

De AIVD en de grenzen van de democratische rechtsstaat

Prof. mr Ybo Buruma, Radboud Universiteit (gesproken tekst)

Proloog

Toen ik in maart 2004 met Job Cohen op de lift in het gebouw van de AIVD stond te wachten zei hij me: wie had nu gedacht dat we elkaar hier nog eens zouden treffen, Ybo. We stonden op het punt aan onze werkzaamheden voor de cie. Bestuurlijke evaluatie AIVD (de cie. Havermans) te beginnen en ik beluisterde in zijn woorden meer dan een vriendelijke begroeting.¹ Ik meende te horen dat hij zich net als ik en vermoedelijk ook de andere leden van de commissie - van wie de meesten meer dan ik met de dienst te maken hebben gehad - realiseerde: het is toch wel heel bijzonder dat ik op het punt sta op te stijgen naar dat zwarte gat dat geheime dienst heet.

De geheime dienst in een democratische rechtstaat

Want, dames en heren, laten we dat niet vergeten. De geheime dienst - en dus ook de AIVD - is iets bijzonders. De dienst brengt haars ondanks sommigen tot fantastische complottheorieën (of sneue waandenkbeelden), anderen tot romantische fantasieën (soms leidend tot amusante boeken en films) en derden tot onverwulbare wensdromen (alsof de dienst alle vijanden van ons land voortdurend op de korrel kan hebben). Dat is een rechtstreeks gevolg van een van de meest kenmerkende eigenschappen van een geheime dienst - dat ie geheim is.

De weerzin tegen geheimen is groot: *Secrecy and a free, democratic government don't mix*, schijnt president Truman ooit te hebben gezegd. En inderdaad bestaan er *secrets of convenience* om lastige beleidsdiscussies te voorkomen, verantwoordelijkheden van ministers af te dekken en niet in de laatste plaats om het falen van de geheimhoudende overheidsinstelling zelf aan het zicht te onttrekken.² Maar daarnaast zijn er toch ook echt *secrets that matter*, noodzakelijke geheimen: staatsactiviteiten die voor hun succes nodig hebben dat ze onbekend blijven dan wel ongezien of onverwacht plaatsvinden. De tijd en de plaats van de invasie in Frankrijk in 1944, de aanwezigheid van een infiltrant in een extremistische club etc. Geheim inlichtingenwerk moet gaan over *secrets that matter*, al kunnen die ook betrekking hebben op kwesties die heel gevoelig liggen - zoals contra-inlichtingen en de relaties met andere landen.

Er is naast het geheimzinnige karakter een tweede reden voor de moeizame verhouding tussen geheime diensten en een democratische rechtsstaat. Inlichtingen- en veiligheidsdiensten waren onder meer in Nazi-Duitsland en de Sovjet Unie machtsinstrumenten bij uitstek. Die rol in totalitaire staten betekent echter niet dat zij als zodanig niet passen in een democratische rechtsstaat.

In een democratische rechtsstaat wordt anders dan in een totalitaire staat a) de rechtsorde gekenmerkt door een onderscheid tussen de democratisch gekozen overheid en de vrije burgerlijke samenleving. Een samenleving waar economie, onderwijs, media en

¹Commissie bestuurlijke evaluatie AIVD, De AIVD in verandering, z.p. november 2004.

²Het onderscheid is ontleend aan Senator Daniel P. Moynihan, *Secrecy, an American Experience*, 1998.

godsdienst zichzelf normeren en in vrijheid kunnen ontwikkelen.³ En in de tweede plaats door een combinatie van respect voor de fundamentele rechten en vrijheden van individuen en een stelsel van *checks and balances* om diverse overheidsorganen elkaar in toom te laten houden.

Die democratische rechtsorde moet de AIVD blijkens zijn taakstelling verdedigen. Het gaat bij een inlichtingendienst niet alleen om de strijd tegen het terrorisme, of de bescherming van de veiligheid en andere gewichtige belangen van de staat. Voorop staat wat de Duitsers zo mooi de *Verfassungsschutz* noemen - de bescherming van de constitutie.

