

에 처음부터 충실했던들 이렇듯 진기한 현상이 발생했을 리 없다. 아니, 현 정권이 안기부의 과거 불법비행에 대해 최소한의 과거청산작업만이라도 수행했어도 이러한 사회심리에는 변화가 있었을 터이다. 그러나 현실적으로는 고작 안기부 수사권의 일부를 검경의 손으로 넘기는 정도의 미미한 '개혁조치'만이 이뤄졌을 뿐이다. 그 결과 안기부의 정치사회적, 사회심리적 위상에는 아무런 실질적 변화가 초래되지 못했다. 한마디로 '개혁 안기부'도 공포의 대상이자 불신의 근원일 뿐이었다. 그렇기에 현 정부의 최대업적중 하나로 과대포장되었던 안기부 수사권의 일부 축소조치마저 안기부의 일방적 '로비' 아래 그토록 쉽게 원상회복될 수 있었던 것이다.

보다 구체적으로 이땅의 거의 모든 언론매체들은 안기부가 수사권 실지회복을 선언하고 나서자 93년말에 수사권의 일부 축소를 환호하던 바로 그 입과 손으로 안기부의 수사권 부활 시도를 '찬양, 고무'하기에 바빴다. 심지어는 막강한 권세를 자랑하는 검찰조차 짝소리 한 번 못한 채 안기부가 자신의 권한을 빼앗아가는 것을 속수무책으로 지켜볼 뿐이었다. 언필칭 개혁 안기부의 권세조차 이렇듯 우리 사회의 권력중추인 언론과 검경의 권세를 간단히 압도해버릴 정도로 막강했던 것이다. 그럴진대 날치기 법안에 의해 자신의 권한이 더욱 강화된 것으로 믿는 오늘날의 '개혁 안기부'가 얼마나 못된 세도를 부릴지 생각만 해도 끔찍한 일이 아닐 수 없다.

안기부 개혁, 곧 안기부법 개정문제를 바라보는 근본적 문제의식은 따라서 안기부로 대변되는 우리 사회의 공포 구조 및 그것이 빚어내는 반이성과 사악성을 어떻게 완화, 와해시킬 것인가에 두지 않으면 안된다. 이렇게 볼 때, 작년의 안기부법 논쟁시 쟁점의 변경이나 확산을 시도하지 못한 채 정부여당이 도발적으로 내놓은 쟁점사안에 매달려 규탄하고 저항하기에 급급했던 야당과 재야의 대응방식은 다소 소극적, 방어적이었다는 지적을 면하기 어렵다. 당시의 상황상 어쩔 수 없는 요소가 있긴 했지만 안기부의 수사권 강화를 내용으로 하는 법개정론이 나왔을 때부터 보다 강력하게 대안을 갖고 공세적으로 나섰다더라면 하는 아쉬움이 있다는 것이다.

그렇다면 좀처럼 조성되기 어려운 안기부법 논쟁국면이 작년중 개혁론의 형태로나마 불거져나왔을 때 공세의 매개고리를 어디에서 찾아야 했을까? 필자는 그 해답이 안기부 권력남용의 일상적 형태이자 안기부에 대한 공포의식의 일상적 근원인 정보수집권 남용관행에 있다고 판단한다. 다시 말해서 안기부에 대한 공세적 개혁요구는 언제든지 안기부 권세의 일차적, 항상적 권원이 되는 안기부의 불법부당한 정보수집관행에 초점을 맞춰야 한다는 것이다. 주지하다시피 안기부의 일차적 임무는 정보수집이지 수사가 아니다. 안기부의 막강한 권세 역시 정보수집권의 불법남용을 통해 영향력있는 이들의 개인신상정보를 확보하고 이를 악용하는 오랜 관행에 기반을 두고 있다. 따라서 안기부를 공포의 권력기관에서 끌어내리기 위해서는 이러한 잘못된 관행을 단호히 바로잡고 재발방지에 필요한 엄격한 통제장치를 확립하는 일이 가장 중요하다. 이를 위해서 크게 세가지 과업이 요구되는 바, 첫째 안기부의 과거불법비행에 대해 진상규명과 문책, 기타 필요한 과거청산작업을 수행하는 일, 둘째 그에 바탕하여 재발방지를 위해 필요한 각종 민주적 법제개혁을 이뤄내는 일, 셋째 이른바 북풍한파가 몰아치지 않도록 남북관계를 개선하여 평화구조를 정착시키는 일이 그것이다.

이하에서는 우선 안기부와 같은 비밀정보기관의 합법적 존재 자체가 내포하는 자유와 인권, 법치

와 민주에의 위협을 개괄한 후, 안기부의 월권비행 및 특권적 지위에 대하여 우리 사회의 양심적, 진보적 민주세력들이 전개해온 갖가지 투쟁의 내용과 한계를 간단히 살펴보고 향후 안기부를 위시한 공안정보기구의 과거청산 및 민주개혁을 위해 필요한 과제와 전략을 제시하고자 한다.

## 2. 안기부의 존재 자체가 야기하는 위협성: 가상적 적(敵)의 지속적 창출, 비밀 정보수집권의 자의적 남용, 기득권체제의 유지, 강화

모든 공안정보기관은 독재와 폭압, 전쟁과 내전, 이념과 체제 대립의 소산이다. 안기부를 떠받치는 삼대 지주도 분단과 냉전, 그에 빌붙은 독재와 폭압, 그리고 그 결과 만연한 공포의 내면화라고 할 수 있다. 공안정보기관이 법제화의 축복을 받게 되면 이러한 요소들은 서로 밀접하게 연관작용을 일으키며 정보기관을 사회적으로 가장 음험하고 경직된 부문으로 자리잡게 한다. 더욱이 정보기관은 실질적 사용자가 정권이므로 일단 들어선 정권은 이를 개혁하기보다는 활용하고 싶은 유혹에 빠지기 쉽다. 그결과 공안정보기관은 아무리 정권이 바뀌어도 칠폐는커녕 개혁의 위협조차 받는 경우가 드물다. 어쩌다 실질적 개혁이라도 추구할라치면 정보기관들은 온갖 방법을 구사하며 완강하게 반발하고 저항한다. 공안정보기관이 일단 득세한 사회에서는 여간해서는 이들의 저항을 이겨 내기 어렵다. 공안정보기관은 이런 과정을 통해 성역 아닌 성역으로 특권적 지위를 누리게 된다. 정보기관은 이처럼 민주적 변화와 개혁을 거부하는 자기영속적 권력기관으로서 민주적 유연성의 이념에 전혀 맞지 않는 이단아적 존재다.

뿐만 아니라 공안정보기관은 전사회적 경직성의 원인으로 작용한다. 현상유지를 바라는 기득권층은 체제수호의 이름 아래 예외없이 비밀정보기관의 존재를 옹호하기 마련이다. 공안정보기관 역시 기득권층의 이익 수호를 위해 충성을 다바친다. 전통적 민주법치국가의 이론이 애써 외면하고 있지만 이처럼 공안정보기관은 강력한 기득권보장장치로 기능하면서 사회 전반을 경직화한다. 요컨대 공안정보기관의 득세는 권력자 및 기득권층의 월권 및 타락과 정확하게 비례하는 반면 권력의 민주성 및 법치성 확보와는 정확하게 반비례한다.

그렇다면 공안정보기관의 어떠한 성격이 이와 같은 일련의 구조를 형성하게 하는가? 해답은 공안정보기구의 고유목적과 활동방식 자체에 내재한다. 정보수집의 목적은 국가와 체제, 그리고 헌법을 외부와 내부의 적으로부터 지키는 데 있다. 외부에 있건 내부에 있건 적 및 적과 내통하는 자는 공포와 증오의 대상이자 섬멸과 척결의 대상일 뿐이다. 일단 적으로 판명되거나 적과 연계된 것으로 의심되는 자에 대해서는 군사작전, 기타 어떤 극한행동을 해도 문제될 것이 없다. 여기서 인권보호는 추상적인 수사에 지나지 않는다. 이와 관련하여 두가지 위험성이 상존한다. 하나는 정치적 위협 세력을 자의적으로 내부의 적으로 설정하여 탄압할 위험성이다. 공안정보기구는 이 경우 국가안보가 아니라 정권안보를 위해 악용된다. 다른 하나는 적이 사라진 후에도 단순히 자신의 존재근거를 확보하기 위해 끊임없이 가상 적을 창출하며 사회의 분위기를 근거없이 냉동시킬 위험성이다. 공안정보기구의 목적은 이 경우 단순히 조직안보가 된다. 두 경우 모두 존재목적이 민주주의에 배치되

는 것은 물론 활동방법도 법치주의를 거역하기 마련이다. 정권안보나 조직안보로 가는 과정은 바로 친인공노할 권력남용과 음모공작이 수행되는 과정이기 때문이다.

일단 자리잡힌 공안정보기구는 특히 정보기관에 고유한 비밀성의 요청으로 말미암아 이렇게 타락하기가 매우 쉽다. 정보수집은 대상자가 눈치채지 못하게 행해져야만 효과적이므로 정보기관은 활동의 비밀주의를 생명으로 내세워 일체의 외부감시나 통제에 안간힘을 다해 반발한다. 그러니 무슨 음모를 꾸며도 밖에서는 알 수 없다. 또한 공안정보기구는 소중하고 민감하긴 하지만 불명확하기 짝이 없는 국가안보를 명분으로 잠재적 적을 대상으로 비밀리에 활동하기 때문에 엄격한 통제와 감시가 없는 이상 권력남용의 유혹에 빠지기 쉽다. 그 결과 비밀정보기관에 대해서는 정도의 차이는 있지만 공포가 불가피하게 내면화한다.

그럼에도 내외의 적이 실재한다고 할 경우 국가안보를 위한 정보기관의 존재는 일면 수긍되는 점이 없는 것도 아니다. 일단 침해된 후에는 그 피해가 워낙 크고 복구가 쉽지 않은 국가안보의 성격상 사후처벌보다 사전예방이 중요하기 때문이다. 그러나 이른바 '내부의 적'에 대해서도 공안정보기관을 설치하여 상시적으로 비밀감시를 시킬 필요가 있는 지는 의문이다. 무엇보다도 비밀정보수집의 대상이 되는 '내부의 적'은 달리 보면 공동체 내부의 정치적 반대자, 소수자, 이단자로서 감시하고 섬멸해야 할 적이라기보다 토론하며 더불어 살아야 할 동료시민들이다. 특히 일반형법적으로 문제되는 행위가 전무한 상태에서 오직 경향적으로 위험성을 재단하여 마구잡이로 거침없는 비밀정보수집을 허용하는 사회는 이미 법이 지배하는 민주사회가 아니다. 민주사회라면 동료시민의 정치적 비전과 표현이 아무리 귀에 거슬리고 타당치 않아도 폭력형벌상의 범죄행위가 되지 않는 이상 공개적 토론의 방법으로 걸러내고 설득해야지 마땅하다. 또한 위에서 본 바와 같이 공안정보기구는 일단 합법화한 후에는 비밀성의 요청 때문에 실효적인 통제가 용이하지 않을 뿐 아니라 민주적 통제제도들에 대해 스스로 보유하고 있는 온갖 실효적 수단을 동원하여 회피하거나 무력화시키는 것이 보통이다.

결론적으로 공안정보기구의 본질은 외적의 활동이나 내부의 이적활동 차단을 목적으로 외적이거나 내부 동조자로 의심가는 이들에 대해 비밀리에 정보수집활동을 수행하는 데 있다. 그렇기 때문에 합법적 공안정보기구의 존재는 한편으로 내부의 적으로 지목된 동료시민들의 자유로운 표현 및 활동을 감시, 억압하는 반인권적 효과는 물론 다른 한편으로 공동체 전체의 민주적 의견형성을 저해하고 기성권력을 강화하는 반민주적 효과를 갖는다. 특히 공안정보기구의 권한남용이 가상의 적을 지속적으로 창출해내면서까지 자신의 존재근거를 확보하는 단계에까지 이르게 되면 민주주의와 법치주의는 종언을 고하게 된다. 우리 사회는 지난 군사독재기간중 이러한 모든 현상을 충분히 경험하였다. 비밀정보기관을 합법화하는 순간부터 어느 사회에서나 내재적으로 작동하기 시작하는 국가 안전이나 적(敵) 개념의 자의적 확대 해석을 통한 가상적 적의 지속적 창출 경향 및 이에 따른 비밀정보수집권의 남용 경향이 오랜 군사독재 끝에 그나마의 통제장치가 제 기능을 잃어버린 우리 사회에서 얼마나 강력하게 작동하고 있을지는 상상에 맡긴다.

3. 인기부의 불법적 권한 유월 및 남용 유형: 인권유린, 혐의조작, 정치공작, 용공음해, 선거개입, 기관출입, 단체사찰, 여론조작 등등

인기부의 권한중 남용되지 않는 것은 아무 것도 없다고 할 수 있다. 인기부의 권한행사에 대한 실질적 통제장치가 전무하다시피 한데다 통제를 맡아야 할 정치, 사법, 언론기관이 모른 채 해왔기 때문이다. 인기부의 권한남용 및 불법유형중 대표적인 것은 수사과정에서는 자의적 구금, 구속사유 불고지, 변호인접견불허, 고문동 가혹행위, 간첩조작, 용공음해, 피의사실공표 등이다. 한편 사찰활동과 관련해서는 주로 전화도청, 기관출입, 푸락치 고용동이 문제되어왔다. 그밖에도 총선을 비롯한 각종 선거개입, 영장기각판사 매도비디오 제작, 여권비자 발급거부, 파업집회 참가방해, 방송프로 중단압력 행사등의 유형도 심심치 않게 보도되는 내용들이다. 이러한 내용들은 93년말의 인기부법 개정 이후에도 얼마든지 그 사례를 찾아볼 수 있다. 특히 주요 국가기관과 언론매체, 그리고 사회단체들에 대한 부당한 사찰활동과 이를 악용한 불법적 정치개입은 93년말 법개정 직후 서너달을 제외하고는 간단없이 지속된 것으로 판단된다. 인기부의 권한행사와 관련하여 과거와 비교하여 좀 나아진 부분은 수사관행이다. 여기에는 변호인접견권 기타 형사적법절차 보장을 위한 법정투쟁의 전개와 법원일각의 호응의지가 큰 힘이 되었다. 인기부는 최근 탈북사건의 공작적 처리, 이른바 망명공작을 통해 정치에 적극 개입하는 모습을 보이고 있다. 인기부의 비밀성에 의해 뒷받침되는 이러한 행태에 대해서도 앞으로 규제가 마련되어야겠다.

