Omdat de theorie van Dahl niet is ontworpen om dienst te doen in de inlichtingenwereld is er gebruik gemaakt van een nog niet eerder op deze wijze gebruikt meetinstrument van De Valk. Door het criterium van Dahl te combineren met de theorie van De Valk kon er worden getoetst of de commissie Butler bezat over de *Enlightened Understanding*. Geconcludeerd kan worden dat de commissie Butler prima voldeed aan criteria twee, drie, vier, vijf en zes. Dit waren de criteria:

2. *Research is carried out by researching through relevant different angles of investigation, oriented at relevant options to be formulated.*
3. *Data and information presented need to be correct, complete, and accurate.*
4. *The analysis and presentation of data, arguments, and conclusions need to be plausible and convincing – replicable and verifiable.*
5. *The information, conclusions, and options presented need to be of relevance for the consumer it is written for.*
- 6: *The timely and well-advised warning makes clear the nature, gravity, duration, and timing of the threat, as well as the likelihood the threat will become reality.*

Aan het eerste criterium voldeed de commissie niet optimaal en er hier viel de nodige kritiek te leveren. Criterium één luidde: *New intelligence research has to be subject to careful preliminary designing, a standard research is designed according to an established protocol.*

In het laatste hoofdstuk werd er gekeken naar de consequenties van het feit dat de commissie Butler niet de *Enlightened Understanding* bezat voor wat betreft het eerste criterium van De Valk.

In hoofdstuk zes kwam Dahl's tweede, nog te behandelen, criterium *Control of the Agenda* als volgt aan de orde. Er werd gekeken naar hoe het kwam dat de commissie Butler niet volledig aan het eerste criterium van De Valk had voldaan. Dit criterium luidde: *New intelligence research has to be subject to careful preliminary designing, a standard research is designed according to an established protocol*. Het bleek dat het JIC wel voldeed aan het criterium maar dat er in de vertaalslag naar het Irak-rapport fouten waren gemaakt. Wie er verantwoordelijk waren voor fouten, en of er sprake was geweest van externe sturing, werd echter buiten beschouwing gelaten door de commissie Butler. Door Dahl's *Control of the Agenda* toe te passen op het kunnen functioneren van onderzoekscommissies, kon ontdekt worden wat hiervan de reden zou kunnen zijn geweest. Blair was namelijk degene geweest die de commissie Butler heeft aangesteld en het was Blair die de agenda voor de commissie heeft bepaald. Dat is het punt waar niet optimaal aan dit criterium van Dahl is voldaan. In het onderzoek dat de commissie Butler zou gaan uitvoeren speelden onder andere Blair en Campbell een grote rol. Een mogelijke verklaring voor het feit dat een aantal zaken buiten beschouwing van de commissie Butler zijn gelaten, het gaat hier voornamelijk om persoonlijke fouten en overtredingen, is dat dit niet op hun onderzoeksagenda stond die door Blair kon worden vastgesteld. Hoe dit in de toekomst beter zou kunnen zal bij de aanbevelingen terugkomen.

7.1 Wat is er door dit werk toegevoegd aan de bestaande literatuur?

Een belangrijk deel van dit onderzoek is gebaseerd op twee theorieën, één van Robert Dahl en één van Giliam de Valk. Dahl publiceerde zijn theorie in 1989 in een van zijn vele boeken: *Democracy and its Critics*. Dahl ontwikkelde een normatieve theorie over aan welke criteria democratieën zouden moeten voldoen. Omdat het Irak-rapport is opgemaakt door het Joint Intelligence Committee en dit een overkoepelend orgaan is voor inlichtingendiensten, zijn de criteria van Dahl die het best paste bij inlichtingendiensten verkozen om te gebruiken. Om het eerste criterium van Dahl, *Enlightened Understanding* te kunnen meten bij de commissie Butler is er gebruik gemaakt van de tweede theorie, die van De Valk. De Valks, nog niet eerder op deze wijze getoetste meetinstrument, werd ontwikkeld om de kwaliteit van rapporten van inlichtingen- en veiligheidsdiensten te kunnen meten. In dit onderzoek zijn de theorie van Dahl en De Valk gecombineerd. Er is onderzocht of de commissie Butler voldeed aan de eisen die De Valk stelt en zodoende kon er met dit speciaal voor inlichtingen- en veiligheidsdiensten

ontwikkelde meetinstrument geconcludeerd worden of er bij de commissie Butler sprake was van een *Enlightened Understanding*. Er bleek dat de commissie op vijf van de zes criteria bleek te voldoen aan de eisen. Dit onderzoek heeft ook bestaande literatuur over welke instanties belast zijn met controlerende taken over Britse inlichtingen diensten overzichtelijk en inzichtelijk gemaakt.