Het merkwaardige is dat inlichtingenwerk zich ten dele lijkt te onttrekken aan datgene wat de dienst nu juist moet beschermen.

Bij uitstek een inlichtingendienst wil als overheidsdienst weten wat er in de burgerlijke samenleving gebeurt. Dat is problematisch, zoals bleek toen bij de totstandkoming van de WIV de vraag rees of ook tot het takenpakket van de inlichtingendienst mag behoren het inlichtingenwerk ten behoeve van de nationale economie. Het lijkt of dat probleem minder zwaar wordt genomen, als de dienst inlichtingenwerk met betrekking tot een bepaalde geloofsgroep uitvoert - op zoek naar extremisten die de geloofsvrijheid bedreigen door de hegemonie binnen die groep op te eisen!

Bij uitstek een inlichtingendienst maakt inbreuk op de vrijheden van burgers, in het bijzonder het recht op privacy en wordt daarbij bovendien slechts in beperkte mate gecontroleerd.

En nu net een inlichtingendienst heeft tot taak te signaleren of er risico's verbonden zijn aan de aanstelling van politieke functionarissen - als ik mij louche vastgoedhandelaren en extremistische moslims voor ogen haal sluit ik zelfs een taak ten aanzien van te kiezen politici niet uit.

Die merkwaardige paradox van het inlichtingenwerk wordt onder ogen gezien door de inlichtingendiensten in democratische rechtstaten. In diverse landen, maar zeker ook in Nederland betonen geheime diensten sinds het midden van de jaren 90 meer transparantie via hun jaarverslagen, hun websites, hun soms openbare rapporten, interviews door hun hoofden van dienst - ja, in ons land liet men zelfs de bestuurlijke evaluatie van de dienst over aan een groep onafhankelijke buitenstaanders. Dit openbare congres is ook een voorbeeld.

Over de doelen van het inlichtingenwerk kan in een democratisch debat in strategische termen worden gesproken, terwijl de methoden in concrete zaken weliswaar geheim blijven, maar wel begrensd zijn door de grondrechtelijke verankerde WIV en door een systeem van *checks and balances* waarbij de onafhankelijke commissie van toezicht een controlerende rol vervult.

Ondanks de paradox van het inlichtingenwerk meen ik mij vanwege die manier waarop de AIVD zich opstelt voor een keer een omkering te kunnen veroorloven. Ik ga maar eens niet verder door op de gevaren van een geheime dienst voor een democratische rechtsstaat, maar draai de vraag om. Wat is het gevaar van de democratie en wat is het gevaar van de eisen van de rechtstaat voor het inlichtingenwerk?

De problematische democratie

³Zie bv John Keane, *Civil Society, Old images, new visions*, Oxford 1998; Cl. Lefort, *The Political Forms of Modern Society* 1986 (1981)

De mensen die in Nederland in de afgelopen 60 jaar voor de dienst hebben gewerkt, verkeerden vaak in een situatie dat ze zich leken te moeten verdedigen tegen de tijdgeest. Het is wonderlijk dat die tijdgeest sinds 11 september 2001, of was het 6 mei 2002 - de dag dat Fortuyn werd vermoord - inmiddels een totaal andere is geworden. De verwachtingen ten aanzien van de AIVD zijn sindsdien enorm toegenomen. Niet alleen politiek en bestuur (in binnen- en buitenland), maar ook het publiek en de media, verwachten inlichtingen om te weten hoe op de veranderende dreigingen (in het bijzonder aangaande het terrorisme) moet worden gereageerd.

