

Versterking van het toezicht op de internationale gegevensuitwisseling tussen inlichtingen- en veiligheidsdiensten

Een samenwerking tussen:

Belgian Standing Intelligence Agencies Review Committee

(Comité permanent de contrôle des services de renseignements et de sécurité / Vast Comité van Toezicht op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten)

www.comiteri.be

Danish Intelligence Oversight Board

(Tilsynet med Efterretningstjenesterne)

www.tet.dk

Review Committee on the Intelligence and Security Services – The Netherlands

(Commissie van Toezicht op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten)

www.ctivd.nl

EOS Committee – The Norwegian Parliamentary Intelligence Oversight Committee

(EOS-utvalget)

www.eos-utvalget.no

Independent Oversight Authority for Intelligence Activities (OA-IA)

(Unabhängige Aufsichtsbehörde über die nachrichtendienstlichen Tätigkeiten AB-ND)

www.ab-nd.admin.ch



Belgian Standing
Intelligence Agencies Review Committee



Danish Intelligence Oversight Board



Review Committee
on the Intelligence and
Security Services



NORWEGIAN PARLIAMENTARY
OVERSIGHT COMMITTEE
ON INTELLIGENCE AND SECURITY SERVICES



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

1. Inhoud

Vijf Europese toezichthouders op de inlichtingendiensten hebben een nieuw samenwerkingsinitiatief opgestart.

In deze verklaring zullen we:

- Ons project beschrijven, wat inhield dat eenieder een onderzoek voerde naar het gebruik door de inlichtingendiensten van de respectievelijke landen van informatie inzake *foreign terrorist fighters* en waarbij de methodologie, best practices en ervaringen werden gedeeld.
- De uitdagingen aanpakken waarmee we werden geconfronteerd bij het toezicht op internationale gegevensuitwisseling, met inbegrip van het risico op een toezichthiaat wanneer inlichtingen- en veiligheidsdiensten internationaal samenwerken.
- Mogelijkheden aanreiken om vooruitgang te boeken inzake de versterking van de samenwerking op vlak van toezicht, bijvoorbeeld door het verminderen van de geheimhouding tussen toezichtsinstanties zodat bepaalde informatie kan worden gedeeld en dit met het oog op een verbetering van het toezicht op internationale gegevensuitwisseling.

2. Inleiding

Recente terreuraanslagen, zoals deze in Parijs, Brussel en Londen, werden uitgevoerd door personen die werden aangestuurd, aangemoedigd of geïnspireerd door ISIS, Al Qaida of vergelijkbare terroristische groeperingen. De dreiging van *homegrown* en terugkerende *foreign fighters* identificeren en onderzoeken is een belangrijke taak voor de inlichtingen- en veiligheidsdiensten in heel Europa.

De dreiging van jihadistisch terrorisme werd de voorbije jaren steeds complexer en meer wijdverbreid. Het onderzoeken van die dreiging vereist internationale samenwerking tussen inlichtingen- en veiligheidsdiensten, zowel op bilateraal als op multilateraal vlak. Een dergelijke samenwerking bestaat in Europa en met andere landen. Omwille van die verhoogde samenwerking, is ook de uitwisseling van persoonsgegevens tussen de diensten toegenomen. Gegevensuitwisseling met partnerdiensten is een van de dagelijkse activiteiten van inlichtingen- en veiligheidsdiensten. Gegevens kunnen daarbij op verschillende manieren worden uitgewisseld, zowel mondeling als schriftelijk.

De toezichtsorganen hebben uiteraard de ontwikkeling van de internationale samenwerking tussen inlichtingen- en veiligheidsdiensten op de voet gevolgd. Aangezien ons respectieve toezichtsmandaat strikt nationaal is, maakten we ons zorgen over een mogelijks 'toezichtshiaat'. In het ideale geval, zijn de nationale toezichtsstelsels complementair: wanneer de ene toezichtsinstantie de grenzen van haar nationale mandaat bereikt, is een andere bevoegd om effectief toezicht te houden. Echter, de nationale wetgeving met betrekking tot de uitwisseling van gegevens en het toezicht op dergelijke uitwisselingen voldoet niet steeds aan die voorwaarden. Bovendien zou de internationale samenwerking tussen inlichtingendiensten zich op zodanige wijze kunnen ontwikkelen dat nationaal toezicht de samenwerking niet langer kan bijhouden. Dan zou een 'democratisch deficit' of een 'toezichtshiaat' kunnen ontstaan.

