

Herstel van de trans-Atlantische vertrouwensbreuk?

Internationale betrekkingen na de Snowden-onthullingen

Bob de Graaff

In de vorige editie van *Atlantisch Perspectief* plaatste Constant Hijzen de Snowden-onthullingen in een historisch perspectief. Onderstaand artikel gaat in op de gevolgen van de NSA-affaire voor de internationale verhoudingen. Hoe kunnen de elkaar bespionerende bevriende landen het onderlinge vertrouwen herstellen?

In juli arresteerde de Duitse politie een medewerker van de Bundesnachrichtendienst (BND) en een medewerker van het Duitse ministerie van Defensie. Beiden zouden jarenlang voor de Amerikanen hebben gespioneerd. Na de pijnlijke onthullingen van Edward Snowden over spionage door de National Security Agency (NSA) bij de Europese bondgenoten was de ontdekking van spionage met behulp van menselijke bronnen '*adding insult to injury*'. Deze nieuwe openbaarmakingen vonden plaats in nota bene het land waar de NSA-spionage het zwaarst was opgevat, om te beginnen omdat de telefoon van de Duitse bondskanselier Angela Merkel bleek te zijn afgeluisterd en vervolgens omdat Duitsland binnen Europa het meest door de NSA bespioneerde land was. Duitse politici, onder wie bondskanselier Merkel, noemden de nieuwe voorvallen een ernstige vertrouwensbreuk in de trans-Atlantische verhoudingen. Merkel ging over tot de min of meer publieke uitwijzing van de *station chief*, de hoogste functionaris, van de CIA in Berlijn.¹ Als internationale inlichtingenaffaire is het tumult dat volgde op Snowdens onthullingen intussen onovertroffen. Wat de NSA aan *hard power* heeft ingezet, dreigen de Verenigde Staten nu aan *soft power* te verliezen. Komt dit ooit nog goed? Gaan we van een sterk verhoogde inlichtingsamenwerking in de jaren na de aanslagen van 11 september 2001 nu naar een niveau dat veel en veel lager ligt?

Frenemies

Volgens sommigen is er niets bijzonders aan de hand. Merkel had maar zo verstandig moeten zijn om een telefoon te gebruiken die niet kon worden afgeluisterd. Wie boodschappen via het internet verstuurt, kon weten dat die net zo geheim zijn als de beschreven achterkant van een ansichtkaart. Inlichtingendiensten zouden niets anders doen dan wat de grootgrutter en Facebook al kunnen. In feite leverde Snowden niet zoveel nieuws sinds de onthullingen over het interceptieprogramma *Echelon* aan het eind van de vorige eeuw. In de wereld van spionage bestaan bovendien geen bevriende naties en diensten; in het beste geval is er sprake van *frenemies*. Zelfs binnen de hechte *Five Eyes* — of UKUSA — inlichtingengemeenschap van de VS, het Verenigd Koninkrijk, Canada, Australië en Nieuw-Zeeland komt onderlinge spionage voor, laat staan onder 'mindere' bondgenoten. En ten slotte vrijwaart de grootschalige NSA-dataverzameling ons van terroristische aanslagen.

Maar zo gemakkelijk laten de onthullingen van Snowden zich niet wegedeneren. Ongeacht de motieven van Snowden heeft hij een gevoelige snaar weten te raken en is de publiciteitsstorm meer dan een jaar na zijn eerste onthullingen nog steeds niet geluwd. Dat is wel wat anders dan na de *Echelon*- of zelfs de *Wikileaks*-onthullingen. Echelon was nog een zaak waar slechts enkele politici en experts zich druk om maakten. Snowden heeft van de NSA en zijn programma's, zoals PRISM, huis-, tuin- en keukentermen gemaakt. Het grote publiek is zich zodanig bewust geworden

van de Amerikaanse datahonger dat de positieve 'Yes we can'-boodschap van president Obama inmiddels gemeengoed is geworden als 'Yes we scan'.