Veiligheidszorg is management van verwachtingen, heeft Erwin Muller ooit gezegd.⁴ Terecht, want die hoog gespannen verwachtingen zijn op zichzelf beschouwd een probleem: ze dragen bij aan verlies van vertrouwen in de dienst voor elk geval dat de hoog gespannen verwachting wordt gefnuikt en daarmee ook aan verlies in vertrouwen in de slagvaardigheid van de overheid als geheel. Die democratisch vertaalde verwachtingen kunnen de prioriteitenstellingen op onverstandige wijze beïnvloeden. Inlichtingenwerk gaat juist in een democratie niet alleen om het leveren van de juiste antwoorden, maar ook om het bewerkstelligen dat de afnemers de juiste vragen stellen en soms zijn dat vragen waarvoor nog geen belangstelling bestaat.⁵

Die hoge verwachtingen hebben te maken met het doel van het inlichtingenwerk. Een Amerikaanse definitie van intelligence luidt: 'Intelligence is not history; it is secret information of actionable use. Intelligence must also try to divine intent, or future developments, where facts are not available'.⁶ Geheime, bruikbare informatie en gericht op intenties en toekomstige gebeurtenissen.

Omdat intelligence het voorspellen van toekomstige gebeurtenissen tot doel heeft, zijn er altijd argumenten te verzinnen om niet naar Cassandra te luisteren. U herinnert zich de zieneres van wie Apollo het vermogen had ontnomen om anderen te overtuigen van de juistheid van haar profetieën. De voorspellingen van de AIVD zijn risico-inschattingen, gebaseerd op feiten - op bronnen uit binnen- en buitenland, van technische of menselijke aard. Maar ook de beste risico-inschattingen moeten met overtuigingskracht worden gepresenteerd. Een geheime dienst wordt niet geacht het overheidsbeleid te sturen. In een democratie is het evenwel lastig om goede intelligence in het overheidsbeleid tot zijn recht te laten komen, als de politiek zijn eigen *sense of urgency* heeft ontwikkeld, of omgekeerd de urgentie niet onder ogen wil zien en/of niet weet hoe met urgente berichten moet worden omgegaan. Dat laatste was natuurlijk het geval in de VS toen in de zomer van 2001 *'the system was blinking red'*.⁷

De AIVD-nota *'Van Dawa tot Jihad'* van december 2004 is een actueel voorbeeld van een advies waarvan de impact misschien te gering is geweest. Terecht staat centraal de waarschuwing voor een te eenzijdige reductie van de veiligheidsproblematiek tot het terroristisch gevaar. De vervreemding van duizenden vaak talentvolle islamitische jongens en meisjes van onze samenleving is uiteindelijk een veel groter gevaar voor de

⁴ E.R. Muller, Toekomst veiligheid en veiligheidszorg, in E.R. Muller, Veiligheid, Kluwer 2004, p. 782.

⁵ B.M. Jenkins, Intelligence, in: Confronting Terrorism, Club de Madrid 2005, Vol II p. 13

⁶ Aldus James M. Simon, US assistant director of central intelligence for administration, aangehaald in M.S. MacDonald and A.G. Oettinger, Information Overload, in Harvard International Review, Fall 2002, p. 45.

⁷ The 9/11 commission report, New York/London 2004, hoofdstuk 8.

stabiliteit van ons land dan een tweede Mohammed Bouyeri. Ik ben blij dat er plaatsen zijn in het land die die boodschap hebben opgepikt. Maar er worden nu op centraal niveau ook voorstellen gedaan - bijvoorbeeld mbt het verbod van vergoelijking van terroristische daden - waarbij m.i. als gevolg van de eigen politieke sense of urgency onvoldoende aandacht wordt besteed aan de vraag of het (beweerde) voordeel in verband met de terrorismebestrijding wel opweegt tegen het nadeel dat deze criminalisering eraan bijdraagt dat menigeen zich hierdoor nog sterker vervreemd gaat voelen van onze samenleving en van de weeromstuit radicaliseert.