In het licht hiervan, hebben de vijf toezichtsorganen van België, Denemarken, Nederland, Noorwegen en Zwitserland besloten om een gezamenlijk project op te starten om ervaringen en methoden uit te wisselen. Elke toezichthoudende instantie heeft een nationaal onderzoek gevoerd naar de internationale uitwisseling van gegevens over *foreign terrorist fighters* door de inlichtingen- en veiligheidsdiensten waarop ze respectievelijk toezicht houdt.¹

Deze nationale toezichtsonderzoeken werden min of meer gelijktijdig uitgevoerd, elk vanuit de eigen nationale context en binnen het kader van het nationaal mandaat. Er werd regelmatig bijeengekomen om onderzoeksmethoden te vergelijken, juridische kaders te interpreteren, juridische en praktische problemen te bespreken en de bevindingen en conclusies te verzamelen. Er werd geen geclassificeerde informatie uitgewisseld.

¹ Het verslag van CTIVD (Nederland) over het onderzoek in het Engels - <https://english.ctivd.nl/latest/news/2018/04/26/index>
De jaarverslagen van de Danish Intelligence Oversight Board in het Engels - <http://www.tet.dk/redegorelser/?lang=en>

3. Bestaande toezichtspraktijken inzake gegevensuitwisseling

De deelnemende toezichtorganen houden op diverse manieren toezicht op de gegevensuitwisseling tussen inlichtingen- en veiligheidsdiensten. We kunnen:

- de samenwerkingsrelaties of afspraken tussen inlichtingen- en veiligheidsdiensten beoordelen;
- de legitimiteit en kwaliteit van specifieke gegevensuitwisseling met buitenlandse diensten beoordelen;
- het systeem van gegevensuitwisseling als geheel beoordelen, met inbegrip van de waarborgen;
- betrokken zijn bij procedures betreffende individuele rechtsmiddelen en klachten.

Hoewel de mandaten van de toezichthouders verschillend zijn, hebben we allemaal een breed scala van instrumenten voor het toezicht op internationale gegevensuitwisseling.

Beoordeling van de samenwerkingsverbanden

Toezichthouders kunnen beoordelen of de samenwerkingsverbanden tussen de eigen dienst en de diensten van partnerlanden al dan niet aan bepaalde criteria voldoen. De wetgeving met betrekking tot inlichtingen- en veiligheidsdiensten kan specifieke criteria inzake samenwerking vooropstellen. Gewoonlijk omvatten deze criteria de noodzaak tot samenwerking, de eerbiediging van de mensenrechten en het bestaan van wetgeving met betrekking tot gegevensbescherming en/of betrouwbaarheid. Er moet een hoge drempel zijn voor de samenwerking met diensten die niet aan de criteria voldoen. De toezichtinstanties van België, Nederland, Noorwegen en Zwitserland beoordelen de overwegingen die worden gemaakt door hun nationale diensten.

Samenwerkingsverbanden tussen de diensten kunnen gebaseerd zijn op overeenkomsten, bijvoorbeeld intentieverklaringen of memoranda of understanding. Dergelijke overeenkomsten zijn gewoonlijk niet juridisch afdwingbaar, maar bieden een praktisch kader voor de uitwisseling van gegevens door de diensten. Zelfs het bestaan van sommige van die overeenkomsten is geclassificeerd. Andere overeenkomsten worden dan weer door overheden of door de diensten zelf openbaar gemaakt. Ze kunnen de contouren schetsen van de samenwerkingsrelatie door thema's aan te reiken zoals het doel van de samenwerking, hoe de samenwerking naar verwachting zal functioneren, de beperkingen betreffende de openbaarmaking aan derden of procedurele aspecten van de samenwerking. De toezichthouders van de vijf landen kunnen die overeenkomsten beoordelen of rapporteren of ze in overeenstemming zijn met de nationale wet- en regelgeving.

Beoordeling van de legitimiteit van specifieke gegevensuitwisselingen

Toezichtsinstanties kunnen beoordelen of individuele gegevensuitwisselingen voldoen aan de wettelijke vereisten opgelegd door nationale wetten en regelgeving.