#### 4. 인기부의 개혁과 통제를 위한 법제개선투쟁

인기부의 개혁을 위한 호기는 32년간의 군사독재가 종언을 고한 지난 93년 초에 찾아왔다. 그러나 현 정권은 인기부를 위시한 공안개혁에 지극히 미온적이었다. 그 결과 93년말의 인기부법 개정은 찬양고무죄와 불고지죄에 대한 수사권을 검찰에 넘기고 국회에 정보위를 신설하는 상징적 수준에 그치게 되었다. 그나마 찬양고무와 불고지 관련 정보수집권은 인기부가 여전히 보유하는 식의 반쪽짜리 개정이었기 때문에 아마도 당시의 법개정 내용중 가장 실질적 의미를 갖는 것은 각급 국가기관에 대한 보안감사권의 폐지였을 것이다. 올바른 민주정부였다면 마땅히 인기부에 대한 과거 청산작업을 진행하는 동시에 민주개혁을 위한 광범위한 조사연구작업을 벌였을 터이지만 현 정권은 이러한 준비가 전혀 없이 그저 막판에 명분에 밀려 최소한의 법개정에 합의했을 뿐이었다.

그렇기 때문에 현 정권의 개혁성이 완전히 사라진 96년 중반의 인기부 대법적은 이미 예고된 것이나 다름없었다. 또한 인기부의 과거회귀론이 언론의 대대적 지원을 받은 것도 어쩔 수 없는 일이었다. 민주진영은 당연히 있는 힘을 다해 규탄하고 저항하였지만 내내 방어적, 수세적으로 입한 것이 사실이다. 그 결과 지금도 국민들간에는 인기부법을 둘러싼 뚜렷한 쟁점이 무엇인지 알지 못하는 상태다. 하다못해 인기부의 세력강화나, 아니면 세력약화나 식으로 뚜렷한 논쟁축이 형성되었으면 좋았을텐데 그렇게 하지 못한 것이다.

다행스러운 것은 전노재판이 머지 않아 공식적으로 종료될 경우 조만간 본격적인 과거청산 요구가 불거져나올 것이라는 점이다. 이 경우 안기부는 그 명백한 대상이 될 수밖에 없다. 이미 민주진영이 발족시킨 과거청산국민위원회가 활동을 개시한 상태다. 전노시대에 공안정보기관이 저지른 월권불법악행들에 대해 과거청산작업이 수행되면 불가피하게 과거정권에서 공안정보기구의 역할과 기제, 그리고 문제점이 거론될 것이다. 민주진영은 이러한 상황에 미리 대비하여 공안정보기구 개혁을 대선외계의 하나로 올려놓는 작업을 해야 할 것이다.

끝으로 안기부의 조직과 활동에 대한 본격적 개혁은 안기부법의 개정을 넘어 정보공개법, 통신비밀보호법, 개인정보보호법등 관련법제 전반의 보강을 요구한다. 이번 심포지움이 계기가 되어 공안정보기구 개혁을 위한 본격적이고 종합적인 이론적 연구와 실천적 운동을 벌여나감으로써 대선국면에서 비중있는 쟁점 및 공약 사항으로 부각되도록 하여야 한다. 이럴 때만이 본격적 법제개혁의 계기가 다음 정권에서 다시 찾아오게 될 것이다.

#### 5. 물의를 빚은 개별적 사건의 시정을 위한 투쟁: 특징과 한계

다행히 못된 짓을 하다가 현장에서 잡히거나 꼬리가 잡힌 안기부 직원이 몇몇 있었다. 이 경우 사법처리로 이어지는 것이 보통이다. 홍사덕의원에 대한 흑색선전물 살포로 현장에서 잡혀 결국 법정에서 서게된 4명의 안기부 사무관이 대표적인 예다. 이 경우에도 안기부의 상급자가 문책을 당했다는 말을 듣지 못했다. 조직 내부에는 아무도 시킨 사람이 없다는 것이다. 그나마 특별한 증거가 없는 의혹사건에 대해서는 단 한건의 사법처리 사례도 없었다. 증거를 중시하는 사법과정의 특성과 안기부 기타 수사기관의 비협조 때문이다. 이 경우 피해자 가족이나 몇몇 단체를 중심으로 성명서, 집회, 시위, 농성, 가두홍보, 항의방문 및 진상조사단 구성등 다양한 방식으로 항의규탄에 들어가지만 얼마 지나지 않아 흐지부지되는 것이 보통이다. 언론이 냉담한데다 안기부가 꿈쩍도 하지 않기 때문이다. 그래도 안기부의 잘못된 초동수사행태가 집약적으로 나타난 김형찬씨 사건의 경우 대규모 대책위가 꾸려져 매우 활발한 활동을 벌이고 있다.

물의를 빚은 개별사건의 처리에는 검찰과 법원의 적극적 의지가 매우 중요하다. 그러나 안기부법상 안기부 직원의 직권남용범죄와 정치관여범죄에 대해 안기부가 수사권을 갖고 있는데다 검경과 안기부의 철저한 동료의식, 사법과정의 엄격성등이 겹쳐 큰 기대를 할 수 없는 실정이다. 한 예로 평양축전에 결개그림을 보낸 혐의로 엄청난 고문피해를 당한 화가 홍성담씨의 경우 고문수사관의 초상화까지 작성하여 제출하며 투쟁했지만 고문수사관을 색출하여 처벌하지 못한 채 오늘에 이르고 있다. 밀입북사건에 연루된 서경원의원의 비서 방양균씨 경우 고문을 호소했지만 법원이 인정하지 않았다. 그는 지금도 고문후유증으로 앓고 있다. 경찰의 고문사실이나 적법절차 위반에 대해서는 법원이 여러차례 국가손해배상을 명하였으나 안기부의 고문사실과 관련해서는 법원이 아직까지 고문사실을 인정하여 국가배상을 판결한 적이 없는 상태다. 안기부의 비밀스런 성격에서 연유되는 한계다. 안기부 프락치의 개입사실도 김삼석 남매사건에서 변호인들의 각고의 노력으로 인정되기는 하

였지만 연루된 안기부수사관에 대해서는 문책이 없었다. 간첩 김동식사건을 만났다는 이유로 간첩 혐의를 받았던 박충렬씨의 경우 법원에서 무죄판결을 받았다. 불고지죄와 관련해서도 허인희씨의 경우 대공분실의 의도와는 달리 무죄판결이 났다. 몇해전까지만 해도 상상도 할 수 없었던 일이 법원 일부의 각성과 노력에 의해 발생하고 있는 것이다. 적어도 법원의 형사적법절차 보장여지는 과거에 비해 강화된 것으로 판단된다. 따라서 다양한 법정소송을 전개할 필요가 높아진 상황이다.

#### 6. 안기부의 민주적 개혁을 위한 과제: 과거청산, 조직개편과 권한분산, 통제강화

안기부에 대한 개혁과제는 크게 볼 때, 현재 안기부가 비밀의 장막 안에서 마음놓고 벌이는 음모적이고 자의적인 권한행사, 곧 권력남용의 기회를 관련법령의 명확성을 기하고 조직운영의 투명성을 높이며 권한행사에 관한 각종 통제장치를 강화하여 적어도 제도적 차원에서 최소화하는 것과 현재의 안기부를 해체하여 순수한 해외정보기관으로 재탄생시키는 것이라 할 수 있다. 보다 구체적으로 들어가면 다음과 같은 것들이 있다.

##### 가. 당면과제: 찬양고무관련 정보수집권 및 일부 직원범죄 수사권의 검찰 이관

안기부의 권한중 가장 일상적으로 남용되고 정치적으로 악용되는 권한은 국보법 제7조 관련 정보수집권일 것이다. 국가안전 및 이적단체 개념이 자의적으로 확대해석되는 오늘날의 현실에서 이 권한은 사실 안기부가 원하는 누구에 대해서도 비밀사찰의 눈을 뻗칠 수 있게 하는 전가의 보도다. 우리 사회의 거의 모든 개인이나 단체가 대북통일관련 발언을 하거나 할 가능성이 있기 때문이다. 안기부의 각종 기관 사찰은 아마 이 권한에 의해 합리화되고 있을 것이다. 그렇지만 아직 검찰이 찬양고무죄 수사권을 갖고 있다는 것을 전제로 할 때(지난 연말의 안기부법 날치기는 법적으로 무효임), 찬양고무관련 정보수집권 역시 안기부가 갖고 있을 것이 아니라 검찰에 넘겨 일원화하는 것이 수사효율을 위해서나 예산절감을 위해서나 바람직할 것이다. 왜냐하면 간첩의 경우 공개적 찬양고무행위를 하고 다닐 리가 만무하므로 간첩을 잡는 데는 이 권한이 별로 소용이 없는 반면 자칫 언론통제와 정치공작의 주요 수단으로 악용될 가능성은 높기 때문이다. 또한 검경도 부지런히 찬양고무관련 정보수집을 하고 있으므로 예산의 중복투자를 줄이는 차원에서라도 찬양고무 관련 수사권에 더해 정보수집권마저 검찰로 넘겨 일원화하는 것이 좋다. 특히 금년부터 검경의 대공정보 및 수사역량을 대폭 강화한 마당이니 안기부는 이에 반대할 이유가 없다. 이렇게 되면 안기부는 대내적으로는 간첩 잡는 데 필요한 정보수집 및 수사 권한만을 갖게 되어 명실상부하게 간첩 잡는 기구가 될 것이다. 이와 함께 안기부 직원들의 직권남용죄 및 정치관여죄 수사권도 안기부가 갖는 대신 검찰에 쥐야 할 것이다. 직권남용죄와 정치관여죄의 구성요건은 외교비밀이나 군사비밀등의 누설가능성을 내포하고 있지 않으므로 안기부의 자체 수사대상이 될 필요가 없을 듯하다. 안기부 직원의 직권남용이나 정치관여행위에 대해 안기부가 자체수사권을 갖고 있기 때문에 이 조항들은 아무런 실

효성이 없는 상태다.

#### 나. 철저한 과거청산: 폭압공포기제의 전모와 억울한 피해사건의 진상 규명등

안기부와 그 전신인 중정은 군사독재시절 무소불위의 권력을 휘두르며 무수한 인권유린과 정치공작을 자행했다. 이들 기관에 일단 잡혀 들어가면 몸 성히 나올 것을 기대할 수 없을만큼 수사과정에서 고문, 기타 인권유린이 일상적으로 이뤄졌다. 또한 독재권력자의 주구가 되어 정당개입, 선거개입, 기관개입, 정치개입을 노골적으로 혹은 공작적으로 수행해왔다. 안기부에 대해 우리 국민이 갖고 있는 오늘날의 공포는 뿌리를 여기를 두고 있다. 32년만의 문민정부를 자임한 현 정부 들어서도 이러한 과거사에 대해서는 아무런 규명이나 문책이 없이 넘어가고 말았다. 그 결과 안기부의 권한행사는 새시대의 도래를 실감할 수 있을 정도로 바뀐 것이 없다. 여전히 과거청산작업이 필요하다. 단 한명이라도 있어서는 안될 무고한 조작간첩의 수가 몇이며 단 한명이라도 있어서는 안될 고문치사와 의문사의 수는 또 얼마인가. 또한 민주주의를 비웃으며 자행되었던 정치공작은 그 얼마인가. 이러한 사태를 바로 잡을 책임있는 검찰, 법원, 정치, 언론의 행태는 어떠한가. 이렇게 된 모든 구조와 기제의 전모는 물론 낱알의 억울한 사건의 진상이 밝혀져야 한다. 그에 따라 가해자, 범법자에 대해서는 마땅한 문책이 가해지고 피해자와 희생자에 대해서는 충분한 명예회복과 피해배상이 제공되어야 한다. 또한 다시는 이런 일이 일어나지 않도록 입법, 교육, 기념, 기타 재발방지책이 수립강구되어야 한다.

#### 다. 집중된 권한의 대폭 분산: 대내외 정보수집권의 분리와 수사권의 분리

##### 1) 대내외 정보수집권의 조직적 분리

비밀정보기관은 속성상 권력남용의 여지가 크다. 따라서 기능적으로 분리할 수 있는 이상 되도록 서로 다른 기관에 분산시켜 한 기관에 권한이 집중되는 것을 막는 것이 바람직하다. 미국과 독일, 그리고 영국은 이러한 견지에서 대내외 정보수집기관을 조직적으로 분리해놓은 대표적 사례다. 안기부도 이러한 원칙에 따라야 한다.

##### 2) 정보수집권과 수사권의 조직적 분리

정보수집권과 수사권의 조직적 분리 역시 권력집중을 방지하고 첩보기관의 공포기구화를 방지하는 차원에서 요구된다. 또한 정보수집과 범죄수사는 상이한 지배원리가 적용되는 독자적 영역이라는 점도 한 이유다. 정보수집은 잠재적 위험요소가 있는 이상 허용해야 한다는 기회의 원칙이 지배하지만 범죄수사는 엄격한 적법절차의 원칙이 지배한다는 것이다. 독일의 경우 통독 이후에는 물론

분단시대에도 정보기관과 수사 기타 집행기관의 조직적 분리가 헌법적 차원의 원칙으로 받아들여져 헌법보호청도 대내정보수집권만 갖고 있을 뿐 간첩수사권이나 내란외환수사권을 보유한 적이 없다. 계슈타포와 슈타지의 폐단을 겪은 독일처럼 우리도 정보수집과 수사 기타 집행권한을 조직적으로 분리하면 바람직할 것이다.

#### 라. 민주적 통제 강화: 정보수집권 행사에 대한 통제장치 마련을 중심으로

그동안 중정이나 안기부의 권한행사와 관련해서는 주로 수사권 남용이 문제되었다. 그러나 수사권보다는 정보수집권이 보다 일상적으로 남용되고 있으며 안기부의 권세도 수사권보다는 정보수집권에서 비롯되는 측면이 크다. 특히 변호인 접견방해나 고문등 수사권 남용관행은 93년말의 안기부법 개정 이후 종전에 비해서는 상당히 개선된 것이 사실이다. 반면 안기부의 정보수집권 남용관행은 93년말의 법개정시 특별히 문제가 되지 않아서 그런지 그후에도 별다른 변화 없이 그대로 지속되는 듯하다. 따라서 잘못된 정보수집관행을 바로잡기 위한 노력이 몹시 필요한 실정이다. 향후 올바른 안기부 개혁이나 안기부법 개정을 위해서는 수사권을 넘어 정보수집권으로 문제의식을 확대, 심화할 것이 요구된다.