De problematische rechtsstaat

Een rechtstaat wordt gekenmerkt door mechanismen om degenen die worden geregeerd te beschermen tegen de overheid. Die mechanismen komen kort gezegd neer op een door respect voor de fundamentele rechten en vrijheden gedefinieerde normering en een organisatie van *checks and balances*. Natuurlijk kan er in die mechanismen enige sleet ontstaan. Wetten kunnen Straatsburgproof worden gemaakt – dus in overeenstemming met de eisen van het Europese Verdrag voor de Mensenrechten terwijl je er toch een vieze smaak van krijgt - en het idee van *checks and balances* kan worden verschaald tot de gedachte dat de overheid de vrije ruimte krijgt, zolang een toezichthouder maar de beschikking kan krijgen over papieren verslaglegging.. Dergelijke begrijpelijke kritiek in algemene zin is echter naar mijn idee niet *to the point* als het om het inlichtingenwerk gaat.

Ik zal beginnen met het punt van de fundamentele rechten en vrijheden. Lange tijd spitste de discussie over de rechtstaat zich toe op de spanning tussen privacy en veiligheid. Maar dat is vooral een symbolische discussie. Waar de nationale veiligheid op het spel staat lijken de wettelijke bevoegdheden van een bij uitstek discrete organisatie als de AIVD om inbreuk te maken op de privacy immers onomstreden. Die bevoegdheden lijken overigens sterk op de opsporingsbevoegdheden uit het Wetboek van Strafvordering. Debat over die onderzoeksbevoegdheden zou evenwel aan het oog onttrekken dat het probleem van privacy in verband met intelligence niet zozeer gelegen is in het vergaren als wel in het gebruik van de inlichtingen. Ik heb er alle begrip voor dat men tijdens de Koude Oorlog het ledenbestand van een trotskistische splintergroep in het oog hield, maar nog altijd heb ik te doen met de postbode die wegens dat lidmaatschap is ontslagen. Ik houd er niet van als mensen op grond van slechts een kenmerk worden afgeserveerd, maar ik vind wel dat een kenmerk reden kan zijn om mensen goed in de gaten te houden. Dat moeten we in deze periode waarin de roep om verhoging van *clearance niveau's* luide klinkt, goed voor ogen houden. Te grote nadruk op de rechtmatigheidsvragen in de fase van de informatievergaring, kan ertoe leiden dat de AIVD verwijten krijgt die eerder thuishoren bij degene die de informatie van de AIVD gebruikt als basis voor een beslissing.

Gelukkig hoeven wij ons in Nederland weinig zorgen te maken over geheime arrestaties, ongelimiteerde detentie en foltering. Problematischer is wat bij onze partners gebeurt (of moet ik zeggen de partners van onze partners). Volgens Craig Murray, de vroegere Britse ambassadeur worden gevangenen uit Afghanistan naar Oezbekistan gevlogen in

Amerikaanse vliegtuigen en daar gemarteld. Ik kan de feitelijke juistheid van deze bewering niet op waarde schatten. Maar ik word onrustig als de Amerikaanse minister van justitie Alberto Gonzales dan bij zijn *confirmation hearing* in januari 2005 geen bezwaren kenbaar maakt ten aanzien van het dreigen met levend begraven en het z.g. water-boarden, waarbij de betrokken buitenlandse verdachte denkt dat hij verdrinkt.⁸ Als er in een duistere kerker in Oezbekistan gegevens worden verkregen via wrede en onmenselijke behandeling en die bereiken ons via de VS dan is dat een punt van zorg: een rechtstaat wil daar eigenlijk geen voordeel van hebben. In het strafrecht moeten dat soort gegevens geen effect kunnen hebben, al was het maar omdat de kwaliteit van dergelijke gegevens toch altijd discutabel is. Maar een inlichtingendienst zou niet kunnen functioneren als ze zich zou isoleren van de internationale gegevensuitwisseling, omdat die gegevens soms een vuile achtergrond hebben. De rechtstaat kan wat dit betreft het fatsoen van het inlichtingenwerk overvragen. Ik zou niemand in de ogen durven kijken als we doordat we geen inlichtingen van de Amerikanen willen krijgen een aanslag op de Euromast of op Schiphol niet meer kunnen voorkomen. In dit dramatische punt zie ik reden om scherp onderscheid te maken tussen strafrecht en inlichtingenwerk.