De nationale wetgevingen van onze landen delen een aantal gemeenschappelijke kenmerken, met name de beginselen van noodzakelijkheid en evenredigheid. Die gemeenschappelijke beginselen vinden hun oorsprong in internationale wetgevende kaders zoals het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens. Het noodzakelijkheidsbeginsel omvat de vereiste van een duidelijk en wettelijk doel voor de gegevensuitwisseling en de redelijke verwachting dat de uitwisseling van de gegevens

aan dit doel zal beantwoorden. Het evenredigheidsbeginsel vereist dat de dienst het doel van de uitwisseling afzet tegen de ernst van de inbreuk op de grondrechten. De meeste nationale wetgevingen bevatten nog andere vereisten, zoals de redelijkheid, correctheid, effectiviteit en betrouwbaarheid van de gegevensuitwisseling.

Het interne beleid van de diensten kan bovendien extra regels voor gegevensuitwisseling vaststellen. Een dergelijk beleid kan bijvoorbeeld nader specificeren welke type gegevensuitwisseling is toegestaan onder welke omstandigheden, welk toelatingsniveau is vereist en welk gebruik mag worden gemaakt van de ontvangen gegevens. Wanneer nationale wetgeving of bilaterale en multilaterale overeenkomsten ontbreken of niets zeggen over een specifieke aangelegenheid, kan intern beleid extra waarborgen bieden.

Beoordeling van de kwaliteit van specifieke gegevensuitwisselingen

Kwaliteit kan betrekking hebben op de inhoud of op de format van gegevens. Wat inhoud betreft, betekent kwaliteit dat de gegevens correct, voldoende duidelijk en nauwkeurig geformuleerd zijn, bevestigd door onderliggende gegevens, up-to-date en met een indicatie van de waarschijnlijkheid of betrouwbaarheid ervan. Wat format betreft, hebben kwaliteitsaspecten betrekking op de opname van een classificatieniveau, de datum van de uitwisseling, de aangewezen ontvangende partnerdienst(en) en voorbehouden met betrekking tot het verdere gebruik van de gegevens. De vijf toezichtinstanties kunnen de kwaliteit van de gegevensuitwisseling in dit opzicht beoordelen.

Kwaliteit kan ook een andere betekenis hebben. Het kan betrekking hebben op efficiëntie en effectiviteit, d.w.z. of de gegevensuitwisseling relevant is, of de uitwisseling tijdig is gebeurd en of ze haar doel heeft bereikt. Dit soort kwaliteitsbeoordeling is minder gebruikelijk voor toezichthouders. De Belgische en Zwitserse toezichtsorganen zijn uitdrukkelijk bevoegd om te beoordelen of de gegevensuitwisseling effectief en efficiënt is verlopen.

Beoordeling van het systeem van gegevensuitwisseling als geheel

Toezichtinstanties kunnen een bredere aanpak hanteren bij het beoordelen van de legitimiteit van de gegevensuitwisseling. Bij het beoordelen van bepaalde multilaterale samenwerkingsverbanden kijkt de Nederlandse toezichthouder uitdrukkelijk naar het systeem van gegevensuitwisseling als geheel en naar de bescherming van individuele rechten in dat systeem. Hoewel bepaalde specifieke gegevensuitwisselingen legitiem kunnen zijn, kan het systeem nog steeds onvoldoende waarborgen bevatten om de legitimiteit van de gegevensuitwisseling op langere termijn te waarborgen. Dit soort beoordeling kan helpen om onrechtmatige gegevensuitwisseling tussen de inlichtingen- en veiligheidsdiensten te voorkomen.

Men zou een vergelijkbare aanpak kunnen voorstaan bij het beoordelen van de kwaliteit van de gegevensuitwisseling. Wanneer de uitwisseling van gegevens is bedoeld om jihadisme aan te pakken, kan de algemene kwaliteit van de gegevensuitwisseling worden gemeten door de hoeveelheid gedeelde informatie te onderzoeken die heeft geleid tot vervolging en veroordeling, of zelfs tot een directe voorkoming van een terreuraanslag. Maar de bruikbaarheid van de uitgewisselde gegevens op die manier meten, kan een hele uitdaging zijn. Dergelijke beoordelingen worden vaak gestart nadat een terreuraanslag heeft plaatsgevonden. De toezichtinstantie beoordeelt dan of de relevante gegevens voldoende en adequaat met nationale en internationale partners werden uitgewisseld. De Belgische toezichtinstantie was bij dit soort beoordelingen betrokken.