##### 1) 정보수집관련

정보수집과 관련해서는 정보수집의 목적, 대상, 그리고 방법에 대해 구체적이고 명확한 기준을 마련하는 것이 중요하다. 정보수집의 대상에 대한 기준이 명확하지 않을 경우 비밀사찰의 눈길은 모든 영향력 있는 개인이나 단체들에 대해 무분별하게 뻗치게 된다. 정보수집의 방법에 대해서도 세밀한 통제가 필요하다. 서신개봉이나 감청은 물론 최신전자장치에 의한 사찰, 도청, 미행, 정보원 침투에 대해서도 위험성이 드러난 정도에 따라 합리적이고 명확한 지침을 만들어 엄격히 규제하고 그 외의 방법에 대해서는 철저히 금지해야 한다. 특히 정보수집권에 대한 통제방법으로는 선진국에서 처럼 사찰여부확인, 사찰기록공개, 부당한 사찰중지, 부당하거나 오래 묵은 사찰기록폐기등을 정보공개법이나 개인정보보호법, 혹은 공안정보기구에 대한 시민권리장전등의 범행태를 빌어 시민의 권리로 인정하여 집행할 필요가 있다. 나아가서 이러한 권리를 신속하게 실효적으로 보호할 수 있도록 정보기구관련 옴부즈맨이나 통제위원회, 혹은 국민인권기구등 준사법적 독립기구를 설치하는 것도 진지하게 검토하여야 한다.

##### 2) 수사관련

수사권 행사와 관련해서는 궁극적으로는 수사권의 분리가 과제이나 중단기적으로는 수사권의 적정행사를 위해 변호인접견권을 확실히 보장하고 수사시 변호인열석권을 인정하는 방안을 적극 검토

해야 한다.

## 7. 안기부 개혁의 달성 전략

위에서 제시한 개혁과제를 달성하기 위해서는 최소한 다음과 같은 인식과 실천이 필요하다.

### 가. 전략적으로 중요한 인식내용

#### 1) 안기부 문제의 핵심은 독재의 공포와 공포로부터 자유중 선택하는 문제다

안기부와 같은 비밀정보기관이 제기하는 가장 기본적 문제는 자유주의와 권위주의, 혹은 자유주의와 전체주의의 문제다. 이는 권력의 남용속성과 그에 따른 권력통제의 필요라는 권력의 고전적 딜레마에 관한 문제로서 이에 대해서는 이미 권력분립과 법치주의, 그리고 참여와 공개라는 해법이 나와있는 상태다. 또한 안기부 문제는 국가의 억압없이 비판과 반대를 표현, 조직할 자유, 곧 사상과 표현의 자유 혹은 민주적 자기결정권의 문제이므로 안기부 문제에 대한 대응에서는 진보나 보수나, 혹은 리버럴이나 데모크라트냐에 따라 입장의 차이가 존재할 여지가 거의 없다. 자유민주주의자들과 연대투쟁이 가능하다는 말이다.

#### 2) 안기부를 개혁하려면 정보수집관행을 발본적으로 개혁해야 한다

이 부분에 대해서는 이미 위에서 여러번 언급했으므로 생략.

#### 3) 결국 남북대결구조의 완화, 해소가 관건이다

안기부의 존립근거와 권한범주는 궁극적으로 남북관계의 전망에 따라 달라진다. 남북관계가 대립으로 치달아 대북불안심리가 심화되는 상황은 국민의 입장에서는 몹시 바람직하지 못한 상황인 반면 안기부로서는 그야말로 속으로 쾌재를 부르며 자신의 존재의미를 확인하는 가장 보람있고 유리한 상황이 아닐 수 없다. 이렇게 볼 때 안기부의 개혁을 위해서는 궁극적으로 분단모순의 평화적 해결이 가장 핵심관건이 된다. 우리 사회의 민주법치발전을 위해 안기부의 권한을 통제하기 원한다면 남북대립상태를 해소하고 평화구조를 정착하며 통일기반을 형성하는 데 힘을 쏟아야 한다. 분단과 대립이 빚어내는 전쟁공포와 불안심리에 기생하는 공안정보기구는 평화의 확신과 관용의 훈련을 통해 무용지물로 만들어야 하는 것이다.

#### 4) 남북한 모두의 인권신장과 평화정착을 위해 일한다는 자부심이 필요하다

안기부 개혁의 범위와 전망은 대결구도 해소 여부와 통일 전망과 경로에 따라 다르게 정해질 것이다. 안기부 개혁은 기본적으로 우리 사회의 문제이지만 북한사회의 대응은 물론 통일 이후의 사회전망에도 적지 않은 영향을 미칠 것이다. 북한사회의 정치적 억압기제와 정보기구장치가 구동독의 슈타지와 별 차이가 없을 것으로 생각되기 때문에 안기부 개혁은 우리 사회의 인권신장은 물론 통일기반 조성 및 통일후 북한 사회의 인권보호를 위해서도 긴요하다는 인식으로 실천에 나서야 한다.

### 나. 무엇을 할 것인가?

#### 1) 공안정보기구의 과거청산 및 민주개혁을 위한 위원회 설치 촉구

안기부법을 민주적으로 개정하고 관련통제법제를 보강정비하여 안기부등 공안정보기구의 활동과 통제 방식을 획기적으로 개선하기 위해서는 무엇보다도 대대적인 조사연구작업이 선행되어야 한다. 이를 위해 대통령 직속으로 가칭 공안정보기구의 과거청산 및 민주개혁 위원회를 구성하도록 촉구해야 한다. 이 위원회는 과거청산을 수행하고 민주개혁의 구체적 방안을 제시하는 임무를 부여받는다. 이러한 위원회를 다음 정권으로 하여금 설치, 운영하도록 하기 위해서는 이것이 대선후보들의 공약사항이 되도록 하는 것이 필요하다. 이를 위해 우선 민주진영 내부에서 자체적으로 공안정보기구개혁연구회를 조직하여 핵심적인 사항을 충분한 연구검토할 것이 요구된다. 예컨대 안기부법, 정보공개법, 개인정보보호법, 통신기밀보호법등의 내용과 한계를 연구토론하여 권한통제와 침해구제의 실효성을 제고하는 방향에서 관련법제의 개선방안을 강구하며 나아가서 공안정보기구의 활동과 통제의 법원칙 및 공안정보기구의 활동에 대한 시민적 권리의 내용과 침해시 구제절차와 기구를 밝혀놓은 공안정보기구관련 시민권리장전을 고안하는 작업을 해야 할 것이다. 미국, 독일, 영국등에서는 벌써부터 공안정보기구 연구회나 학회가 설립되어 본격적이고 지속적인 연구를 수행하고 있다. 이번 심포지움을 계기로 공안정보기구개혁연구회가 만들어져 본격적인 연구가 진행되기를 바라는 마음이다.

#### 2) 안기부 해체보다 통제 강화에 초점을 맞춰야 한다

해체가 맞는 방향이며 해체를 요구할 때만이 개혁을 이뤄낼수 있다는 주장도 가능하다. 그러나 역시 현재의 국민정서에 맞는 것은 '민주적 통제'를 슬로건 삼아 이미 숨길 수 없을 정도로 드러나 있는 안기부의 각종 권력남용관행들을 가장 중요한 것부터 다스려나가는 일이다.

#### 3) 투쟁의 당면목표는 찬양고무 정보수집권의 검찰 이관에 놓아야 한다

현재의 상태에서는 국보법 제7조 관련 권한을 검경으로 일원화하는 것이 당면목표다. 즉, 찬양고

무와 관련해서는 수사권 외에 정보수집권도 검찰에 넘겨야 한다는 것이다. 이것만으로도 안기부의 부당한 사찰관행과 불법적 정치공작이 상당한 정도로 줄어들 것이다.

4) 사법부의 적극 활용방안을 강구하고 시도해야 한다

안기부 관련 소송을 적극적으로 개발해야 한다. 사찰중지청구, 사찰기록공개청구, 사찰기록폐기청구 등 다양한 소송형태를 개발, 시도해야 한다.

5) 정권교체를 위해 노력해야 한다

안기부에 대한 과거청산 및 민주개혁은 평화적이고 수평적인 정권교체를 앞당기겠지만 평화적, 수평적 정권교체가 있어야만 본격적으로 추진할 수 있는 사항이기도 하다. 그렇기 때문에 안기부 개혁의 당위성을 절감한다면 다가오는 대선국면에서 평화적, 수평적 정권교체를 위해서도 노력해야 한다.

6) 지속적으로 긴장완화 및 교류협력 정책을 촉구해야 한다

남북대립이 심화되면 공안정보기구 개혁환경이 악화된다. 안기부 개혁 환경을 조성하기 위해서는 남북간 협력과 교류, 군축과 평화 구축을 위해 노력할 것이 우선적으로 요구된다.

8. 맺음말

안기부법의 재논의는 현재 안기부가 날치기법에 의한 권한강화로 득의만만해하는 상황, 그것도 전례없이 강력한 북풍한파가 몰아치는 엄중한 상황에서 진행되는 것이 특징이다. 지금은 또한 경제 상황과 정치상황이 유례없이 불투명하기 때문에 누구든지 다소간 불안과 공포에 휩싸이기 쉬운 시기이다. 하지만 공포와 불안에 질려있는 인간과 사회로부터는 아무런 선한 것과 좋은 것도 기대할 수 없는 법이다. 이제 우리 사회의 구성원 모두는 공포와 불안에 굴복하여 인격의 깊은 근저로부터 비이성적이고 사악하게 타락할 것인지, 아니면 이성과 희망으로 결연히 맞서 각자의 존엄과 자유는 물론 우리 사회의 민주질서를 수호할 것인지 결단해야 할 벼랑끝 시점에 와있다. 다시 한 번 강조 하거니와 우리 모두는 너나 할 것없이 이제 스스로가 과연 공포로부터의 자유를 원하는지, 아니면 공포에 의한 지배를 원하는지 진지하게 묻고 그 답변에 따라 필요한 실천에 과감히 나서야 한다. 공포로부터의 자유는 오직 싸워 이긴 자만이 누릴 수 있기 때문이다.

**Security and Intelligence Agencies and Democratic Society**

**Dr. Martin Kutscha**

## Geheimdienste und demokratische Gesellschaftsverfassung

- ein widersprüchliches Verhältnis

Der Beruf des Spions, so wird behauptet, ist einer der ältesten Berufe der Welt. Zweifellos hat bei kriegerischen Auseinandersetzungen gegenseitige Spionage immer eine Rolle gespielt. Aber auch in der Auseinandersetzung mit dem innenpolitischen Feind hat man sich wohl immer schon geheimer Informationsquellen bedient. In Zeiten von Gewaltherrschaft und Diktatur haben solche geheimdienstlichen Methoden neben der Anwendung offenen Terrors immer eine große Rolle gespielt. Das abschreckendste Beispiel in der deutschen Geschichte bilden die Praktiken der *Gestapo* im Nazi-Staat.

### 1) Das Grundproblem

Mit der Durchsetzung demokratischer Gesellschaftsformen und der Anerkennung von Freiheitsrechten zugunsten der Bürger wird das Handeln von Geheimdiensten - jedenfalls im innerstaatlichen Bereich - zunehmend problematisch. Zwar wird seitens mancher Politiker der Regierung beteuert, Aufgabe der Geheimdienste sei nur der Schutz der demokratischen Ordnung vor deren Feinden und vor den Aktivitäten von Spionen aus dem Ausland. Auch das bundesdeutsche Gesetz über den *Verfassungsschutz*, unseren Inlandsgeheimdienst, schreibt als dessen Hauptaufgabe den Schutz vor „Bestrebungen gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung“ fest. Auf der anderen Seite ist aber gerade wegen der geheimen Arbeitsweise einer solchen Institution die Versuchung groß, die besonderen Befugnisse zur Überwachung mißliebiger politischer Oppositionskräfte zu nutzen. Die Skandale um den *Verfassungsschutz*, aber auch den *Bundesnachrichtendienst* (der eigentlich für das Ausland zuständig ist), die beide Politiker oder andere oppositionelle Persönlichkeiten bespitzelten, sind ohne Zahl.

Die Aktivität solcher Geheimdienste wird damit tendenziell zu einer Bedrohung der Freiheitsrechte und der demokratischen Prinzipien, die ja gerade auch die Kräfte der politischen Opposition vor dem Zugriff des Staates schützen sollen. Ohne Gewährleistung der Meinungsfreiheit, der Vereinigungsfreiheit und der Versammlungs- und Demonstrationenfreiheit kann eine Demokratie nicht funktionieren.

Diese Freiheitsrechte können durch offene Repressionsmaßnahmen der Staatsgewalt gegenüber der politischen Opposition massiv verletzt werden. Sie können aber auch dadurch gefährdet werden, daß die Ausübung dieser Freiheitsrechte zum Gegenstand *heimlicher* Erfassung durch staatliche Institutionen gemacht wird und irgendwann später zu Nachteilen führt. Die begründete Angst vor solchen staatlichen Maßnahmen wirkt abschreckend auf den Gebrauch der Grundrechte.

Das deutsche *Bundesverfassungsgericht*, das als oberster Gerichtshof eine wichtige Position im Staatsaufbau innehat, hat diese Problematik in einer berühmten Entscheidung von 1983 präzise formuliert: „Wer unsicher ist, ob abweichende Verhaltensweisen jederzeit notiert und als Information dauerhaft gespeichert, verwendet oder weitergegeben werden, wird versuchen, nicht durch solche Verhaltensweisen aufzufallen. Wer damit rechnet, daß etwa die Teilnahme an einer Versammlung oder einer Bürgerinitiative behördlich registriert wird und daß ihm dadurch Risiken entstehen können, wird möglicherweise auf einer Ausübung seiner entsprechenden Grundrechte (Art. 8, 9 Grundgesetz) verzichten“<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, Band 65. I (43) - Volkszählung

- Damit aber werden die Voraussetzungen für das Funktionieren der Demokratie in Frage gestellt. Zu diesen Voraussetzungen gehört nämlich auch, daß die Bürger *frei von Furcht vor staatlicher Verfolgung oder Benachteiligung* sich politisch betätigen können, solange sie dabei die allgemeinen Gesetze beachten

Ein weiterer Gesichtspunkt kommt hinzu: Unter einer demokratischen Verfassung darf die Staatsgewalt kein abgeschottetes Eigendasein führen, sondern erfüllt eine dienende Funktion gegenüber dem Volk als dem demokratischen Souverän. Dies setzt grundsätzlich die Transparenz staatlichen Handelns voraus, weil anders eine wirksame Kontrolle staatlichen Gebarens durch die politische Öffentlichkeit nicht funktionieren kann. Dem entspricht die Durchsetzung des aus den USA stammenden Rechtsprinzips der *freedom of information*. *Geheimes* Handeln staatlicher Instanzen muß demgegenüber eine eng begrenzte Ausnahme bleiben und bedarf einer besonderen Rechtfertigung.

Um das Grundproblem noch einmal zusammenzufassen: Die Überwachung und Erfassung verschiedener Formen politischer Betätigung gerade auch von Oppositionskräften durch staatliche Geheimdienste bedeutet eine Gefährdung der Freiheitsrechte und damit der Voraussetzungen für das Funktionieren demokratischer Willensbildung in der Gesellschaft. Als Ausnahme vom demokratischen Prinzip der Transparenz und Kontrollierbarkeit staatlichen Handelns durch die Öffentlichkeit bedarf die Tätigkeit von Geheimdiensten einer besonderen Rechtfertigung, wirksamer rechtlicher Eingrenzung und besonderer Kontrollmechanismen.