Er is nog een reden voor dat onderscheid. De analyse van gegevens is in het inlichtingenwerk onontbeerlijk. Een simpel voorbeeld. Op 10 september 2001 heeft de National Security Agency (NSA) twee berichten onderschept van een al Qaeda gerelateerde persoon die vanuit Afghanistan met Saudi Arabie belde waarbij na vertaling later bleek te zijn gezegd: "Morgen is uur 0" resp. "De wedstrijd begint morgen". Zelfs als die tekst wel eerder was vertaald geweest, wat had men daar dan mee aan ontmoeten?⁹ Pas achteraf kun je dan daaruit opmaken dat die sprekers wisten wat er ging gebeuren; op het moment van de conversatie zelf heb je er eigenlijk niets aan.

Die context zal in veel gevallen geleverd moeten worden door HUMINT, informanten en infiltranten. Terzijde: het is duidelijk dat met de nieuwe dreiging – na de Koude Oorlog de terreur – deze vorm van gegevensgaring veel moeilijker is geworden. Vroeger kon een man met een regenjas de vergadering van de lokale afdeling van de CPN bezoeken; bij een huiskamerbijeenkomst van salafisten is dat lastiger. Ik begrijp dat wel, maar dat is eens te meer reden om in HUMINT te investeren – zonder HUMINT is niet te begrijpen wat er echt broeit.

Analyse en verrijking, de tweede fase van het intelligenceproces, zijn nodig. Het is niet alleen zo dat ruwe gegevens soms onbegrijpelijk zijn zonder die analyse; soms kunnen ze zonder context een misleidende indruk geven. Terecht waarschuwde de Commissie van Toezicht betreffende de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten: 'Een vroegtijdige informatieoverdracht kan afbreuk doen aan de kwaliteit en doelmatigheid van het eigenlijke inlichtingenwerk en het in kaart brengen van nieuwe dreigingen.'¹⁰ Als onbewerkte gegevens vanuit het veld naar de politieke top worden gestuurd kan de verleiding ontstaan gegevens die goed uitkomen in een bepaalde politieke opvatting te selecteren,

⁸Jane Mayer, *Outsourcing Torture*, New Yorker, February 8, 2005 citeert ambassadeur Murray; Transcript Confirmation hearing Washington Post 6 January 2005; zie over foltering door de Israelische geheime dienst de indrukwekkende beslissing van de Supreme Court of Israel 6 september 1999, *Delikt & Delinkwent* 2003, p.238-248 m.nt YB.

⁹P.R. Keefe, *Chatter: Dispatches from the Secret World of Global Eavesdrop*, Random House 2005, besproken door Th Powers in NYRB 12 mei 2005.

¹⁰ Jaarverslag 2004-2005

terwijl de juistheid van die gegevens buiten beschouwing blijft - zoals in Amerika lijkt te zijn gebeurd met betrekking tot de massavernietigingswapens in Irak.¹¹