7.2 Aanbevelingen

Uit het onderzoek is gebleken dat de mogelijkheid bestaat dat een onderzoekscommissie belemmerd wordt in haar bevindingen en/of rapportages als de agenda van de commissie niet door een buitenstaander wordt bepaald. Dit kwam naar voren in het onderzoek toen bleek dat de commissie Butler tot een aantal conclusies kwam die waarschijnlijk anders waren geweest als hun agenda anders was opgesteld. Het gaat om de conclusies dat er geen personen persoonlijk verantwoordelijk kunnen worden gehouden voor hun fouten omdat de fouten niet van dien aard waren dat dit noodzakelijk zou zijn. Het feit dat Minister-president Blair de commissie Butler heeft aangesteld en voor hen de agenda heeft bepaald, heeft afbreuk gedaan aan het democratisch gehalte en misschien objectiviteit van het onderzoek. Een dergelijke situatie kan in de toekomst worden voorkomen als de agenda van de onderzoekscommissie door een onafhankelijk(e) instantie, orgaan of persoon wordt opgesteld of wordt gecontroleerd. In het geval van het de commissie Butler had een instantie uit de parlementaire of externe controle gekozen moeten worden. Nu was dit de Minister-president die eigenlijk aan het hoofd staat van de uitvoerende macht en onderzoek liet doen naar het Cabinet Office die ook valt onder diezelfde uitvoerende macht.

Literatuur

Websites

BBC News. (N.B.). The Hutton Report: Key Players.

http://news.bbc.co.uk/2/shared/spl/hi/uk_politics/03/hutton_inquiry/key_players/html/dr_david_kelly.stm

BBC News. (N.B.). The Hutton Report: In Full.

http://news.bbc.co.uk/2/shared/spl/hi/uk/03/hutton_inquiry/hutton_report/html/chapter12.stm

BBC News. (2004). Profile: Andrew Gilligan.

http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/3446447.stm

Brown of Eaton-under-Heywood. (2007). Report of the Intelligence Services Commissioner for 2005-2006

<http://www.official-documents.gov.uk/document/hc0607/hc03/0314/0314.pdf>

Cabinet Office. (N.B.). Intelligence and Security Secretariat.

http://www.cabinetoffice.gov.uk/secretariats/intelligence_and_security.aspx

De Telegraaf. (2003). BBC geeft fouten toe voor commissie-Hutton.

<http://www.telegraaf.nl/binnenland/article4341511.ece>

Hassan, M et al. (2005). Nawoord voor de Turkse uitgave van "Irak oog in oog met de bezetting".

<http://www.solidaire.org/scripts/article.phtml?section=A2AAABBSBE&obid=25866>

Intelligence and Security Committee. (1998). Annual Report 1997-1998 Developing Oversight.

<http://www.archive.official-documents.co.uk/document/cm40/4073/chap-7.htm#7st-1>

Intelligence and Security Committee. (2006). Annual Report 2005-2006

<http://www.official-documents.gov.uk/document/cm68/6864/6864.pdf>

Mee, van der P. (2004). De dood van Auntie Beeb.
<http://www.extra-media.nl/nummer27/index.html?AuntieBeeb.html>

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2008). Democratie en burgerschap.
<http://www.onzedemocratie.nl> 29 jan. 08

Netwerk. (2007). De bron van de oorlog: codenaam Curveball.
http://www.netwerk.tv/archief/5688666/1682/De_bron_van_de_oorlog:_Codenaam_Curveball.html

NOS. (2004). Onderzoek naar de zaak-David Kelly.
http://www.nos.nl/archief/2004/nieuws/index.html#@http://www.nos.nl/archief/2004/nieuws//dossiers/irak_wederopbouw/algemeen/achtergrondartikelen/kelly_hutton.html

Privy Council. (2008). Privy Council members.
<http://www.privacy-council.org.uk/output/Page25.asp>