### 2) Versuche rechtlicher Eingrenzung

Ein wichtiges Instrument der rechtlichen Eingrenzung „informationellen“ staatlichen Handelns hat das *Bundesverfassungsgericht* in seiner bereits zitierten Entscheidung zur Geltung gebracht: das „Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung“. Freie Entfaltung der Persönlichkeit, so das Gericht, setze unter den modernen Bedingungen der Datenverarbeitung den Schutz des Einzelnen gegen unbegrenzte Erhebung, Speicherung, Verwendung und Weitergabe seiner persönlichen Daten voraus. Das Grundrecht gewährleiste „insoweit die Befugnis des Einzelnen, grundsätzlich selbst über die Preisgabe und Verwendung seiner persönlichen Daten zu bestimmen“<sup>2</sup>.

Nun kann kein Staat auf ein bestimmtes Maß an Datenverarbeitung auch gegen den Willen der betroffenen Bürger verzichten, so bei der Erhebung von Steuern oder der Aufklärung von Straftaten. Für diese Eingriffe in das Grundrecht der informationellen Selbstbestimmung benötigt er aber eine ausdrückliche Gesetzesgrundlage, die dem Gebot der Normenklarheit entspricht.

Diese vom *Bundesverfassungsgericht* aufgestellten Anforderungen führten zu erheblichen Aktivitäten des Gesetzgebers auf der Ebene des Bundes und der Länder. Für die unterschiedlichsten Bereiche staatlicher Tätigkeit mußten präzise Bestimmungen über die Datenverarbeitung geschaffen werden, so auch für die Polizei und die Geheimdienste. So sind 1990 neue gesetzliche Grundlagen für das *Bundesamt für Verfassungsschutz*, den *Bundesnachrichtendienst* und den *Militärischen Abschirmdienst* verabschiedet worden und die Bundesländer haben in den letzten Jahren ihre Polizeigesetze novelliert.

Die organisatorische Trennung der Geheimdienste und der Polizeien geht zurück auf eine Weisung der westalliierten Besatzungsmächte von 1949, die damit auf die Schaffung des *Grundgesetzes*, der Verfassung der Bundesrepublik, Einfluß nahmen und eine Zentralisierung des staatlichen Machtapparates wie im Nazi-Staat verhindern wollten. Diesem „Trennungsgebot“ wird von vielen Rechtswissenschaftlern auch heute noch Verfassungsrang zugesprochen.

<sup>2</sup> Op. cit., S. 43.

Auch gestehen die Gesetze den drei bundesdeutschen Geheimdienste keinerlei Polizeibefugnisse zu, sie haben nur das Recht, auch mit „nachrichtendienstlichen Mitteln“ Informationen zu sammeln. Allerdings erlauben die Gesetze unter bestimmten Voraussetzungen den Austausch von Daten mit der Polizei und auch mit ausländischen Geheimdiensten. Häufig hat die Legislative einfach den Weg beschritten, „alles, was von der Praxis als unverzichtbar bezeichnet wird, in Gesetzesform aufzuschreiben“, so die Kritik des ehemaligen Präsidenten des Bundesverfassungsgerichts, *Ernst Benda*<sup>3</sup>. Auch sind die gesetzlichen Tatbestandsvoraussetzungen häufig so unpräzise formuliert, daß den „Sicherheitsbehörden“ erhebliche Handlungsspielräume bleiben. Die gesetzlichen Regelungen, die eigentlich die Befugnisse der jeweiligen Geheimdienste und anderen Sicherheitsbehörden genau umgrenzen sollten, bilden auf diese Weise pauschale Eingriffsermächtigungen und enthalten lediglich „Scheintatbestände“. Dies kann als „paradoxe Verrechtlichung“ bezeichnet werden: Die neuen gesetzlichen Bestimmungen sichern nicht die Freiheit der Bürger gegenüber der Staatsgewalt, sondern verschaffen letzterer nur mehr Flexibilität und Unberechenbarkeit.

Das „Trennungsgebot“ für Geheimdienste und Polizeien wird durch die verschiedensten Formen der Kooperation weitgehend unterlaufen. Es kommt hinzu, daß die neueren Gesetze auch der Polizei mehr und mehr geheimdienstliche Befugnisse zugestehen, so den Einsatz „verdeckter Ermittler“ (under-cover-agents) und des „Lauschangriffs“ auf Wohnungen (des heimlichen Abhörens der Gespräche in Wohnungen durch versteckte Mikrophone). Damit verwischen sich die Grenzen zwischen der informationssammelnden Tätigkeit der Geheimdienste und der Polizei mit ihren weitreichenden Exekutivbefugnissen gegenüber dem Bürger zunehmend. Die rechtlich gesonderten staatlichen Sicherheitsbehörden wachsen zu einem amorphen und undurchschaubaren Gebilde, einem „Kompetenzestrüpp“ zusammen.

### 3) Das Problem der Kontrolle

Kontrolle der Geheimdienste kann prinzipiell auf vier verschiedenen Ebenen ansetzen: der administrativen, der parlamentarischen, der gerichtlichen und derjenigen durch die demokratische Öffentlichkeit. Vom hierarchischen Aufbau der Staatsgewalt her wäre die administrative Kontrolle durch den zuständigen (in Deutschland: Bundes- oder Landes-) Minister und dessen Führungspersonal am effektivsten. Schließlich herrschen hier entsprechende Weisungsbefugnisse gegenüber untergeordneten Behörden bzw. Einheiten.

Nach der Theorie der parlamentarischen Demokratie soll dem vom Volk gewählten Parlament die Vorherrschaft gegenüber den anderen Staatsgewalten zukommen. Von daher erscheint es als gedanklich folgerichtig, der parlamentarischen Kontrolle ein entsprechendes Gewicht zuzumessen. In der Tat gibt es in Deutschland sowohl auf Bundes- als auch auf Länderebene gleich mehrere parlamentarische Kontrollinstanzen, nämlich die Parlamentarischen Kontrollkommissionen für die Geheimdienste sowie die Ausschüsse zur Genehmigung von Abhörmaßnahmen (nach dem „Gesetz zu Art. 10 des Grundgesetzes“). Unabhängige Wissenschaftler schätzen die Wirkung dieser Kontrolle allerdings zumeist als gering ein: Die meisten Mitglieder dieser Kontrollinstanzen sind der jeweiligen Regierung politisch verbunden und auch für die wenigen „oppositionellen“ Kontrolleure gilt die Schweigepflicht.

Dieses Handicap besteht auch für die *Datenschutzbeauftragten* des Bundes und der Länder, deren Kontrollmöglichkeiten gegenüber dem „Sicherheitsbereich“ ohnehin häufig beschränkt sind. *Udo Kauf* gelangt in seiner umfangreichen Untersuchung dieses Problems zu dem Ergebnis, daß die Datenschutzbeauftragten „gegenüber den Geheimdiensten in der Position des

<sup>3</sup> Benda, Die Notwendigkeit bereichsspezifischer Regelungen für Informationseingriffe der Sicherheitsbehörden - Erfahrungen aus dem Volkszählungsurteil, in: Schriftenreihe der Polizeiführungsakademie 1/1995, S. 11 (27).

blinden Huhnes sind, gegenüber der Polizei in der Position eines halbblinden Huhnes“<sup>4</sup>. (Ein deutsches Sprichwort sagt: „Ein blindes Huhn findet auch mal ein Korn“). - Immerhin werden die gefundenen „Körner“ in den Berichten der Datenschutzbeauftragten aufgezählt, wodurch manchmal in der Öffentlichkeit Diskussionen über die Praktiken der Geheimdienste ausgelöst werden. Weisungsbefugnisse gegenüber den staatlichen Sicherheitsbehörden haben die Datenschutzbeauftragten nicht.

Eine wirksame *gerichtliche* Kontrolle des Handelns der Geheimdienste kann nur selten stattfinden, weil (jedenfalls nach deutschem Recht) die Klage nur dann zulässig ist, wenn der Kläger die Verletzung eines eigenen (subjektiven) Rechts geltend macht. Wegen der Heimlichkeit der Maßnahme weiß er jedoch nur in den wenigsten Fällen, daß eine geheimdienstliche Maßnahme ihn in seiner eigenen geschützten Rechtssphäre betroffen hat. In diesen Fällen allerdings kann ein verwaltungsgerichtliches Verfahren durchaus Publizitätswirkung haben. Dies zeigen der Fall des bekannten Journalisten *Günter Wallraff*, dessen Telefon abgehört wurde, sowie der Fall des Datenschutzrechtlers *Thilo Weichert*, über dessen politische „Vergangenheit“ der Verfassungsschutz illegal eine Landespolitikerin informierte<sup>5</sup>.

### 4) Einige Schlußfolgerungen

Sowohl die parlamentarische als auch die gerichtliche Kontrolle sind mithin nur von begrenzter Wirksamkeit. Das kann aber nicht heißen, daß sie überflüssig wären - im Gegenteil: Vor allem die Untersuchungsrechte der Gerichte und die Stellung der *Datenschutzbeauftragten* oder anderer unabhängiger Kontrollautoritäten sind zu stärken.

Um entsprechende rechtliche Maßstäbe für die Kontrolle zu haben, ist darüberhinaus eine präzise gesetzliche Festlegung der jeweiligen Aufgaben und Befugnisse sowohl der Geheimdienste als auch der anderen Sicherheitsbehörden notwendig. Die insoweit vom deutschen *Bundesverfassungsgericht* entwickelten Vorgaben unter dem Gesichtspunkt des Grundrechts auf informationelle Selbstbestimmung sind hier beispielhaft. Auch die Sammlung und Übermittlung von Informationen über eine Person sind heute als Eingriff in deren Grundrechte zu werten, selbst wenn dieser staatliche Eingriff heimlich geschieht. Nach der Lehre von der Herrschaft des Gesetzes (*rule of law* oder mit dem deutschen Begriff *Rechtsstaat* bezeichnet) bedarf es für jeden Eingriff des Staates in ein Freiheitsrecht der Bürger einer klaren gesetzlichen Grundlage. Nur in öffentlicher parlamentarischer Verhandlung ist die schwierige Frage zu klären, wie weit die Macht des Staates auf der einen Seite und die Freiheit der Bürger auf der anderen Seite reichen soll.

Gerade die schlimmen Erfahrungen in Deutschland mit der *Gestapo* des Nazistaates einerseits und der *Staatssicherheit (Stasi)* der DDR andererseits lehren, daß die Konzentration geheimdienstlicher und exekutivischer Befugnisse bei einer staatlichen Institution immer eine Gefahr für die Freiheitsrechte bedeutet. Mit den Ansprüchen eines demokratischen Systems verträglicher ist die Aufspaltung staatlicher Macht in *verschiedene* Instanzen mit je unterschiedlichen Aufgaben und Befugnissen. Dies mag von manchen als Einbuße an Effizienz beim Schutz der „inneren Sicherheit“ empfunden werden. Es erleichtert jedoch die demokratische Kontrolle der Staatsgewalt und trägt dazu bei, Mißbräuchen der Machtbefugnisse vorzubeugen. Eine Institution hingegen, die zugleich die äußere und innere Sicherheit schützen soll und sowohl über geheimdienstliche als auch über Exekutiv- und

<sup>4</sup> Kauf, Der suspendierte Datenschutz bei Polizei und Geheimdiensten, Frankfurt/New York 1989, S. 56.

<sup>5</sup> Vergleiche Oberverwaltungsgericht Münster, Neue Juristische Wochenschrift 1995, S. 1979.

Strafverfolgungskompetenzen verfügt, kann leicht zum Inbegriff des allmächtigen *Leviathan* geraten, der die Demokratie unter seiner Last erstickt.

Wie die Geschichte vieler Staaten zeigt, ist die politische Öffentlichkeit das wichtigste Instrument der Kontrolle staatlicher Macht. Dies setzt freilich ein funktionierendes System der demokratischen Willensbildung und eine verbreitete Sensibilität für die Bedeutung von Freiheitsrechten - auch für manchmal unbequeme politische Minderheiten - voraus. In Deutschland herrschen insoweit keineswegs ideale Zustände. Schließlich hat im Zeichen des Kalten Krieges die Gleichsetzung innenpolitischer Oppositionskräfte mit den Zielen des außenpolitischen Feindes lange Zeit eine negative Rolle gespielt. Inzwischen haben sich die politischen Verhältnisse in Europa grundlegend gewandelt. So ist es bei uns nicht mehr möglich, die innenpolitische Opposition als „verlängerten Arm“ einer feindlichen Macht zu diskreditieren. Die Bedingungen für das Funktionieren einer lebendigen Demokratie, eines offenen Meinungsstreits zwischen verschiedenen Positionen ohne Angst vor staatlicher Repression, haben sich damit verbessert. Dennoch bleiben auf dem Weg zu einer demokratischen Zivilgesellschaft, in der es keinerlei Gefahren für die umfassende Geltung der Freiheitsrechte mehr gibt, noch einige Schritte zu tun.

Weiterführende deutsche Literatur :

- Udo Kauf, *Der suspendierte Datenschutz bei Polizei und Geheimdiensten*, Frankfurt/ New York 1989
- Humanistische Union, *Die (un)heimliche Staatsgewalt. Memorandum zur Reform des Verfassungsschutzes*, 1981
- Martin Kutschka, *In den Kasematten des Rechtsstaates. Datenschutz vor Innerer Sicherheit ?* in: *Demokratie und Recht*, Sonderheft 1989, S: 33
- Rolf Gössner (Hg.), *Mythos Sicherheit. Der hilflose Schrei nach dem starken Staat*, Baden-Baden 1995
- Martin Kutschka/ Norman Paech (Hg.), *Im Staat der „Inneren Sicherheit“*, Frankfurt 1981.

**Legal Control of Intelligence Agencies  
Operating in the United States of America**

Mr. Greg Nojeim

I appreciate the opportunity to make this statement to you today on behalf of the American Civil Liberties Union (ACLU). The ACLU is a nation-wide non-partisan organization of more than 275,000 members devoted to protecting the principles of freedom set forth in the Bill of Rights to the U.S. Constitution. The ACLU has a proud, 77-year history of protecting the rights of people in the United States from governmental incursion.

Ms. Gage of the National Committee Against Repressive Legislation (NCARL) is outlining to conference participants some of the history of abuses by the Federal Bureau of Investigation (FBI) and other security entities in the U.S. Exposure of many of these abuses have actually sparked reforms calculated to prevent recurrence. I will discuss legal structures put in place in the United States to prevent abuse of rights. I do not mean to suggest that these structures have been completely effective, but they have often served as useful tools in protecting the public's rights, and in particular, the right to protest.