Betrokkenheid bij individuele rechtsmiddelen en klachten

In het algemeen kunnen de toezichtinstanties in de vijf landen klachten van individuen ontvangen met betrekking tot de activiteiten van de nationale inlichtingen- en veiligheidsdiensten. Meestal kunnen toezichthouders niet-juridisch bindende adviezen of aanbevelingen doen aan de inlichtingen- en veiligheidsdiensten en/of de ministers die politieke verantwoordelijkheid dragen. Gewoonlijk houden de diensten rekening met dergelijke

adviezen of aanbevelingen. In 2017 werd in Nederland een nieuwe wet aangenomen die de toezichthouder de bevoegdheid geeft om bindende besluiten over klachten te nemen. Dit kan ook een bevel zijn om de uitoefening van een bevoegdheid te beëindigen of de verwerkte gegevens te vernietigen of te verwijderen.

De geheimhouding die nodig is voor de inlichtingen- en veiligheidsdiensten om hun activiteiten uit te oefenen, beperkt gewoonlijk het recht van een persoon op toegang tot persoonsgegevens. Sommige landen geven individuen expliciet het recht om de nationale toezichthouder te vragen om de persoonsgegevens te bekijken die hun diensten over hem of haar hebben verwerkt. In Denemarken mag elke Deense toezichtorgaan vragen om te onderzoeken of de veiligheidsdienst onrechtmatig persoonsgegevens over hem of haar verwerkt. Voor de militaire inlichtingendienst, is dit beperkt tot inwoners van Denemarken. In beide gevallen kan de Deense toezichthouder de opdracht geven om de persoonsgegevens van de aanvrager te verwijderen.

In België is het toezichtorgaan verplicht alle klachten te onderzoeken die niet kennelijk ongegrond zijn. De klager ontvangt de algemene bevindingen van het onderzoek en heeft dan de mogelijkheid om die bevindingen te gebruiken voor de rechtbank of een administratieve autoriteit. In sommige specifieke gevallen moet deze toezichtinstantie na een klacht een officieel advies aan een rechtbank geven en met betrekking tot twee andere vorwerpen van klachten (het gebruik van bijzondere inlichtingenmethoden en gegevensbescherming) kan het bindende besluiten nemen.

In Noorwegen hebben inwoners hetzelfde recht om een klacht in te dienen bij de toezichtinstantie indien een burger vermoedt dat hij of zij aan onrechtmatig toezicht is onderworpen. De Noorse toezichtinstantie heeft echter niet de bevoegdheid om de verwijdering van gegevens te bevelen. In Zwitserland behandelt dan weer de Federal Data Protection & Information Commissioner (FDPIC) individuele verzoeken over gegevensverwerking.

4. Uitdagingen voor het toezicht op internationale gegevensuitwisseling

In de loop van ons project hebben we vastgesteld dat de nauwere samenwerking tussen inlichtingen- en veiligheidsdiensten en de uitwisseling van gegevens tussen deze diensten, vooral op multilateraal niveau, juridische en praktische uitdagingen kan inhouden voor de toezichtinstanties.

Toezicht overschrijdt de landsgrenzen niet

De nationale wetgeving bevordert vaak de samenwerking en uitwisseling van informatie tussen inlichtingen- en veiligheidsdiensten, zowel bilateraal als multilateraal. Maar ze biedt meestal geen specifieke rechtsgrond voor toezichtinstanties om samen te werken of informatie over personen uit te wisselen. Geen van de vijf toezichthouders die samenwerken in het kader van deze gemeenschappelijke verklaring heeft een expliciete rechtsgrond om gegevens met een andere toezichtinstantie uit te wisselen, en al zeker niet wanneer het geclassificeerde informatie betreft.

Inlichtingen- en veiligheidsdiensten kunnen landsgrenzen overschrijden, maar toezichtinstanties kunnen dat niet. Het toezicht is beperkt tot een nationaal mandaat. Dit weerspiegelt slechts één kant van gegevensuitwisseling: ofwel richt het toezicht zich op het verstrekken van gegevens en de voorafgaande verzameling ervan, ofwel op de ontvangst van gegevens en het gebruik ervan. Nationale toezichtinstanties zijn afzonderlijk niet in staat om zich een volledig beeld van de uitwisseling van persoonsgegevens te vormen, laat staan dat ze de rechtmatigheid van het hele uitwisselingsproces kunnen beoordelen.