Het ingewikkelde nu is dat in een rechtstaat de neiging bestaat - zeker bij de strafrechter - om juist de toegevoegde waarde van de analyse te wantrouwen. Patronen en verbanden die uit disparate gegevens worden afgeleid, doen het evenals waarschijnlijkheden in de rechtszaal niet goed. Vanwege eisen van een eerlijk proces, wil de rechter zelf en liefst op grond van andere harde gegevens kunnen bepalen hoe hij een feit moet begrijpen.¹² De strafrechter vraagt niet om toekomst en waarschijnlijkheid, maar om verleden en zekerheid. Dat betekent dat de situatie zich kan voordoen dat de AIVD op heel goede gronden tot de inschatting kan komen dat Ali, Fouad en Samir moeten worden afgehouden van hun terroristische plan en dat de strafrechter eveneens op heel goede gronden die drie jongens vrijspreekt. Zelfs onze nieuwste wetgeving inzake voorbereiding en samenspanning met een terroristisch oogmerk - let wel, dat is dus wetgeving die iets strafbaar stelt met het oog op nog niet plaatsgevonden gebeurtenissen - eist dat de rechter toch alleen iemand opsluit ten aanzien van wie hij iets hards kan bewijzen. In hypernerveuze tijden is het lastig met de discrepantie tussen de manier van denken van de inlichtingengemeenschap en die van de rechter om te gaan - maar ik zal in zo'n geval zowel de AIVD als de rechter in bescherming nemen.

Als het over mensenrechten gaat moeten we dus onder ogen zien dat de AIVD soms kritiek te verduren krijgt omdat de gebruiker van de intelligence fout handelde, soms omdat de bron van de AIVD niet fijn was en soms omdat je de AIVD met andere maatstaven moet beoordelen dan bijvoorbeeld de strafrechter.

Een tweede kenmerk van de rechtstaat betreft het systeem van checks and balances. Die checks and balances zijn er in het bijzonder door de Commissie van Toezicht en de Commissie Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten van de Tweede Kamer, maar het systeem houdt niet over. Dat is ook niet erg, zolang de AIVD geen executieve bevoegdheden heeft. Doordat altijd een andere dienst moet worden ingeschakeld om gevolgen te verbinden aan de vruchten van het inlichtingenwerk, is er op zich wel degelijk sprake van nadere checks. De dienst heeft geen quasi militaire elite-eenheid en de ook door mij gewenste mogelijkheid om verstoringen te doen plaatsvinden, zal niet de onbewuste kiem moeten worden van dergelijke executieve bevoegdheden.

Deze situatie van functionele onderscheidingen zou veranderen als de AIVD niet langer louter inlichtingendienst, maar ook opsporingsdienst zou worden.

Mijn collega Fijnaut heeft belangstelling gevraagd voor een systeem zoals het Franse en dat van de FBI waar de scheiding tussen opsporing en inlichtingenwerk (op het vlak van het contraterrorisme) niet bestaat.¹³ Een argument daarvoor is de verschuiving van de meest concrete dreiging waar de inlichtingen- en veiligheidsdiensten mee te maken van de dreiging van achter het IJzeren Gordijn naar de dreiging van het internationale terrorisme. Dat vergt minstens betere samenwerking, al was het maar omdat wijkagenten

¹¹S.M. Hersh, *The Stovepipe*, New Yorker 27 oktober 2003; K.M. Pollack, *Spies, Lies and Weapons: What went wrong?* Atlantic Jan/Feb 2004.

¹²Verg. het wetsontwerp afscherming getuigen TK 2004-2005, 29 743.

¹³C. Fijnaut, *De belangrijke rol van het strafrecht bij de bestrijding van (islamitisch) terrorisme*, RM Themis, 2005, p. 210-215; zie ook *Le djihadiste français est plus fruste, plus jeune, plus radicalisé*, Le Monde 24/5/2005 en Th. Hofnung, *DST: Service secret ou service discret, entretien avec Pierre de Bousquet*, *Politique Internationale* hiver 2003/2004

lone wolves kunnen waarnemen, en de CIE iets te melden kan hebben over een paspoort-vervalser die in een mensensmokkelaffaire de paspoorten leverde: morgen levert hij ze aan een terrorist. Omgekeerd beschikt de dienst natuurlijk soms over opnamen van gesprekken die dadelijk kunnen worden gebruikt in het strafproces of die minstens aanleiding zijn om ergens een zoeking te doen. Dergelijke gegevens moeten over en weer worden doorgegeven. Die samenwerking gaat soms moeizaam.