Important structures that protect people in the United States from abuse at the hands of intelligence agencies can be summarized as follows: (i) the U.S. Constitution; (ii) protective laws such as the Privacy Act and the Freedom of Information Act; (iii) court actions to enforce these statutory and constitutional provisions; (iv) internal Department of Justice guidelines governing FBI investigations; (v) internal police guidelines governing local police intelligence investigations; and (vi) Congressional oversight of intelligence agencies

### CONSTITUTIONAL PRINCIPLES

The United States government operates under a system of checks and balances. Legislative power is vested in the Congress; judicial power is vested in the courts and executive power is vested in the President. Each branch of the government has some power to check the activities of the other branches. This system has helped to protect our freedoms.

An even greater protection is the Bill of Rights to the U.S. Constitution. In a sense, the Bill of Rights is the list of enforceable human rights. Laws passed by the Congress can be struck down by U.S. courts (the highest of which in the federal system is the Supreme Court) as "unconstitutional" if they violate one of the provisions of the Bill of Rights. Even the President and organs of the Executive Branch such as the FBI, cannot violate the Constitution, and the courts have the power to decide which of their actions do violate the Constitution. For this reason, it is important that the judiciary be independent. The independence of federal judges is furthered by giving them life tenure after appointment and limiting the circumstances under which they can be removed.

In practice, application of constitutional principles to actions of the Congress and the Executive are nuanced and complex, and constitutional principles are difficult to enforce when the Executive asserts a national security rationale for its activities. Nonetheless, these protections are essential rights. Virtually every structure I will discuss results from efforts to enforce these rights. I set forth below some of the most important principles in the Bill of Rights for purposes of intelligence surveillance:

--First Amendment: guarantees freedom of religion, speech, press, and association (including meeting with others, writing, marching, and picketing);

--Fourth Amendment: protects against unreasonable searches and usually requires a warrant issued by a judge to support a search or seizure. This amendment is enforced by a judicially-created exclusionary rule which bars use in criminal proceedings of items illegally seized.

--Fifth and Fourteenth Amendments: no person can be deprived of life, liberty or property without due process of law.

--Right to Privacy: the Supreme Court has implied a right of privacy from other provisions of the Bill of Rights. E.g. Griswold v. Connecticut, 381 U.S. 479 (1965) and Roe v. Wade, 410 U.S. 113 (1973).

These rights are enforced by the courts against countervailing governmental actions.

### PROTECTIVE STATUTES

The Congress occasionally enacts statutes that are protective of rights and useful to victims of unfounded "intelligence" operations that may stifle First Amendment rights. There is no general statute controlling the activities of the FBI.

However, the Freedom of Information Act (FOIA), 5 U.S.C. 552, helps us learn what those activities are. The FOIA gives groups in the United States the opportunity to request information about their organization maintained by governmental entities unless the information itself is exempt from disclosure, and unless the governmental entity itself is exempt from the FOIA. For example, the FBI's unwarranted investigation of CISPLES from 1981-1985 was exposed in voluminous FBI files released under a FOIA request. More recently, the AIDS activist group ACT-UP learned through the FOIA that the FBI was maintaining hundreds of pages of documents on the group. The FOIA exempts from disclosure national security information (i.e., anything classified), information used for law enforcement purposes the release of which would cause specified forms of harm, and information that would violate the privacy rights of other persons. Recently, information about airline security procedures was made exempt from disclosure under the FOIA. In addition, some organs of the government are not covered by the FOIA, including Congress, the federal courts, the White House and the National Security Council.

Exemptions are not the only hurdle to using the FOIA: another hurdle is delay. Recently, it has taken the FBI as long as two years to respond to FOIA requests, even though the statute required a response within 10 days. This period was recently extended to 20 days, which is considered more realistic. Advocates hope that additional agents detailed to the FOIA section at the FBI, together with amendments to the FOIA enacted last year, will speed FBI responses to requests for documents.

In addition, the Privacy Act puts some basic controls over the ability of the government to maintain files on peaceful protesters. Under Section (e)(7) of the Privacy Act, a government agency "shall ... maintain no record describing how any individual exercises rights guaranteed by the First Amendment unless ... pertinent to and within the scope of an authorized law enforcement activity." 5 U.S.C. Section 552a(e)(7). If an agency improperly maintains records, a fine can be levied and the courts have held that the record can be expunged. E.g. Hlobson v. Wilson, 737 F.2d 1, 64 (D.C. Cir 1984), cert. denied, 470 U.S.

1084 (1985). The Privacy Act also gives individuals the right to request agency files about themselves, and the right to request correction of files about them that are not accurate, relevant, timely or complete. 5 U.S.C. Section 552(d)(2).

Of course, the devil is in the details. Recently, one of the federal courts just below the Supreme Court ruled that the Privacy Act does not prohibit the FBI from permanently keeping intelligence files on the lawful First Amendment activities of innocent citizens even though the government has no current need for the information. Under the ruling in J. Roderick MacArthur Foundation v. FBI, 103 F.3d 600 (D.C. Cir. 1996), if the information was "pertinent" to a lawful investigation when collected, the FBI can keep forever a file on the innocent person. The ACLU has asked the court to reconsider its decision, in part because an FBI agent who submitted an affidavit in the case had been charged by the FBI itself as a spy.

The Privacy Act is also meant to enshrine one of the pillars to protection of personal privacy in the United States: that information given to the government for one purpose cannot be used by the government for another purpose without the consent of the person who gave the information. This principle has been eroded by the "routine use" exception which allows disclosure of personal information by the FBI to another agency when the information is to "assist the recipient agency in the performance of any authorized function where access to records ... is declared by the recipient agency to be relevant to that function." This broad language allows the FBI to virtually do whatever it pleases in providing confidential files containing rumor and innuendo to other governmental entities that request it. After the FBI improperly gave hundreds of files (including files on prominent Republicans) to the White House under President Clinton, a Democrat, the FBI admitted that this exception is so broad that it provides little protection and would have to be eliminated.

There is a lesson to these experiences: privacy statutes must be drawn very carefully to limit maintenance and dissemination of information.

In the United States, wiretapping is regarded as a most invasive investigative technique because it is so destructive of privacy and of free advocacy. A person cannot feel free to speak when they fear their every word is being recorded and might someday be played out of context to incriminate them. Interceptions of conversations are subject to the Fourth Amendment's search and seizure requirements. After the 1970's, wiretaps were made subject to special statutory guidelines, and generally cannot be engaged in without a prior court order. See 18 U.S.C. Section 2510 et seq. However, the protections of this general rule have been substantially eroded by the doctrine that wiretaps can be authorized by a special court under the Foreign Intelligence Surveillance Act (FISA) based not on evidence of crime, but based on so-called foreign intelligence needs. Such surveillance can target only "foreign powers" and their agents, including U.S. citizens if they are believed to be engaged in international terrorism. In its history of over 20 years, the FISA court has never turned down even one wiretap application, and has authorized thousands of intelligence wiretaps.

The FISA court was created in 1978 after the Supreme Court's unanimous decision in United States v. U.S. District Court, 407 U.S. 297 (1972), in which the Court rejected the Nixon Administration's claim that it had "inherent presidential authority" to wiretap anybody including U.S. citizens in the name of "national security," and to do this wiretapping

without a judicial warrant. The FISA court is an improvement over such lawless wiretapping, but the ACLU believes that probable cause of crime, not "intelligence" needs, is necessary to justify a search. Such a standard would better protect civil liberties.

Another protection of civil liberties is the statutory separation between the FBI and the Central Intelligence Agency. By law, the CIA is expressly prohibited from having police, internal security or law enforcement powers. 50 U.S.C. Section 403(d)(3). The CIA operates abroad, and such foreign operations are generally beyond the scope of constitutional protections.

### KEY COURT DECISIONS

In the United States, no constitutional provision and no statute can effectively stem investigative abuses unless it is enforced aggressively by the courts. For this reason, independence of the courts is crucial. Our Supreme Court has a mixed history in this area, but I will outline principles established by a few key cases that protect activists.

First, the privacy of membership lists of political organizations are protected by the freedom to associate clause of First Amendment to the U.S. Constitution. National Association for the Advancement of Colored People v. Alabama, 357 U.S. 449 (1958). The NAACP has since grown into one of the premier groups in the United States advocating for the rights of members of racial minorities. Absent this protection, people would be afraid to associate in a group to advance such a lawful purpose.

Second, a person cannot be punished, and they cannot be denied rights and privileges, merely for associating with an unpopular organization. Healy v. James, 408 U.S. 169 (1972). In that case, a state college tried to stop students from organizing a chapter of a group called the "Students for a Democratic Society" because the college branded the philosophy of the group as "disruption and violence." It was in this key case that the Supreme Court embraced the idea that to punish a person for such associations, it would have to establish a knowing affiliation with an organization possessing unlawful aims and goals, and a specific intent to further those illegal goals. 408 U.S. at 186.

Third, even the most provocative, anti-government speech is protected by the First Amendment. A person can be held criminally responsible for advocacy of violence only when such advocacy is: (i) directed to inciting or producing lawless action; (ii) the lawless action to be produced is imminent; and (iii) the advocacy is likely to produce such lawless. Brandenburg v. Ohio, 395 U.S. 444, 447 (1969).

Fourth, action by the government which indirectly inhibits, rather than actually proscribing, expression also violates the First Amendment because it has a "chilling effect" on the exercise of First Amendment activity. However, the mere existence of an intelligence system that had previously been used to collect intelligence files on people engaged in domestic political activity is not, in itself, sufficient to support a constitutional claim against the government. Laird v. Tatum, 408 U.S. 1 (1972), reh'g denied, 409 U.S. 901 (1972). Instead, to support a claim that governmental action chills advocacy, the advocate must make a claim of specific, present objective harm or a threat of specific future harm. Id. at 13-14.

Finally, just because some members of a group may have participated in conduct or advocated doctrine that itself is not protected, all members of the group, and the group itself, cannot necessarily be held responsible for that conduct. National Association for the Advancement of Colored People v. Claiborne Hardware, 458 U.S. 886 (1982).

Taken together, these are extremely important decisions. What makes them remarkable is that many of them were handed down in extremely turbulent times: Cold War fears gripped the nation; people who objected to the Vietnam War were seen as threats to the national security, and the FBI had launched its own Cold War against activists in the COINTELPRO investigation.

### ATTORNEY GENERAL GUIDELINES

*Efforts to Charter the FBI.* The COINTELPRO investigation Ms. Gage described to you was a governmental program to illegally disrupt organizations labeled extremist groups. It was an attempt by the FBI to control what we call the "marketplace of ideas" by stifling advocates opposed to governmental policies. From 1960-1974, the FBI conducted over 500,000 "subversive" investigations and these investigations resulted in few convictions, but much intimidation and violation of First Amendment rights. As a result of this abuse, advocates launched an effort to limit illegal political spying by the Federal Bureau of Investigation. The ACLU, NCARI, and other groups sought to "charter" the FBI, that is, to make its investigatory activity subject to specific statutory control. Under the proposed legislation, the FBI would have been limited to conducting criminal, as opposed to "intelligence" investigations. The legislation, which was never enacted, would have:

- ◆ prohibited the collection, maintenance and dissemination of information relating to a person's opinions and associations, and exercise of other rights protected by Constitution;
- ◆ limited investigation to criminal conduct - no intelligence investigations authorized;
- ◆ established strict controls over the maintenance of FBI investigative files;
- ◆ required notification to subjects of investigation six months after an investigation was closed for lack of evidence and purging of the files 10 years later;
- ◆ established a strong, independent Inspector General who would oversee investigative procedures and activities of the FBI;
- ◆ prohibited use of informants and undercover agents to infiltrate groups, unless a court authorized the infiltration with a warrant issued under a probable cause of crime standard pursuant to an application that included a full and complete statement of the facts and circumstances that justify the application, identified the crimes being investigated, limited the period during which infiltration would occur, included a statement as to whether less intrusive procedures were tried and why such procedures would not succeed if tried, and required periodic progress reports to the judge, as well as judicial authorization in 30-day increments of any continued infiltration; and
- ◆ imposed penalties of up to three years in prison and an a \$10,000 fine for any federal official who willfully violated the prohibitions in the act.

*Attorney General Guidelines.* Under pressure from the FBI and the Department of Justice, the proposed legislation was never enacted. Weaker legislation was introduced and considered

in 1979, but it too was never enacted. Instead, Attorney General Edward Levi, who headed the Department of Justice (of which the FBI is a part), had in 1976 promulgated the Attorney General Guidelines on Domestic Security Investigations to govern FBI investigations. The guidelines do not have the force of law. This means that mere violation of the guidelines brings no mandatory penalty to bear on the offending FBI agent, and that evidence gathered in derogation of guidelines' provisions is not necessarily inadmissible in court. In addition, the guidelines can be changed at the whim of the Attorney General. Indeed, the guidelines originally promulgated were relaxed only a few years later. New guidelines were introduced in 1983, known as the "Smith Guidelines" (after then Attorney General William French Smith) and they have not been changed substantially since.

At present, these guidelines are divided into two types: (i) guidelines governing criminal investigations, racketeering and domestic terrorism (Domestic Terrorism Guidelines); and (ii) guidelines governing international terrorism (International Terrorism Guidelines). Which guidelines apply to what investigations? This is determined by where those who direct the subject activity are based, and by whether the activity is directed from abroad. International terrorism "involves terrorist activity committed by groups or individuals who are foreign-based and/or directed by countries or groups outside of the United States or whose activities transcend national boundaries." The Domestic Terrorism Guidelines cover "groups or individuals whose terrorist activities are directed at elements of our government or population without foreign direction." Thus, regardless of whether the actors in a group are primarily U.S. citizens and regardless of their presence in the United States, if the FBI believes their activities are directed from abroad, the International Terrorism Guidelines will apply. In practice, this means that investigation of a U.S. political group which has had contact with foreign elements and which seeks to influence U.S. policy, will be covered by the International Terrorism Guidelines.

Terrorism has emerged as the principle basis for many investigations of political activity today. Even though terrorist activity includes some crimes law enforcement already fights, it is treated specially. The criteria for commencing an investigation under these International Terrorism Guidelines are secret. However, they are believed to be very broad broader even than the guidelines governing domestic terrorism. When the FBI began its investigation of CISPEL, it commenced the investigation under these broad International Terrorism Guidelines under secret criteria. According to the FBI, humanitarian and political support by CISPEL of the FMLN - though clearly protected by the First Amendment - was sufficient under these guidelines to warrant an extensive investigation.

Under the Domestic Terrorism Guidelines, the FBI can commence a full investigation with very little evidence of crime: when "facts or circumstances reasonably indicate" that a federal crime has been, is being or will be committed, or that two or more persons are engaged in an "enterprise" to further a political goal in part through force or violence and a violation of criminal law. The "reasonable indication" standard is quite low. It is defined as a level of suspicion "substantially lower" than probable cause of crime (which is the standard for search warrants), but more than a "mere hunch." However, there must be an objective, factual basis for initiating the investigation. Under these Domestic Terrorism Guidelines, it appears that mere advocacy of violence, though protected from punishment by the First Amendment under the Brandenburg standard discussed above, may be enough to trigger an investigation.