Een dergelijke beperking voor het nationaal toezicht vormt niet noodzakelijk een 'toezichthiaat'. Wanneer het toezicht aan weerszijden van de grens allesomvattend en effectief is, is er geen hiaat tussen de mandaten van de toezichtinstanties. Maar wanneer het gaat om samenwerking tussen inlichtingen- en veiligheidsdiensten - voornamelijk de multilaterale samenwerking - is de samenwerking van toezichthouders slechts zo sterk als haar zwakste schakel.

De uitdaging van samenwerking tegenover geheimhouding

Toezichtinstanties zijn beperkt tot nationale regels inzake geheimhouding en kunnen de inhoud van hun onderzoeken niet delen en bespreken met uitzondering van wat als openbare informatie werd aangeduid. In de praktijk betekent dit dat de toezichtinstanties slechts heel beperkt zicht hebben de vraag of het toezicht op 'de andere kant' van gegevensuitwisseling effectief is of dat er een toezichthiaat is. Toezichtorganen kunnen niet alleen geen grenzen overschrijden, ze kunnen ook niet met andere toezichtinstanties delen wat er binnen hun grenzen gebeurt.

Naarmate het gezamenlijk project tussen de vijf toezichthouders vorderde, werden we ons bij talloze gelegenheden bewust van het feit dat we zelfs niet in staat waren om zaken die ons allen bekend waren te bespreken, zoals bijvoorbeeld de inhoud van overeenkomsten tussen de diensten waarop we toezicht houden. Daarnaast werden we ons ook bewust dat wat in het ene land als openbare informatie wordt beschouwd, in een ander land als vertrouwelijk kan worden beschouwd. Dit leverde problemen op voor dit project en beperkte de mogelijkheid om de thematiek in kwestie uitgebreid te bespreken.

Beoordeling van noodzakelijkheid en evenredigheid

Zoals hierboven vermeld, beoordelen de toezichthouders voortdurend of de uitwisseling van gegevens noodzakelijk is voor een specifiek doel en in verhouding staat tot het nagestreefde doel. Dit vereist dat toezichtorganen rekening houden met het beschermingsniveau van de individuele rechten dat wordt geboden door de ontvangende dienst. Naarmate het volume van gegevensuitwisseling en het aantal buitenlandse diensten waarmee de gegevens worden gedeeld toeneemt, zal dit een steeds groter probleem vormen voor de toezichtinstanties. Deze test op de noodzakelijkheid en evenredigheid kan abstracter worden en kan aan waarde verliezen wanneer de uitgewisselde gegevens minder specifiek zijn of wanneer ze worden uitgewisseld binnen een grotere groep van inlichtingen- en veiligheidsdiensten.

Verschillende nationale wettelijke regelingen kunnen verschillende legitimiteits- en kwaliteitsnormen omvatten voor het verzamelen, verwerken, bewaren en uitwisselen van gegevens. Het beschermingsniveau van individuele rechten dat wordt geboden door de dienst die de gegevens ontvangt, is een belangrijk element bij het beoordelen van de evenredigheid van een bepaalde gegevensuitwisseling. Dit is niet altijd eenvoudig vast te stellen, omdat inlichtingen- en veiligheidsdiensten niet altijd open zijn over alle aspecten van het bestaande juridisch kader en de normen die ze toepassen.

In het kader van de multilaterale gegevensuitwisseling, kunnen gemeenschappelijke normen en definities helpen bepalen onder welke omstandigheden de gegevensuitwisseling als noodzakelijk en evenredig wordt beschouwd en welk minimumniveau van gegevensbescherming nodig is om de individuele rechten voldoende te waarborgen. Alle partijen - inlichtingen- en veiligheidsdiensten en toezichthouders - hebben belang bij dergelijke gemeenschappelijke normen en een gemeenschappelijke interpretatie van de bestaande juridische waarborgen. Dit kan ook bijdragen aan de legitimiteit van de multilaterale uitwisseling in kwestie.

Sommige landen maken een onderscheid tussen burger en buitenlanders

Sommige nationale wetgevende kaders bieden voor onderdanen of inwoners een hogere mate van bescherming en meer geprivilegieerde toegang tot individuele rechtsmiddelen dan voor buitenlanders of niet-ingezetenen. Het onderscheid tussen die groepen kan leiden tot beperkte toegang of helemaal geen toegang tot individuele rechtsmiddelen voor buitenlanders of niet-ingezetenen van wie de gegevens door de respectieve inlichtingen- of veiligheidsdienst werden uitgewisseld.