Secret Intelligence Service. (N.B.). Roles and Responsibilities.
<http://www.mi6.gov.uk/output/Page7.html#Roles>

Select Committee to Study Governmental Operations. (1976). Supplementary detailed staff reports on intelligence activities and the rights of Americans.
<http://www.icdc.com/~paulwolf/cointelpro/churchfinalreportIIla.htm>

Simons, J. (2002). War with Iraq.
<http://www.guardian.co.uk/theissues/article/0,,769517,00.html>

Security Service. (2008). What we do.
<http://www.mi5.gov.uk/output/Page54.html>

10 Downing Street. (2002). Prime Minister's Iraq Statement to Parliament.
<http://www.number-10.gov.uk/output/Page1727.asp>

The Guardian. (N.B.) Iraq Time line: July 16 1979 to January 31 2004.

<http://www.guardian.co.uk/Iraq/page/0,,793802,00.html>

The Hutton Inquiry. (2003). Hearing Transcripts.

<http://www.the-hutton-inquiry.org.uk/content/transcripts/hearing-trans42.htm>

United Nations Special Commission. (N.B.). UNSCOM.

<http://www.un.org/Depts/unscom/General/basicfacts.html>

UK Intelligence Committee Online. (N.B.). The Joint Intelligence Committee.

http://www.intelligence.gov.uk/central_intelligence_machinery/joint_intelligence_committee.aspx

Boeken

Addington, L. (1994) *Patterns of War since the Eighteenth Century*. 2e Druk. Indiana. Indiana University Press.

Blair, T. (2002) *Iraq's Weapons of Mass Destruction- The Assessment of the British Government*. London.

Born, H. et al. (2003). *Oversight and Guidance: The Relevance of Parliamentary Oversight for the Security Sector and its Reform*. Brussels/ Geneva.

Born, H. (2004). *Towards Effective Democratic Oversight of Intelligence Services: Lessons Learned from Comparing National Services*. The Quarterly Journal No.4. Geneva.

Born, H., et al. (2005). *Making Intelligence Accountable: Legal Standard and best Practise for Oversight of Intelligence Agencies*. Publishing House of the Parliament of Norway. Oslo.

Dahl, R. (1989). *Democracy and its Critics*. 1e Druk. Michigan. The Composing Room of Michigan. Inc.

Dorril, S. (2000). *MI6 Fifty Years of Special Operations*. 1e Druk. Frome. Butler & Tanner Ltd.

Geneva Centre for the Democratic Control of the Armed Forces. (DCAF). (2003). *Intelligence Practise and Democratic Oversight – A Practitioner's View*. Geneva.

Geneva Centre for the Democratic Control of the Armed Forces. (DCAF). (2006). *Parliamentary Oversight of Intelligence Services*. Geneva.

Herman, M. (1996). *Intelligence Power in Peace and War*. 1e Druk. Groot-Brittannië. University Press Cambridge.

Heuer, R. (1980). *Strategies fo Analytical Judgment*. p.66

Keegan, J. (2002). *Intelligence in War*. 1e Druk. New York. Random House Inc.

Leigh, I. (DCAF). (2003). *Democratic control of security and intelligence services: a legal framework*. Geneva.

Louter, B. (2008). *Irak, het aardse paradijs?* 1^e Druk. Breda. Koninklijke Militaire Academie.

Stolk, D., et al. (2005) *Democratische Controle Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten*. 1e Druk. Den Haag.

Todd, P., et al. (2003). *Global Intelligence*. 2e Druk. London. Cox & Wyman, Reading.

Tsang, S. et al. (2007). *Intelligence and Human Rights in the Era of Global Terrorism*. 1e Druk. Verenigde Staten. Praeger Security International.

Valk, de G. (2005). *Dutch Intelligence. Towards a Qualitive Framework for Analysis*. 1^e Druk. Groningen. Legal Publishers.

West, N. (1981). *MI5 British Security Service Operations 1909-1945*. 1e Druk. London. Redwood Burn Ltd.

West, N. (2005). *Historical Dictionary of British Intelligence*. 1e Druk. Maryland. The Scarecrow Press, Inc.

Wilensky, H. (1967). *Organizational Intelligence. Knowledge and Policy in Government and Industry*. New York: Basic Books, Inc. Publishers.