Deze gevoeligheid is echter niet in alle Europese landen even groot. Duitsland, met zijn door de nazi's en de Stasi dubbel belast verleden, hecht sterker aan privacy en databescherming dan het Verenigd Koninkrijk, waar een groot deel van het publiek nog steeds tamelijk flegmatiek aan Snowden en de NSA voorbijgaat en waar de interceptiedienst GCHQ beslist niet onderdoet voor de Amerikaanse zusterdienst NSA door 18 triljoen metadata per jaar te verzamelen.²

Intuïtief lijkt echter een groot deel van de Europese burgers nu het gevoel te hebben gekregen dat de Amerikaanse inlichtingen- en veiligheidsdiensten nooit minder zullen doen dan voor hen technologisch mogelijk is. Met een razendsnel voortschrijdende technologische ontwikkeling is dit een beangstigend idee: wordt straks niet uitsluitend meer mijn communicatie onderschept, maar worden — via mijn elektronisch uitgebreide brein — ook mijn gedachten uitgelezen? Snowden bevestigde het vermoeden dat burgers, mede door de 'war on terror', de afgelopen jaren bijna onopgemerkt hun privacy waren kwijtgeraakt.

President Obama heeft inmiddels wel hervormingen van de NSA-activiteiten aangekondigd, maar voorsnog moeten die vooral het Amerikaanse publiek geruststellen. Europese burgers hebben er weinig aan. En dit stoort de Duitsers misschien nog wel het meest: dat de Amerikanen tot nu toe vrijwel schouderophalend voorbijgaan aan hun bezwaren en hun suggesties dat het voortaan anders moet. Duitse pogingen om een speciale *intelligence*-relatie met de VS aan te gaan, vergelijkbaar met die van het Verenigd Koninkrijk, zijn op niets uitgelopen.

Daarnaast — en dit is eerder een pijnpunt voor overheden dan voor burgers — moet worden erkend dat een belangrijk deel van de inlichtingenvergaring door de NSA helemaal niets te maken heeft met terrorismebestrijding, maar alles met economische spionage.³

Boter op het Europese hoofd

Intussen illustreert de Duitse irritatie over de Amerikaanse inlichtingenvergaring de ambivalente opstelling van Europese staten. Eigenlijk zouden ze graag hetzelfde willen als de Amerikanen en vloeit het boe-geroep van regeringen deels voort uit de behoefte de eigen burgers tevreden te stellen, deels uit frustratie dat men niet hetzelfde kan als de Amerikanen. Te midden van alle heisa die Snowden heeft veroorzaakt hebben Europese bewindslieden namelijk doodleuk voorgesteld om de mogelijkheden en bevoegdheden voor elektronische *surveillance* door hun eigen land uit te breiden en bespioneren zij zelf de VS en elkaar.⁴ Als dit al geldt voor ethisch zogenaamd verontwaardigde Europese staten, dan des te meer voor andere. Sinds de onthullingen van Snowden is, ironisch genoeg als hij de klokkenluider is die hij beweert te zijn, de toepassing van elektronische *surveillance* juist sterk gestegen in plaats van verminderd. Andere landen dan de VS spannen zich nu massaal in om zoveel mogelijk het Amerikaanse interceptie- en afluisterniveau te halen of gebruiken de vermeende Amerikaanse praktijken ter legitimering van eigen ingrepen via het internet. Terwijl de NSA op dit moment onder een vergrootglas ligt, maken diensten van andere landen dankbaar gebruik van het 'You do it too'-argument dat Snowden hun verstrekte.⁵

Als gevolg van de impact van Snowdens onthullingen dreigt er een soort renationalisatie op te treden in het veiligheidsbeleid na voorafgaande jaren van steeds intensievere samenwerking. De oprispingen om een eigen Europees internet van de grond te krijgen zijn inmiddels weggeëbd, maar vormen van gehele of gedeeltelijke nationalisering van het internet zijn door de hele wereld waarneembaar.⁶ En de neiging om geen of minder contracten met Amerikaanse communicatiemaatschappijen af te sluiten is concreet en reëel.

Het enigszins hypocriete karakter van de Europese politieke verontwaardiging over de Amerikaanse praktijken is verder dat Europese inlichtingen- en veiligheidsdiensten of de voor hen verantwoordelijke bewindslieden maar moeilijk antwoord kunnen geven op de vraag of zij niet geprofiteerd hebben van informatie die de NSA heeft onderschept van inwoners van Europese landen. Het is wettelijk moeilijk of zelfs verboden voor de Europese landen om zelf die informatie te verzamelen. Vooralsnog hebben Europese diensten verantwoording over deze witwaspraktijken via de achterdeur kunnen afhouden met de mededeling dat je niet vraagt hoe een buitenlandse dienst aan de informatie is gekomen die hij je aanbiedt.