Een vergelijkbaar onderscheid kan het mandaat van de toezichtinstantie bepalen. Sommige toezichtinstanties hebben alleen het mandaat om de gegevensuitwisseling met betrekking tot onderdanen of ingezetenen te beoordelen. Het verstrekken van gegevens met betrekking tot andere personen, kan buiten hun opdracht liggen. Als geen andere toezichtinstantie dit deel van de gegevensuitwisseling op effectieve wijze kan beoordelen, is er een toezichtshiaat.

Middelen en methoden voor gegevensuitwisseling

Inlichtingen- en veiligheidsdiensten wisselen op verschillende manieren gegevens uit. Sommige middelen en methoden voor gegevensuitwisseling vormen een extra uitdaging voor de toezichtinstanties. Een voorbeeld van een dergelijke uitdaging is de informele uitwisseling van gegevens en de vraag hoe men efficiënt toezicht kan bieden op gegevens die worden uitgewisseld op congressen en vergaderingen, telefonisch, enz. Door de toename van internationale gegevensuitwisseling kan het voor toezichtinstanties vereist zijn om meer geavanceerde methoden van toezicht te bedenken, aangezien het niet langer mogelijk is om elke uitwisseling van gegevens te beoordelen. Inzake tot gegevensbescherming kunnen ontwikkelingen in de multilaterale gegevensuitwisseling de verantwoordelijkheid meebrengen van alle deelnemende diensten en van de toezichtinstanties. Om de individuele rechten voldoende te beschermen, kan het nodig zijn dat de inlichtingen- en veiligheidsdiensten de normen die zij toepassen met elkaar bespreken en streven naar een gelijk minimumniveau van bescherming door alle deelnemende diensten.

5. Toezicht op internationale gegevensuitwisseling - de toekomst

Ons project heeft aangetoond dat de inspanningen van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten om nieuwe manieren te vinden om op effectieve wijze gegevens uit te wisselen, vooral op multilateraal niveau, en de grote toename van de hoeveelheid uitgewisselde gegevens, op hun beurt tot nieuwe uitdagingen voor de toezichtinstanties hebben geleid. Dit geldt zowel voor de limieten van de nationale mandaten van de toezichthouders en hun onvermogen om internationale gegevensuitwisseling adequaat te bespreken met andere toezichtorganen, als voor hun eigen inspanningen om hun procedures en methoden te vernieuwen om effectief toezicht te waarborgen.

Nationale soevereiniteit en -dito belangen bepalen de internationale samenwerking tussen inlichtingen- en veiligheidsdiensten. Verwacht wordt dat, in tegenstelling tot andere gebieden van internationale samenwerking, het toezicht op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten zal blijven gebeuren door nationale toezichtinstanties. Maar inlichtingen- en veiligheidsdiensten kunnen landsgrenzen overschrijden, toezichtinstanties kunnen dat niet. Bijgevolg beoordeelt het toezicht steeds slecht één kant van de gegevensuitwisseling. Bovendien is het voor toezichtinstanties grotendeels onmogelijk om hun beoordeling van een bepaalde gegevensuitwisseling met andere toezichtorganen te delen. Als gevolg van deze beperkingen voor nationaal toezicht bestaat het risico op een toezichtthiaat met betrekking tot de internationale gegevensuitwisseling door inlichtingen- en veiligheidsdiensten. De vraag blijft hoe een dergelijk risico moet worden aangepakt.

Door kennis, ervaring en onderzoeksmethoden uit te wisselen en door hun bevindingen, conclusies en aanbevelingen te vergelijken, kunnen toezichtinstanties dichter bij elkaar komen. Onze ervaring is dat dit precies is wat dit gemeenschappelijke project heeft bereikt. We hebben van elkaars *best practices* geleerd, meer begrip ontwikkeld van elkaars juridische systemen en we hebben onderling vertrouwen opgebouwd. Om ervoor te zorgen dat toezichtinstanties de ontwikkelingen in de internationale samenwerking tussen inlichtingen- en veiligheidsdiensten kunnen bijhouden, is het precies dat wat we moeten doen: intensiever samenwerken.