Maar als men dat probleem wil oplossen door het integreren van beide taken moet men zich wel realiseren dat in het Franse model vanwege de rechtstatelijke scheiding der machten een krachtige rol voor de rechter-commissaris in het kader van DST-onderzoek is weggelegd. Opsporingsbevoegdheid voor de AIVD kan niet zonder een ander systeem van controle op de onderzoeksbevoegdheden, maar daar zit ik niet op te wachten.

Belangrijker is nog dat niet alleen het rechtstatelijke punt van het delen van verantwoordelijkheden er toe doet, maar ook het feit dat het onderscheid tussen geheime dienst en politie bijdraagt aan de 'multi-perceptiviteit' – er wordt van meer kanten tegen het probleem aangekeken.¹⁴ Senator Richard Shelby maakte in dit verband een interessant onderscheid. Analisten van veiligheidsdiensten zijn gewend tot conclusies te komen op grond van een zee aan gegevens waarbinnen zij patronen zoeken in een bepaalde context en binnen een historisch kader en nadenken in termen van waarschijnlijkheid. Opsporingsambtenaren denken uiteindelijk toch anders, namelijk in termen van toelaatbaarheid en de mate waarin een gegeven kan bijdragen aan het uiteindelijke doel van bewijsvoering door een rechter.¹⁵ Anders gezegd: analisten van veiligheidsdiensten kijken vooruit; analisten van opsporingsdiensten achteruit. Ik hoor sommigen van u al denken dat dit beeld achterhaald is - ja ook de criminele inlichtingendiensten werken steeds vaker vooruit. Je kunt je overigens afvragen of dat altijd even verstandig is - maar voor zover ze het doen, doen ze het toch om uiteindelijk een strafrechtelijke reactie mogelijk te maken.

Zowel vanwege de te voorspellen versterking van de wens tot institutionele *checks and balances* (met alle risico's van lekken en oneigenlijke beïnvloeding van dien) als vanwege de *multi-perceptiviteit* (in het bijzonder in verband met het prognostische karakter van de AIVD) was ik het van harte eens met Sybrand van Hulst die tijdens de Willem van Oranjelezing eerder dit jaar opmerkte dat hij wil vasthouden aan de scheiding tussen het werk van opsporingsdiensten en inlichtingendiensten.

Los van de *checks and balances* die dienen ter controle van de AIVD, is er ook nog iets te zeggen over indirecte beïnvloeding door een geheime dienst als gevolg waarvan de gewone politieke verhoudingen onder druk zouden kunnen komen. Sinds WO II wordt onderscheid gemaakt tussen politieke opponent, crimineel, en vijand. Wij staan politieke oppositie toe; politie en justitie houden zich bezig met criminelen; en de AIVD houdt zich bezig met vijanden die de democratische rechtsstaat zelf proberen omver te werpen. Het is niet meer zo dat elke opponent, een crimineel en een vijand is. Natuurlijk kunnen de vruchten van inlichtingenwerk als basis van een verdenking werken, maar door al te vanzelfsprekend na te denken over de vraag hoe inlichtingen kunnen worden gebruikt in

¹⁴Aldus Brian Michael Jenkins, Intelligence, in *Confronting Terrorism*, The Club de Madrid Series on Democracy and Terrorism, The International Summit on Democracy, Terrorism and Security, 8-11 maart 2005, p. 15.

¹⁵Stuart Taylor Jr, Spying on Terrorists: Will the FBI Ever Be up to the Job? Atlantic OnLine January 13, 2003.

het strafproces, wordt vergeten dat er diverse manieren zijn om met die vijanden om te springen.

Welk gevolg aan bepaalde inlichtingen moet worden gegeven, hangt in ons systeem af van de ontvanger van die inlichtingen. Dat betekent dat de keuze belangrijk is aan wie de AIVD haar intelligence (eventueel via het departement) opstuurt.