In verschillende landen is hierover echter het laatste woord nog niet gezegd en lopen er politieke, administratieve en gerechtelijke onderzoeken.⁷ Elke advocaat wiens cliënt op grond van geheime-dienstinformatie onder verdenking staat, weet nu welke twijfel hij kan zaaien over de rechtmatigheid van het verkregen bewijs. Bovendien is, in het licht van andere recente Amerikaanse praktijken als *enhanced interrogation* of *rendition*, de vraag pregnant geworden of je als beschaafd land en ondertekenaar van het anti-folterverdrag niet juist de vraag zou moeten stellen hoe de door een andere natie vergaarde *intelligence* is verkregen. Zie de recente uitspraak van de Hoge Raad in de zaak-Sabir K., die een verbod op diens uitlevering sanctioneerde met de uitspraak dat de mensenrechten belangrijker zijn dan een goede relatie met de Verenigde Staten.

Een uitweg?

Er is geen grote nieuwe terroristische aanslag of nieuwe internationale militaire missie nodig om te beseffen dat de Verenigde Staten en Europa de belemmeringen moeten wegnemen die nu dreigen voor internationale inlichtingsamenwerking, op zo'n manier dat het brede publiek die eveneens aanvaardt. Ook de problemen rond Rusland en in het Midden-Oosten dwingen daartoe. Daarbij heeft het geen enkele zin nog langer te doen alsof enkel de neus bloedt. Trans-Atlantische inlichtingsamenwerking moet gebaseerd zijn op gemeenschappelijke erkenning van een aantal centrale uitgangspunten van het *intelligence*-bedrijf en op nader overeen te komen spelregels. Een van die uitgangspunten is dat ook in de toekomst vrienden elkaar blijven bespioneren. Vaak nog meer dan vijanden. *Intelligence* is namelijk een vorm van beleidsondersteuning. En gewoonlijk is de beleidsruimte ten aanzien van een vriend groter dan ten aanzien van een vijand, en daarmee ook de behoefte aan *intelligence*.

Ten tweede zal moeten worden toegegeven dat de activiteiten van de NSA deels gesteund hebben op Europese overheden en bedrijven.⁸ Erkend zal moeten worden dat inlichtingen- en veiligheidsdiensten er niet uitsluitend zijn om de nationale soevereiniteit te beschermen, maar ook afbreuk doen aan die nationale soevereiniteit in het kader van een transnationale belangen- en waardengemeenschap. Als nationale overheden het anders willen, zullen zij in eerste instantie de hand in eigen boezem moeten steken. Als ze het niet anders willen, maar onder hun burgers wel de legitimiteit van inlichtingenvergaring willen behouden of versterken, moeten zij tot andere spelregels omtrent het toezicht op de diensten komen. Naast nationale *oversight*, die de afgelopen kwarteeuw in veel westerse landen tot stand is gekomen, zal er ook een vorm van transnationaal toezicht moeten komen, gebaseerd op een internationale gedragscode.

Ten derde zullen inlichtingendiensten moeten willen en durven inzien dat de Amerikaanse grootschalige verzameling van inlichtingen niet noodzakelijkerwijs tot meer inzicht leidt. Het is in het licht van de vermeende almacht van de Amerikaanse inlichtingengemeenschap opmerkelijk dat de Amerikaanse diensten de afgelopen tijd herhaaldelijk ernstig hebben gefaald: denk aan de slechts door een medepassagier verijdelde aanslag van Farouk Abdulmutallab, met zijn onderbroekbom boven Detroit op kerstdag 2009, aan het onvermogen de Russische bedoelingen

ten aanzien van de Krim goed in te schatten, of aan het gebrek aan waarschuwend vermogen voor de Iraakse operaties van ISIS (inmiddels de Islamitische Staat geheten). NSA-hoofd Keith Alexander moest aanvankelijke pretenties over het belang van de inlichtingenverzameling door de NSA voor het tegengaan van aanslagen dan ook al snel terugschroeven tot mogelijk één of twee verijdelde aanslagen. De Amerikanen hebben gepoogd de problemen van inlichtingenanalyse technologisch op te lossen met behulp van *big data*-verzameling. Voor de relatieve buitenstaander is deze aanpak echter niet overtuigend geslaagd.⁹ Kennelijk begint het besef dat het accent moet worden verschoven van verzameling naar analyse ook bij de NSA te dagen, want de Amerikaanse *Signals Intelligence Strategy* van 2012 bepleitte al een fundamentele verschuiving 'from a production to a discover bias'.