Een waardevolle en noodzakelijke stap naar een nauwere samenwerking is het verminderen van de geheimhouding bij het delen van informatie tussen toezichtinstanties. Op zijn minst zouden toezichthouders concrete bilaterale en multilaterale samenwerkingsverbanden moeten kunnen bespreken tussen de inlichtingen- en veiligheidsdiensten waarop ze toezicht uitoefenen. Een logische aanvullende stap zou kunnen zijn om met andere toezichtinstanties informatie te delen die door de inlichtingen- en veiligheidsdiensten zelf al is gedeeld. Zodra de gegevens zijn uitgewisseld, hoeft het toezicht niet achter te blijven. We suggereren niet dat alle nationale geheimhoudingsbeperkingen moeten worden afgeschaft, zeker niet. Samenwerking tussen toezichtinstanties moet plaatsvinden binnen de grenzen en volgens de normen vastgesteld door de nationale wetgevers.

Het kunnen bespreken van internationale samenwerkingsverbanden en gegevensuitwisseling met andere toezichthouders brengt ook bepaalde verantwoordelijkheden mee. Voldoende bescherming van individuele rechten bij internationale samenwerking vereist niet alleen dat inlichtingen- en veiligheidsdiensten de normen die zij toepassen bespreken en streven naar een gelijk minimumniveau van bescherming door alle deelnemende diensten. Het vereist ook dat toezichtinstanties een dergelijk minimumniveau van gegevensbescherming handhaven en een gemeenschappelijke basis proberen te vinden bij het interpreteren van bestaande juridische waarborgen.

Wegens de technologische ontwikkeling en toegenomen samenwerking intensificeert de gegevensuitwisseling tussen inlichtingen- en veiligheidsdiensten, wat resulteert in een toename van het aantal afzonderlijke gegevensuitwisselingen. De enorme hoeveelheid uitgewisselde gegevens kan een uitdaging op zich worden. Het beoordelen van de legitimiteit en kwaliteit van elke individuele uitwisseling kan een overweldigende taak worden voor de

toezichtinstanties. Naast het uitvoeren van steekproefsgewijze controles, wordt het steeds belangrijker om het systeem en kader voor gegevensuitwisseling en het bestaan en functioneren van waarborgen voor de bescherming van grondrechten te beoordelen.

Om dit op effectieve wijze te kunnen doen, zullen toezichtinstanties nieuwe methoden moeten ontwikkelen. Eén van de mogelijke manieren is om in toenemende mate gebruik te maken van gecomputeriseerde automatisering en hulpmiddelen die zijn ontwikkeld voor het toezicht op grote hoeveelheden gegevens. Om dit te bereiken, moeten toezichthouders hun IT-expertise en kennis van de systemen van de diensten uitbreiden. Een andere manier om een effectiever toezicht mogelijk te maken, is rekening houden met de behoeften van de toezichtinstanties wanneer de diensten nieuwe systemen implementeren en de mechanismen voor interne en externe controle versterken.

De toezichthouders van België, Denemarken, Nederland, Noorwegen en Zwitserland zullen methoden en best practices blijven uitwisselen, internationale uitdagingen voor toezicht blijven bespreken en voortdurend zoeken naar de beste manieren om die uitdagingen aan te pakken. We nodigen toezichtinstanties van andere landen uit om ons te vervoegen bij onze inspanningen om het risico van een toezichthiaat te verkleinen en het toezicht op internationale gegevensuitwisseling tussen inlichtingen- en veiligheidsdiensten te verbeteren.

Ondertekend in Bern op 22 oktober 2018

Mr. Serge Lipszyc, Voorzitter van het Belgian Standing Intelligence Agencies Review Committee

Mr. Michael Kistrup, Voorzitter van de Danish Intelligence Oversight Board

Mr. Harm Brouwer, Voorzitter van het Dutch Review Committee on the Intelligence and Security Services

Mrs. Eldbjørg Løwer, Voorzitter van het EOS Committee - The Norwegian Parliamentary Intelligence Oversight Committee

Mr. Thomas Fritschi, Directeur van de Independent Oversight Authority for Intelligence Activities



Van links naar rechts: Harm Brouwer (Voorzitter CTIVD, Nederland), Thomas Fritschi (Directeur OA-IA, Zwitserland), Eldbjorg Løwer (Voorzitter EOS Committee, Noorwege), Serge Lipszyc (Voorzitter, Vast Comité I, Belgium)

Michael Kistrup, Voorzitter van de Danish oversight board, kon niet aanwezig zijn toen de foto werd gerealiseerd.