Als een idiote prediker iets roept kunnen we hem het land uitzetten door het vreemdelingenrecht in te schakelen, we kunnen hem arresteren en het strafrecht inschakelen en we kunnen zijn Hulpstichting financieel leeghalen en door het rechtsper-sonenrecht te laten ontbinden.

Zo bestaan er diverse manieren in onze rechtstaat om met het oog op de nationale veiligheid te reageren op berichten uit de wereld van de intelligence. Hoe maken we onze keuzes daaromtrent? Wat is het effect op de volgelingen van de prediker en de iets wijdere omgeving? De moeilijkste en misschien op politiek niveau wel minst doordachte vraag is wanneer je welke middel inzet. Maar laten we wel wezen: als de AIVD iets het strafrechtelijk of het vreemdelingrechtelijk systeem instuurt, is het moeilijk vervolgens over te springen naar een andere route.

Slot

De problemen waar democratie en rechtsstaat de geheime diensten voor stellen hield ik u niet voor om te doen alsof geheime diensten zelf geen problematische kanten hebben.

Natuurlijk is de positie van de AIVD in de democratische rechtsorde delicaat. Ook ik zal in de toekomst wanneer een *lone wolf* toeslaat – of juist iemand die eerder al in beeld is geweest – me afvragen of de dienst het wel goed heeft gedaan; iets dergelijks zal ik me afvragen als de neef van een van mijn moslimstudenten op grond van AIVD-inlichtingen wordt opgepakt. En toch zal ook ik me dan moeten voorhouden dat wat we van de dienst verwachten en wat anderen met hun informatie doen bepaalt in belangrijke mate het beeld dat we van de dienst hebben.

Soms stelt de democratie in de waan van de dag eisen en prioriteiten waarbij de inzichten van de dienst slecht aansluiten. Verwachtingen die irreëel zijn. Soms stelt de rechtstaat vragen van vrijheid en privacy aan de orde waardoor belangrijkere kwesties aan het oog onttrokken kunnen blijven. De dienst moet niet in naam van de rechtstaat een bliksemafleider voor de fouten van anderen worden – van toeleveranciers van gegevens of gebruikers van intelligence.

De AIVD is veel meer dan een complementaire voorziening in de rechtsorde: ze heeft een eigen toekomstgerichte missie, iets wat mij aanleiding geeft om de gedachte van opsporingsbevoegdheid voor die dienst af te wijzen.

Dames en heren van de intelligence-gemeenschap. U dient de regering en u dient het land. Maar het meest dient u onze democratische rechtsorde. Daarom mogen we van u een professionele opstelling verwachten. Wees niet benauwd als uw analyses niet geheel in het regeringsbeleid passen. En schrik niet als een door u aangewezen terrorist wordt vrijgesproken. Als de democratisch gelegitimeerde regering uw intelligence niet op waarde schat, kan het een slechte regering zijn maar hebt u haar in elk geval ook niet heimelijk beïnvloed. Als de rechter uw inschatting niet volgt, loopt er misschien een engerd los, maar bewijst die rechter zijn onafhankelijkheid.

U hebt een bijzondere rol bij de bescherming van de democratische rechtsstaat. Lof zal u niet altijd krijgen - veel gebeurt in stilte - en als er iets gebeurt waarmee niet wordt voldaan aan de verwachtingen, wordt snel de vinger naar de dienst te gewezen. Daar zouden normale mensen zenuwachtig van worden. U niet - zolang u het motto van uw dienst voor ogen houdt: *per undas adversas*. Ik reken erop dat u de suggestie van een risico-averse station manager van de CIA in Rome niet zult volgen:

Big ops, big problems

Small ops, small problems

*No ops, no problems.*¹⁶

Ik vertrouw erop dat u ook de *big ops* – de grote operaties – niet uit de weg zult gaan.

¹⁶Thomas Powers, *Secrets of September 11*, NYRB October 10, 2002.