Even without a reasonable indication of criminality, the FBI can commence a mini-investigation the guidelines call a "preliminary inquiry." These mini-investigations, designed to determine whether a full investigation is warranted, are triggered by any "information or an allegation ... whose responsible handling requires some further scrutiny beyond the prompt and extremely limited checking out of initial leads." Based only on this minimal evidence, the FBI can launch a mini-investigation, for 90 days with unlimited 30-day extensions, utilizing the following investigative techniques:

- ◆ examination of FBI files and available federal, state and local government records;
- ◆ examination of public records;
- ◆ questioning the complainant, the subject of the mini-investigation, others who could corroborate or refute the allegation, existing informants and confidential sources;
- ◆ physical and photographic surveillance;
- ◆ pen registers and trap and trace devices (which record the telephone numbers dialed to or from a telephone, but not the content of the conversation);
- ◆ wired informants and one-party consent to the tapping of telephone conversations; and
- ◆ searches and seizures authorized by a valid warrant, or within the exceptions to the warrant requirement.

This is a powerful arsenal of investigative techniques use of which is triggered by a minimal threshold of suspicion: a mere allegation responsible handling of which requires further scrutiny. Additional investigative techniques available to the FBI in a full investigation are wiretapping and bugging (placing a hidden microphone in a place), mail covers (reading the information on the outside of a letter, such as who sent it), and mail openings. Approximately two dozen domestic terrorism investigations are conducted each year.

Shortly after the bombing in Oklahoma City, FBI stated an intent to interpret more broadly the Domestic Terrorism Guidelines to allow for more investigation of self-styled militias in the U.S. To my knowledge, this broadening interpretation has not been made public.

The Domestic Terrorism Guidelines exhort agents not to investigate people solely on the basis of their exercise of rights protected by the Constitution. They also put in place internal controls such as internal approval of certain invasive investigative techniques, extensions in the duration of investigations, and reporting requirements. The guidelines have also resulted in a dramatic decrease in the number of full investigations commenced each year.

However, the absence of external enforcement mechanisms combined with a very low threshold for the commencement of an investigation or a mini-investigation make the Domestic Terrorism Guidelines limits their utility in preventing abuse of rights protected by the Constitution. And, the fact that investigations under the International Terrorism Guidelines requires an even lesser showing to trigger investigation and can be used to circumvent the criminal standard for investigation in the Domestic Terrorism Guidelines further mitigates the usefulness of these internal control mechanisms. The two sets of guidelines did not prevent the illegal CISPES investigation, and they did not prevent the FBI

from questioning hundreds of Arab-American business and community leaders about their political beliefs and associations during the Gulf War. Given these shortcomings, an enforceable protective statute governing FBI activities, such as the model statute described above, supplemented with ideas drawn from controls on local police described below, would be a preferable way to protect liberties from encroachment in the name of intelligence surveillance.

#### CONTROLS ON LOCAL POLICE AGENCIES' INTELLIGENCE OPERATIONS

In addition to the FBI, local police departments have asserted a need to conduct "intelligence operations" that have stifled dissent and legal activity protected by the First Amendment. The local police departments employed intelligence units, known as "red squads" to investigate left-wing political activists, but they occasionally also investigated right wing groups such as the Ku Klux Klan and the Nazi Party.

Though subject to constitutional mandates, most state law enforcement bodies operate with even less internal control over their activities than does the FBI. However some cities have enacted comprehensive ordinances to regulate police intelligence operations (notably, Seattle) and our largest cities, including Chicago, San Francisco, Los Angeles and New York City, have agreed, as a result of court actions brought by the ACLU and others to challenge investigation of conduct protected by the First Amendment, to operate their police departments under court-ordered guidelines. These guidelines are similar in some respects to the guidelines under which the FBI operates, but they often provide more protections and enforcement mechanisms. Court orders that enforce these restrictions on police surveillance provide attorneys a ready means to enforce the restrictions. Listed below are some of the ideas taken from local guidelines and ordinances:

- (i) police officers can conduct an undercover infiltration of a group only with evidence that amounts to probable cause (a relatively high standard) and only by written authorization based on facts supported by sworn statements, and only when other less intrusive investigative techniques will not suffice;
- (ii) strict control over dissemination of information in intelligence files;
- (iii) periodic purges of inactive intelligence files;
- (iv) notification to parties about whom information was improperly gathered or maintained;
- (v) complete bar on use of agent provocateurs (i.e. undercover law enforcement agents who provoke a group to engage in particular activity);
- (vi) a private right of action against the city for those who are wrongly investigated, and administrative punishment of officers who conduct wrongful investigations;
- (vii) requirements that any investigation directed toward First Amendment conduct minimize the impact on that conduct and that the least intrusive methods of investigation be employed;
- (viii) written authorization for commencing an investigation, extending it, or for employing intrusive methods of investigation, such as use of informants and infiltrators; and
- (ix) a periodic audit by an independent auditing firm (or by an independent civilian police commission) which issues a public report that indicates the number of investigations authorized in the period, the number of times undercover officers or infiltrators were

authorized, any violations of the restrictions on police spying, and the steps taken to discipline officers and prevent recurrence

Many of these ideas might be borrowed as models for control mechanisms.

### CONGRESSIONAL OVERSIGHT

The United States Congress exercises oversight authority over intelligence activities of the FBI primarily by two means: the power of the purse and the power to inquire through legislative hearings. With the power of the purse, Congress can withhold funding for some activities and devote funds to others. In fact, Congress can abolish entire agencies. This power is seldom used in such a blunt manner. Rather, Congress signals its displeasure with some activities by reducing funding for them, or by intensely questioning the head of an agency when the agency seeks money to carry out its activities. This has not happened in the case of the FBI and the Department of Justice. Rather, funding for each has increased, and lately, has increased dramatically, especially relative to funding for other agencies of the government.

Congress has used its power to call hearings and convene commissions to investigate and seek expert advice in correcting abuses by federal law enforcement. In each house of Congress, an intelligence committee can conduct hearings on intelligence matters and a Judiciary Committee that deals with crime, the courts, and has responsibility for the Federal Bureau of Investigations. Statutes protect federal employees who would expose abuses to Congress, and people who make these disclosures are known as "whistle blowers." E.g. 5 U.S.C. Sections 7211 and 2302. The Congress has the power to subpoena documents and compel people to appear to testify.

Hearings helped expose the abuses of the FBI in the COINTELPRO investigation and lead to reforms, including the adoption of the Attorney General Guidelines. Congressional hearings also exposed FBI abuses in the investigation of CISPES. More recently, FBI actions in the siege of the Branch Davidian complex in Waco, Texas and in the siege it laid to the premises of a White Supremacist sought on gun charges in Ruby Ridge, Idaho were the subject of hearings that lead to a slight revision in the FBI's guidelines on the use of deadly force. In addition, the FBI's unwarranted rendering of hundreds of confidential FBI files -- including files on prominent Republicans -- to the White House were the subject of politically-charged hearings, one result of which was the institution of internal procedures by the FBI to place more restrictions on the circumstances under which it would give confidential files to the White House.

Occasionally, Congress will appoint a panel of experts to make recommendations to improve procedures to protect civil liberties. Last year, such a panel (with other broad responsibilities) was called for in a counter-terrorism law, but that panel has not yet been funded, and unless amended, its mandate may expire before it receives funds.

The effectiveness of Congressional oversight over intelligence abuses depends on a number of factors. One of the most important factors is who does the oversight, how knowledgeable they are about the FBI, and how willing the member of Congress is to

aggressively hold the FBI accountable for its actions. This may surprise some people, but former prosecutors and former FBI agents who have become members of Congress have often distinguished themselves as the most thoughtful and effective overseers of the FBI. Another important factor is the prominence of the issue being brought before Congress. A free and inquiring press can nurture an atmosphere that will support real reform. Non-governmental organizations can play a crucial role by giving information about to members of the relevant congressional committees, and by suggesting reasonable reforms.

### CONCLUSION

A number of structures in the United States serve to protect civil liberties from infringement by intelligence agencies operating in the U.S. Many of these structures were put in place following what were widely regarded as abuses of the system, and they have stemmed many of those abuses. Certainly, more can be done, and the American Civil Liberties Union is committed to doing more. I look forward to hearing from other conference participants about what has been done in other nations to protect against abuse. I am hopeful that this conference will lead to other events and an on-going exchange of information and ideas. END

### BIOGRAPHY OF GREGORY T. NOJEIM

Gregory T. Nojeim is a Legislative Counsel with the American Civil Liberties Union (ACLU) in its Washington National Office. The ACLU is a nationwide, non-partisan organization of more than 275,000 members devoted to protecting the principles of freedom set forth in the Bill of Rights. On the basis of ACLU policies, Mr. Nojeim is responsible for analyzing the civil liberties implications of federal legislation relating to national security and immigration, and for ACLU's legislative efforts to enhance the accountability of federal law enforcement agencies. Mr. Nojeim joined the ACLU in February, 1995. He testified before

the White House Commission on Aviation Safety and Security about the discriminatory effects of aviation security profiling and about invasive scanning devices capable of projecting an image of a person's naked body underneath their clothing. Mr. Nojeim has also testified before Congressional committees about the civil liberties implications of anti-terrorism legislation, anti-militia legislation, and immigration-related proposals to create a national identification system that would include a government-controlled electronic file on every American.

Prior to assuming his position with the ACLU, Mr. Nojeim was for four years the Director of Legal Services of the American-Arab Anti-Discrimination Committee (ADC). He conducted much of ADC's work in the immigration, civil rights, and human rights areas. Nojeim spearheaded ADC's responses to hate crimes against Arab-Americans and to the FBI program of interviewing Arab-American business and community leaders during the Gulf War. He also assisted ADC in a lawsuit brought on its behalf by the ACLU against Pan Am World Airways for singling out Arab-Americans for discriminatory security screening procedures.

Mr. Nojeim was employed for five years as an attorney with the Washington, D.C. law firm of Kirkpatrick & Lockhart where he specialized in mergers and acquisitions, securities law, and international trade. He was graduated Magna Cum Laude from the University of Rochester in 1981, where he studied Political Science. He received his J.D. from the University of Virginia in 1985 and sat on the Editorial Board of the Virginia Journal of International Law.

***Verfassungsschutz***  
**German Intelligence System:  
the Problems on the Abuses of  
Verfassungsschutz and Control of it**

**Mr. Rolf Goessner**

Rechtsanwalt Dr. Rolf Gössner (Bremen)

**„Verfassungsschutz“ -  
der deutsche Inlandsgeheimdienst,  
seine Skandale und das Problem seiner Kontrolle**

Fax-Nr.:  
An: Mr. Prof. Kwak Notyung  
Von:  
Datum: 22/2/1997 10 Seiten:

Lassen Sie mich zu Beginn meines Vortrages kurz einige grundsätzliche Worte zu Geheimdiensten sagen. Geheimdienste in aller Welt haben seit jeher viel Leid und Unheil über die Menschen gebracht. Sie haben systematische oder sporadische Verletzungen der Bürger- und Menschenrechte begangen und Skandale produziert. Je despotischer das Regime, das sie schützen, desto despotischer ihr Verhalten gegenüber den Bürgern des betreffenden Landes. Viele haben sich nicht nur an Teilen der eigenen Bevölkerung schwer vergangen, sondern auch an anderen Völkern.

Aber auch im Verlaufe eines gesellschaftlichen Demokratisierungsprozesses und in rechtsstaatlich verfaßten Demokratien sind Geheimdienste undurchschaubare Institutionen, die eine nicht zu unterschätzende Gefahr für viele Menschen darstellen können. Grundsätzlich sind Demokratie und Geheimdienste nicht vereinbar. Das liegt an ihrer konspirativen Struktur, an den angewandten geheimen Mitteln und Methoden, an der Tendenz zur Gesinnungsschnüffelei und Durchdringung gesellschaftlicher Gruppen. Das liegt auch an dem propagierten Feindbild, an der praktizierten Abschottung gegenüber der Öffentlichkeit und dem ausgeprägten Korpsgeist ihrer Mitarbeiter. Geheimdienste sollen, so ihre Aufgabe, den Staat, die Demokratie bzw. die Verfassung schützen - was in Einzelfällen auch gelingen mag. Aber sie widersprechen ihrerseits den Prinzipien der demokratischen Transparenz und der öffentlichen Kontrolle - sonst wären sie keine Geheimdienste mehr. Eine öffentliche Kontrolle kann also, wenn überhaupt, nur sehr eingeschränkt stattfinden.

Doch nicht allein dieses strukturelle Defizit spricht gegen die Existenz von Geheimdiensten in einer Demokratie. Eine Gesellschaft gewinnt nicht dadurch an demokratischer Kraft, daß sie abweichende, „extremistische“ politische Positionen ausgrenzt. Eine Gesellschaft gewinnt vielmehr dann an demokratischer Kultur, wenn sie sich auf allen Ebenen offen auch mit extremen oder radikalen Positionen und Inhalten auseinandersetzt - auseinanderzusetzen lernt.

Sicher klingt es in der gegenwärtigen politischen Lage ziemlich utopisch, die Auflösung der Geheimdienste zu fordern - insbesondere derjenigen, die sich ge-

gen oppositionelle Teile der eigenen Bevölkerung richten (im Falle der Spionageabwehr mag es anders sein). Das gilt für Südkorea, das sich ja noch im Kalten Krieg mit Nordkorea befindet, ganz besonders. Aber auch in Ländern, in denen der Kalte Krieg seit Beginn der neunziger Jahre beendet ist, wie im ehemals geteilten Deutschland, ist an eine Auflösung nicht zu denken. Obwohl zu jener Zeit eine reelle Chance bestanden hat.

Legitimationskrise und Ausbau

Das Ende des Kalten Krieges hat die westdeutschen Geheimdienste - „Verfassungsschutz“, „Bundesnachrichtendienst“ und „Militärischer Abschirmdienst“ - in eine tiefe Legitimations- und Sinnkrise gestürzt; sie wurden jäh um ihr altbewährtes Feindbild „Kommunismus“ gebracht. Doch der Umbruch in Osteuropa und das Ableben der DDR, und mit ihr der Stasi, machten auf diese keinen nachhaltigen Eindruck. Nach anfänglicher Trauerarbeit, nach Irritationen und ersten Personalreduzierungen wurde wieder kräftig ausgebaut - in Richtung Osten und gesamtdeutsch. Alle neuen Bundesländer der ehemaligen DDR haben inzwischen Verfassungsschutz-Ämter erhalten. Damit wurden der stasi-geschädigten Bevölkerung neue Geheimdienste zugemutet, ohne daß hierüber eine gesellschaftliche Diskussion stattgefunden hat.