Aan beide kanten van de Atlantische Oceaan zal door verwachtingenmanagement het publiek veel nauwer moeten worden betrokken bij de richting van het inlichtingenwerk, willen de diensten en hun onderlinge samen(en tegen)werking op den duur legitiem blijven. Daarbij moet onder meer duidelijk zijn dat bij serieuze elektronische *surveillance* al gauw de halve wereldbevolking in de vangnetten van de monitorende instantie terechtkomt. Weliswaar hebben de Amerikaanse autoriteiten nu gezegd bij de individuen die hun aandacht hebben nog maar twee in plaats van drie connecties ('hops') verder te zullen zoeken rond zo'n individu, maar wie bekend is met het beginsel van *six degrees of separation* beseft hoe omvangrijk zo'n onderzoeksveld is. Wanneer bovendien niet wordt uitgegaan van de totale wereldbevolking, maar slechts van gebruikers van bepaalde *social media*, zoals Twitter, komt men eerder op 3,5 dan op 6 *degrees of separation* uit.¹⁰

Bovendien zal een nadere duiding nodig zijn van wat onder te beschermen individuele rechten moet worden verstaan. Op dit moment lijken inlichtingen- en veiligheidsdiensten aan beide zijden van de Atlantische Oceaan te stellen dat het verzamelen en bewaren van metadata geen aantasting van de privacy is, terwijl nogal wat burgers daar anders over denken, temeer daar de gevolgen groot kunnen zijn. Zoals voormalig CIA en NSA-hoofd Michael Hayden moest bekennen: 'We kill people based on metadata.'¹¹

Een fundamentele trans-Atlantische discussie tussen vrienden, desnoods *frenemies*, over de grenzen van inlichtingenwerk, is onvermijdelijk geworden, wil de vertrouwensbreuk in de trans-Atlantische inlichtingenrelatie worden hersteld. En de resultaten daarvan zullen in grote contouren voor het publiek zichtbaar moeten zijn, wil dit vertrouwen hebben of houden in internationale inlichtingenvergaring. Misschien vereist dit overigens vooral iets van de Europese overheden en diensten, want erkend moet worden dat als gevolg van de Snowden-affaire de Amerikaanse autoriteiten heel wat verder zijn gegaan in openbaarmaking van stukken van hun geheime diensten dan hun Europese tegenhangers bereid zijn te doen.¹²

Bob de Graaff is hoogleraar Intelligence and Security Studies aan de Universiteit Utrecht.

Wilt u reageren? Mail de redactie: redactie@atlcom.nl.

1. A. Smale, M. Mazzetti, D.E. Sanger, 'Germany Demands Top U.S. Intelligence Officer Be Expelled', *The New York Times*, 10 juli 2014.
2. Chr. Scheuermann, 'Britain's Blind Faith in Intelligence Agencies', *Spiegel OnLine*, August 21, 2013.
3. Zie bijv. S. Romero, 'N.S.A. Spied on Brazilian Oil Company, Report Says', *The New York Times*, 9 september 2013.
4. Zie bijv. K. Biermann, 'German intelligence service is as bad as the NSA', *The Guardian*, 5 oktober 2013.
5. K. Eichenwald, 'How Edward Snowden Escalated Cyber War', *Newsweek*, 1 november 2013.

6. Zie bijv. 'Kroes wil eigen Europese internetcloud voor data', *de Volkskrant*, 24 september 2013.
7. Zie bijv. Chr. A. Thijm, 'Via de NSA wordt illegale data door Nederland witgewassen', *de Volkskrant*, 27 november 2013.
8. Zie bijv. J. Doward, 'Revealed: secret European deals to hand over private data to America', *The Guardian*, 29 juni 2013.
9. S. Waterman, 'NSA chief admits figures on terror plots foiled by snooping are misleading', *Washington Times*, 2 oktober 2013.
10. R. Bakhshandeh, M. Samadi, Z. Azimifar, J. Schaeffer, 'Degrees of Separation in Social Networks.', Fourth Annual Symposium on Combinatorial Search, 2011.
11. D. Cole, "'We Kill People Based on Metadata'", *The New York Review of Books*, 10 mei 2014.
12. Zie bijv. 'Plasterk houdt notulen "commissie-stiekem" geheim', *RTL Nieuws*, 13 juni 2014.