„Verfassungsschutz“ ist ein Tarn- oder Deckname

Hinter dem euphemistischen Begriff „Verfassungsschutz“ verbirgt sich ein ganz „gewöhnlicher“ Geheimdienst - mit konspirativen Strukturen und nachrichtendienstlichen Mitteln und Methoden, die gemeinhin als „schmutzig“ gelten und wie sie für alle Geheimdienste typisch sind - also Verdeckte Agenten, geheime Informanten und Verbindungsleute, agents provocateurs, Abhöraktionen, Observationen, Infiltrationen etc. Es gibt keine verlässlichen Zahlen über die in der Bundesrepublik tätigen hauptamtlichen und nebenamtlichen Mitarbeiter des Verfassungsschutzes (VS): Die Zahl der Hauptamtlichen Mitarbeiter wird auf ca. 5.000 geschätzt, die Nebenberuflichen dürften bundesweit mehrere Tausend zählen, Schätzungen gehen über 5.000 hinaus. Zu den V-Leuten, die in der Regel förmlich verpflichtet werden, kommt noch eine unbekannte Anzahl von sog. Informanten (auch: Hinweisgeber) hinzu, die im Einzelfall bzw. mehr oder weniger sporadisch dem VS Informationen liefern. Der Übergang zum Status einer V-Person ist allerdings fließend.

Der „Verfassungsschutz“ (VS) ist föderal gegliedert - entsprechend dem föderalen Aufbau der Bundesrepublik Deutschland. Jedes Bundesland hat einen eigenen Verfassungsschutz (Landesämter für VS), die teilweise unterschiedliche gesetzliche Grundlagen haben und unterschiedliche Personalstärken und Strukturen aufweisen. Manche Landesämter sind eher liberal, andere eher autoritär - je nach den politischen Konstellationen in dem jeweiligen Bundesland. Auf Bundesebene gibt es das Bundesamt für Verfassungsschutz, das koordinierende Funktion hat (Zusammenarbeit, gemeinsames Nachrichtendienstliches Informationssystem NA-DIS). Darüber hinaus hat das Bundesamt aber auch eigene Kompetenzen, etwa bei überregionalen Angelegenheit und im Bereich der Spionageabwehr.

Zu den Aufgaben des „Verfassungsschutzes“ gehört die Sammlung und Auswertung von Informationen über „Bestrebungen, die gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung, den Bestand oder die Sicherheit des Bundes oder eines Landes gerichtet sind“, des weiteren von Informationen über „sicherheitsgefährdende oder geheimdienstliche Tätigkeiten“ für eine fremde Macht, über gewaltorientierte politische Bestrebungen, die die auswärtigen Belange der Bundesrepublik Deutschland gefährden. Die Verfassungsschutzbehörden wirken mit bei sog. Sicherheitsüberprüfungen von Personen, denen im öffentlichen Dienst geheimhaltungsbedürftige Unterlagen anvertraut werden sollen, bzw. die in sog. sicherheitsempfindlichen Bereichen arbeiten.

#### Eine Skandalgeschichte

Die über 45jährige Geschichte des Verfassungsschutzes ist eine Geschichte von Skandalen, Verfassungs- und Bürgerrechtsverletzungen: Dazu gehört

- die Überwachung von Einzelpersonen mit bestimmten Funktionen: wie etwa Gewerkschaftler, Rechtsanwälte, Journalisten, Abgeordnete, ja sogar Kinder und Jugendliche - nur weil sie verdächtigt werden, sich „extremistisch“ zu betätigen oder weil sie als „Kontaktpersonen“ von „Extremisten“ gelten oder weil sie ins herrschende antikommunistische Feindbild passen: Die 14jährige Alexia A. wurde beispielsweise gespeichert, „weil sie verdächtig ist, Wahlplakate mit blauen Friedenstauben übersprüht zu haben“.
- Dazu gehört die Überwachung von demokratischen Organisationen und Bürgerinitiativen mit nachrichtendienstlichen Mitteln, z.B. der Grünen Partei, wenn sie nach Auffassung des Geheimdienstes als „(links-)extremistisch beeinflusst“ gelten oder wenn sie angeblich „Bündnisse mit Linksextremisten befürworten“,

- dazu gehört die Überwachung von Mitgliedern der Friedensbewegung und der Anti-Atom-Bewegung. Erst kürzlich ist ein geheimes Dossier des „Verfassungsschutzes“ bekannt geworden. Dieses Dossier ist Ergebnis der geheimdienstlichen Ausforschung der Bevölkerung eines ganzen Landkreises (Lüchow-Danzenberg). Denn weite Teile dieser Bevölkerung beteiligen sich aus existenziellen Gründen seit Jahren und Jahrzehnten am Widerstand gegen die Einlagerung atomaren Mülls aus Kernkraftwerken. Mit dem Geheim-Dossier, das vom VS an bestimmte Presseorgane lanciert worden ist, soll dieser Widerstand als gewalttätig, militant und gesetzeswidrig dargestellt werden (Desinformationspolitik).

- Der VS hat per Infiltration und Provokation, per Rekrutierung von geheimen Verbindungsleuten aus der Neonazi-Szene in dieser Szene partiell mitgemischt, dabei auch Straftaten geduldet oder indirekt gefördert bzw. Straftaten nicht verhindert. So gehörten beispielsweise Bombenbauer zu den VS-Mitarbeitern (V-Mann Lepzien) oder der Leiter einer Kampfsportschule, in der Rechtsradikale trainiert wurden (V-Mann Schmitt in Solingen).

- Zu den zahlreichen VS-Skandalen gehört auch die Einschleusung von Verbindungsleuten des Verfassungsschutzes in Anwaltskanzleien, die unrühmliche Rolle im Zusammenhang mit Berufsverböten, die inzwischen vom Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte als Menschenrechtsverletzung eingestuft wurden. In den siebziger und achtziger Jahren gab es in Westdeutschland bei Neueinstellungen in den öffentlichen Dienst Millionen von sog. Regelanfragen an den „Verfassungsschutz“, etwa 10.000 Berufsverbote-Verfahren und weit über 1.000 verhängte Berufsverbote u.a. aufgrund von Auskünften des Geheimdienstes.

- Zu den Skandalen gehören ferner die umfassenden „Sicherheitsüberprüfungen“, bei denen Tausende von Beschäftigte des Öffentlichen Dienstes, die in sog. sicherheitsempfindlichen Bereichen und Betrieben arbeiten, mitsamt ihrem sozialen Umfeld (Familie, Bekannte, Freunde) bis in ihr Intimleben ausgeforscht wurden: z.B. „Raucht stark“, „Er ist ein grundsolider, fast langweiliger Mensch“, „Hat zwei Kinder, davon eine unerwünschte Tochter“, „Körperlich etwas anfällig mit leichtem Hang zur Wehleidigkeit. Die jüngere Tochter ist unehelich geboren. Der Vater ist ein Taugenichts. Kleidet sich manchmal zu jung...“, „Leidet im Frühjahr an Kopfschmerzen und Forunkeln“. Die Personen-

Dossiers enthalten Details über Charaktereigenschaften, Charakterschwächen, Angaben über Hobbys, Schulden („gibt das Geld mit beiden Händen aus“), Krankheiten, Kindererziehung, über das Intimleben, Hinweise auf Liebschaften („Pfleget lockere Zweitbeziehung“) und sogar Schilderungen über sexuelles Verhalten. Aus diesen Informationen soll sich dann ergeben, ob der Betroffene eine sog. Sicherheitsrisiko ist.

- Tausende als potentielle „Verfassungsfeinde“ verdächtige Personen wurden mit unterschiedlichsten, höchst intimen Persönlichkeitsmerkmalen verschlüsselt in elektronischen Dateien des „Verfassungsschutzes“ gespeichert (Merkmalsdatei „P 2“): Da steht beispielsweise H 10 für „gepflegt“, H 11 für „ungepflegt“, H 12 für „modisch“, H 13 für „auffällig gekleidet“, H 24 für „arrogant“, H 35 für „erzählt Witze“. Auch Trinkgewohnheiten - „trinkt stark/trinkt nicht“, „trinkt Bier/Wein“ - sind gespeichert. H 40 verrät eine andere „Schwäche“: „starker Esser/nascht“, H 70 ff halten sexuelle Gewohnheiten und Veranlagungen fest: „triebhaft“ (H 70), „homosexuell“ (H 71), „bisexuell“ (H 72) und „lesbisch“ (H 73). Weitere Merkmale: Schachspieler, Musik-Liebhaber, Literatur-Kenner...
- Zu den VS-Skandalen gehört auch ein vom VS fingiertes und initiiertes Bombenattentat an einer Gefängnismauer in der Stadt Celle, das Mitgliedern einer „terroristischen“ Gruppe angelastet worden ist („Celler Loch“). Daraufhin wurden Fahndungsmaßnahmen der Polizei verstärkt und Haftbedingungen für bestimmte Gefangene verschärft.
- Auch die unheilvolle Verstrickung in den Mord an einem „freien“ Verfassungsschutz-Mitarbeiter gehört zu den gravierenden VS-Skandalen. Der Mord an dem Verbindungsmann des VS geschah praktisch unter den Augen des Geheimdienstes, ohne daß dieser eingriff (Mordfall Schmücker). In jüngerer Zeit gibt es Indizien dafür, daß ein geheimer Verbindungsmann des VS, der eine „terroristische“ Gruppe infiltrierte, an einem Bombenattentat gegen ein Gefängnis beteiligt war, bei dem das gesamte Gebäude zerstört wurde (V-Mann Steinmetz, JVA Weiterstadt).

Eine Skandal-Chronik ohne Ende.

Insbesondere im „**Terrorismus**“-Bereich gibt es beklemmende Beispiele geheimer VS-Aktionen. So waren Mitarbeiter des VS (aber auch der politischen Polizei) u. a. in Aktionen zur Beschaffung von Waffen- und Sprengstoff verwickelt, sie betätigten sich als agents provocateurs. Diese staatlichen Provokationen und Ver-

strickungen haben regelmäßig verhängnisvolle Auswirkungen auf die politischen Strafverfahren der als mutmaßliche „Terroristen“ angeklagten Menschen. Die geheimen Einsätze führen nämlich zwangsläufig zu verfassungswidrigen Geheimverfahren, in denen Zeugen der Anklage gesperrt und geheime Ermittlungsakten dem Gericht und der Verteidigung vorenthalten oder manipuliert werden. Herausragendes Beispiel: der Mordfall Schmücker in Berlin, über den wegen dieser Vertuschungsmanöver über 15 Jahre verhandelt wurde, bevor das Verfahren endlich eingestellt werden konnte. Die Hauptbeschuldigte mußte fast acht Jahre lang in Untersuchungshaft verbringen - lange Zeit unter den zerstörerischen Sonderbedingungen der Isolationshaft.

#### Zwei aktuelle Fälle

Wie willkürlich und denunziatorisch der VS bisweilen vorgeht und mit welchen beruflichen Folgen für Betroffene dies verbunden sein kann, zeigen folgende Beispiele der neueren Zeit: So wurde das geheimdienstkritische Magazin „Geheim“, das dem VS schon von Anfang an ein Dorn im Auge ist, im Bundesverfassungsschutz-Bericht 1994 plötzlich erstmals als „linksextremistisch“ eingestuft. Schon im neuesten Bericht 1995 ist diese Einstufung nicht mehr zu finden. Einem Autor von „Geheim“, dem grünen Datenschutzexperten Dr. Thilo Weichert, ist u. a. daraus „ein Strick gedreht“ worden. Als er sich für die Stelle des Datenschutzbeauftragten in Brandenburg beworben hatte, lancierte das Bundesamt für Verfassungsschutz (BfV) illegal ein über ihn angelegtes Dossier an eine Abgeordnete des brandenburgischen Landtages - mit dem Resultat, daß Weichert die Stelle nicht erhielt. Das Verhalten des Geheimdienstes wurde später vom zuständigen Verwaltungsgericht als rechtswidrig eingestuft.

Kürzlich habe ich selbst vom BfV erfahren, daß ich seit 1970, also nunmehr über 26 Jahre lang, vom VS beobachtet werde und meine publizistischen Beiträge in sog. linksextremistischen oder „linksextremistisch beeinflussten“ Publikationen registriert werden. Personenbezogene Daten wurden auch im Zusammenhang mit meiner Funktion als Redakteur von „Geheim“ sowie über meine angeblichen Kontakte zu und Zusammenarbeit mit „linksextremistischen bzw. linksextremistisch beeinflussten Personenzusammenschlüssen“ gespeichert. Auf Nachfrage listete das BfV eine Reihe meiner Veranstaltungen und Lesungen in den achtziger und neunziger Jahren auf, die von angeblich „linksextremistischen“ bzw. „linksextremistisch beeinflussten“ Veranstaltergruppen in verschiedenen Städten organi-

siert worden sind - so u.a. eine Lesung zu meinem 1994 erschienen Buch „Die vergessenen Justizopfer des kalten Kriegs“, zu der die Stadtbibliothek Bremen und die Vereinigung der Verfolgten des Naziregimes eingeladen hatten.

#### Der VS ist ein untaugliches und ineffizientes Instrument -

weder konnte er Spionage abwehren - im Gegenteil, er hat diese praktisch in den eigenen Reihen ermöglicht, noch konnte er den sog. Terrorismus voraussagen, einschätzen oder gar eindämmen, noch den Rechtsextremismus und die eskalierende fremdenfeindliche Gewalt. Gemessen an seinen gesetzlichen Aufgaben hat er sich noch nicht einmal als „effizientes Frühwarnsystem“ erwiesen. Zum einen hat er die tiefgreifenden Umbrüche in Osteuropa und der ehemaligen DDR in den achtziger Jahren nicht früh- oder auch nur rechtzeitig erkannt - übrigens wie die anderen westlichen Geheimdienste, z.B. die CIA, auch. Diagnose- und Analysefähigkeit des VS waren jedenfalls nicht gerade gut ausgeprägt.

Der VS hat der Verfassung und der politischen Kultur in der alten Bundesrepublik wesentlich mehr geschadet, als er vorgeblich der Verfassung und der Demokratie nützte. Die Entwicklung einer demokratischen Kultur wird durch ihn eher gehemmt, denn gefördert. Der „Verfassungsschutz“ ist vielmehr Ausdruck eines verkürzten Demokratieverständnisses in Deutschland.

#### Zwischen „Verfassungsschutz“ und Polizei herrscht ein prekäres Verhältnis

Aufgrund der leidvollen Erfahrungen mit der „Gestapo“ (Geheime Staatspolizei) im Nationalsozialismus, die allumfassend nachrichtendienstlich und vollziehend tätig war, sollte in der Bundesrepublik eine strikte Trennung zwischen Polizei und Geheimdiensten, zwischen polizeilicher und geheimdienstlicher Aufgabenstellung und Tätigkeit vollzogen werden. Diese Trennung dient der Verhinderung einer undemokratischen Machtkonzentration. Abgesehen von einer permanenten Durchlöcherung dieses verfassungsrechtlichen Trennungsgebotes durch intensive Zusammenarbeit und Arbeitsteilung im Laufe der Jahrzehnte wurden die Aufgabengebiete der Polizei darüber hinaus weit hinein ins Vorfeld von strafbaren Handlungen ausgedehnt, außerdem wurden der Polizei inzwischen auch gesetzlich die Anwendung nachrichtendienstliche Mittel und Methoden zugestanden. Damit kommt es zu großflächigen Kompetenzüberschneidungen zwischen Polizei und VS - insbesondere in den Bereichen „Terrorismus“ und „Extremismus“. Und die Polizei hat in ihren Händen sowohl exekutive (vollziehende) als auch nachrichtendienstliche Machtmittel angehäuft - ohne daß die öffentliche Kontrolle mit dieser Entwicklung Schritt gehalten hätte.

Polizei und VS machen sich folglich in denselben Bereichen des vorverlagerten Staatsschutzes praktisch mit den gleichen Mitteln Konkurrenz - wenn auch mit unterschiedlichen Erkenntnisperspektiven und -interessen. Die zwangsläufig zunehmenden Überschneidungen zwingen die Ämter und Dienste zu einer permanenten und engen, aber problematischen Kooperation und Koordination - sonst könnte es tatsächlich passieren, daß konspirativ arbeitende V-Leute des VS, die sich als politische Gewalttäter bzw. „Terroristen“ ausgeben und Polizei-V-Leute, die sie für echte Politikriminelle halten, gegenseitig zu Gewalttaten animieren (wie bereits geschehen). Doch verdeckte Maßnahmen unterschiedlicher Institutionen, das liegt in der Natur der Sache, lassen sich so wenig koordinieren, wie kontrollieren.

#### Kontrolle des „Verfassungsschutzes“

Geheimdienste, die als Schutz der Demokratie legitimiert werden, widersprechen wie schon erwähnt, ihrerseits selbst dem Prinzip der demokratischen Transparenz und der öffentlichen Kontrolle: Eine Kontrolle kann nur sehr eingeschränkt stattfinden gegenüber einer Institution, die geheim und abgeschottet arbeitet und zu deren auftragsgemäßer Kunstfertigkeit es gehört, ihre eigenen Machenschaften gewerbsmäßig zu verdunkeln. In der Bundesrepublik gibt es in allen Parlamenten, dem Bundestag und den Landtagen, sog. G-10-Ausschüssen, die Abhörmaßnahmen und Postkontrollen der Geheimdienste im Einzelfall überprüfen. Darüber hinaus gibt es Parlamentarische Kommissionen zur Kontrolle der Geheimdienste. Deren konkrete Arbeit liefert allerdings zahlreiche Belege für das Versagen dieser Kontrolle. Immer wieder beklagen sich einzelne Parlamentarier - intern oder öffentlich - über die Unmöglichkeit einer effektiven Kontrolle.

Die aus Abgeordneten der Regierungs- und Oppositionsfractionen bestehenden Kommissionen haben ein Recht darauf von den jeweiligen Regierungen umfassend über die allgemeine Tätigkeit des VS (und der anderen deutschen Geheimdienste) unterrichtet zu werden. Diese Unterrichtung fällt recht unterschiedlich aus. Die Regierung kann die Unterrichtung über einzelne Vorgänge verweigern, „wenn dies aus zwingenden Gründen des Nachrichtenzuganges notwendig ist“ (etwa Schutz der Quelle). Die Beratungen der Kommissionen sind grundsätzlich geheim, die Kommissions-Mitglieder sind zur Geheimhaltung verpflichtet. Abgesehen von dieser recht eingeschränkten Art von Kontrolle, sind die Abgeordneten wegen ihrer sonstigen Beanspruchung oft nicht in der Lage, sich intensiver um einzelne Geheimdienst-Fälle und -Affären zu kümmern.

#### Auskunft über Datenspeicherungen

Alle Bürger des Landes haben das Recht, ohne Nennung eines konkreten Sachverhaltes Auskunft über die vom VS zu ihrer Person gespeicherten Daten zu verlangen. Der VS kann die Auskunft im Einzelfall verweigern, wenn entsprechende Gründe vorliegen - etwa wegen Gefährdung des sog. Staatswohls oder von Informanten. Die Betroffenen können die Speicherung auch von den Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder auf ihre Rechtmäßigkeit überprüfen lassen. Ein Akteneinsichtsrecht wird nicht gewährt.

Solche Einschränkungen bei Kontrolltätigkeit und in der Auskunftspraxis hindern eine effektive Kontrolle des VS. Manche Bundesländer haben die Bedingungen der Kontrolle und der Daten-Auskunft inzwischen verbessert.

In besonderem Maße ist dies im Bundesland Niedersachsen geschehen: Hier wurde in der rot-grünen Regierungsjära (Koalition von Sozialdemokraten und Grünen zwischen 1990 und 1994) der Versuch unternommen, den dortigen skandalösen VS personell und finanziell abzubauen und rechtsstaatlich zu „zähmen“. An diesem reformerischen Versuch war ich als rechtspolitischer Berater der grünen Regierungsfraktion unmittelbar beteiligt. Herausgekommen ist das liberalste Geheimdienstgesetz in der Bundesrepublik (1992), möglicherweise weltweit. Die Leitlinien dieses Reformwerkes in aller Kürze:

1. Die Aufgabenfelder des VS wurden eingeschränkt.
2. Die Eingriffsschwelle wurde hochgeschraubt: Für ein gezieltes Tätigwerden des VS (insbesondere mit nachrichtendienstlichen Mitteln) müssen Bestrebungen gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung entweder auf Gewaltanwendung gerichtet sein oder aber sie müssen sich in aktiv-kämpferischem Verhalten äußern. Damit wird die Tätigkeit des VS von der Gesinnungsebene auf eine Ebene mit gewisser Verhaltensintensität verlagert.
3. Zum ersten Mal in der Geheimdienst-Geschichte werden die „nachrichtendienstlichen Mittel“ abschließend im Gesetz aufgezählt - darüber hinaus dürfen keine anderen Mittel angewandt werden. Dies dient der Normenklarheit und einer besseren Transparenz (in anderen Gesetzen werden die „nachrichtendienstlichen Mittel“ lediglich beispielhaft aufgeführt).
4. Personen, die aufgrund ihres Berufes das besondere Vertrauen ihrer Mitmenschen genießen, dürfen vom VS nicht als Verbindungsleute bzw. Auskunftspersonen mißbraucht werden. Hierzu gehören: Geistliche, Rechtsanwälte, Ärzte, Apotheker, Journalisten, Abgeordnete... Diese Regelung, die zum erstenmal in einem Geheimdienstgesetz auftaucht, schützt besondere Vertrauensverhältnisse vor geheimdienstlicher Ausforschung.
5. Abhöraktionen mit technischen Hilfsmitteln in und aus Wohnungen werden dem VS verboten. Die Unverletzlichkeit der Wohnung wird geschützt.
6. Die Gründe zur Verweigerung der VS-Auskunft gegenüber Betroffenen wurden reduziert.

7. Die parlamentarische Kontrolle wurde deutlich verbessert: Jede (auch eine kleine) Fraktion hat Sitz und Stimme im VS-Kontrollausschuß, auch Minderheitenfraktion haben ein Recht, bestimmte Kontrollrechte geltend zu machen, der Ausschuß erhält aktive Kontrollrechte, wie z.B. Akteneinsicht und Befragungsrecht sowie Zutrittsrecht zu den Einrichtungen des VS.
8. Dem VS wird nach diesem Gesetz auch mehr Transparenz abverlangt: So hat er in seinen öffentlichen Berichten die Summe der Haushaltsmittel sowie die Gesamtzahl seiner Bediensteten anzugeben; ferner ist allgemein über die Anwendung der tatsächlich eingesetzten nachrichtendienstlichen Mittel zu berichten.

Auch wenn dadurch keine demokratische Vollkontrolle des VS zu erreichen ist, so hat diese Entwicklung in Niedersachsen dennoch einen wichtigen Stellenwert. Dieses liberale Reformwerk von 1992 wurde allerdings von der SPD-Alleinregierung 1995 wieder in wesentlichen Teilen zurückgeschraubt. Die Eingriffsschwelle wurde wieder herabgesenkt und die Aufgabenfelder erweitert.

#### Eine Vision als Fazit: die geheimdienstfreie demokratische Gesellschaft

Wer die problematischen Folgen von nachrichtendienstlichen Mitteln und Methoden als nicht verantwortbar hinnehmen will, wer die mit nachrichtendienstlicher Tätigkeit zwangsläufig verbundene systematische Abschottung der Geheimdienste für demokratiewidrig hält, muß solchen Institutionen wie dem Verfassungsschutz zumindest diese nachrichtendienstlichen Mittel gesetzlich versagen und sie zu grundsätzlich offener Informationsbeschaffung verpflichten. Eine solche Behörde sollte als Instrument der Politikberatung ausgestaltet werden. Im übrigen obliegt der Schutz der Verfassung den Bürgern und Bürgerinnen des Landes - sofern es eine „gute“ Verfassung ist, die dem internationalen Standard der Bürger- und Menschenrechte entspricht und die demokratische Strukturen garantiert. Die Verwirklichung einer solchen Verfassung muß täglich erkämpft werden.

**"State in State"  
Stasi, the East German Security and  
Intelligence Agency :  
Disbandment and Inquiry**

**Mr. Rolf Goessner**

1  
Rechtsanwalt Dr. Rolf Gössner (Bremen)

## Staat im Staate

### Das „Stasi“-System

der ehemaligen Deutschen Demokratischen Republik,  
seine Auflösung und Aufarbeitung

Vortrag während der Internationalen Konferenz über Geheimdienste  
in Seoul/Sudkorea (Februar 1997)

Ich wurde gebeten, über den Geheimdienst der ehemaligen Deutschen Demokratischen Republik (DDR) - also des früheren „real-sozialistischen“ Ostdeutschlands - zu sprechen. Dabei soll ich über Strukturen und Mechanismen des Mißbrauchs, aber auch über den Kampf gegen diesen Geheimdienst berichten sowie über die Bemühungen im vereinten Deutschland, diese Geschichte aufzuarbeiten und die Opfer zu rehabilitieren.

MfS - das ist die Abkürzung für das Ministerium für Staatssicherheit der ehemaligen DDR bzw. Ost-Deutschlands, „Stasi“ - das ist die Abkürzung für die „Staats-sicherheit“ bzw. den Staatssicherheitsdienst, der mit dem MfS weitgehend identisch war. Mit Gesetz vom 8. Februar 1950 wurde dem MfS die Aufgabe zugeteilt, als *einheitliches Aufklärungs- und Abwehrorgan mit geheimdienstlichen Mitteln und Methoden die inneren und äußeren Sicherheitsinteressen der DDR zu gewährleisten*. Wenig später erhielt die Stasi neben ihren geheimdienstlichen Befugnissen auch polizeilich-exekutive Befugnisse - sie konnte also nicht nur per Observation und Abhöraktionen Informationen sammeln, sondern beispielsweise auch Hausdurchsuchungen, Paßkontrollen und Fahndungsmaßnahmen durchführen. Die Stasi hatte *alle Rechte, die auch die sog. Volkspolizei der DDR hatte*. Sie konnte auch polizeiliche und staatsanwaltschaftliche Untersuchungen nach der Strafprozess-Ordnung durchführen, also Ermittlungen, Inhaftierungen, Verhöre. Die Stasi bzw. das MfS in Berlin(Ost), der damaligen Hauptstadt der DDR, war *zentralistisch organisiert*. Die 15 Bezirksverwaltungen des MfS mit ihren Abteilungen sowie die zahlreichen Kreisdienststellen agierten nicht selbständig. Das MfS hatte u.a. folgende Aufgaben:

1. Vorbeugende Spionageabwehr: Jede Tätigkeit ausländischer Geheimdienste sollte unterbunden werden.
2. Aufklärung von Plänen und Aktivitäten anderer Staaten und nichtstaatlicher Organisationen, die sich nach dem Verständnis des MfS gegen die Verbündeten der DDR richteten - etwa die „Aggressivität des westdeutschen Imperialismus“.
3. Das MfS sollte alle gegen die sozialistische Staats- und Gesellschaftsordnung gerichteten Bestrebungen möglichst frühzeitig und umfassend aufdecken, bekämpfen und verhindern. Dabei sollten alle gegen die Politik der Partei- und Staatsführung gerichteten Entwicklungen bereits im Ansatz erkannt und bekämpft werden.

→Telefax

Fax-Nr.:	
An:	Mr. Prof. Kwak Nohyun
Von:	
Datum:	22/2/1997
Seiten:	9

4. Zu den Aufgaben gehörte auch die Sicherheitsüberprüfung von politisch wichtigen bzw. verdächtigen Personen, die für bestimmte Aufgaben vorgesehen waren. Das MfS hatte die Aufgabe, alle „nicht legalen Personenzusammenschlüsse“ mit geheimdienstlichen Mitteln zu durchdringen, um eine Ausbreitung und Masseneinfluß zu verhindern.
5. Das MfS mußte auch die Volkswirtschaft, das Post- und Fernmeldewesen und die Staatsgrenze gegen kriminelle Handlungen, gegen Sabotage etc. vorbeugend sichern.

Diese Aufgaben wurden in verschiedenen Verwaltungen, Abteilungen und Arbeitsgruppen des MfS gebündelt - so z.B. in der Hauptverwaltung Aufklärung (HVA), in den Hauptabteilungen Militärabwehr, Spionageabwehr, Terrorabwehr, Beobachtung/Ermittlung, Untersuchungshaft/Strafvollzug, Volkswirtschaft, Post und Verkehr, in den Abteilungen Telefonüberwachung, Postkontrolle, Bewaffnung und Chemischer Dienst, Personenschutz usw.

Das MfS konzentrierte sich immer mehr darauf, oppositionelle Aktivitäten sowie alle Bestrebungen, die DDR verlassen zu wollen, frühzeitig aufzuklären und zu unterbinden. Insbesondere kirchliche Kreise gerieten im Lauf der Jahre immer mehr ins Visier der Stasi, weil sich die Kirche in der DDR zu einem Kristallisationspunkt der Opposition herausgebildet hat. Je schlechter die Situation in der DDR, je schlechter die Versorgungslage, je größer die Unzufriedenheit in der Bevölkerung, desto größere präventive und repressive Anstrengungen unternahm die Stasi, um die Opposition zu zersetzen, zu spalten, zu provozieren, zu delegitimieren, im Keim zu ersticken - was dann, wie wir wissen, letztlich doch nicht gelungen ist, obwohl alle politischen, ökonomischen und gesellschaftlichen Bereiche von der Stasi durchdrungen, erfaßt und nahezu flächendeckend kontrolliert worden sind. Diese in weiten Bereichen flächendeckende Beobachtung und Bespitzelung wurde dadurch erreicht, daß andere Einrichtungen, wie Schulen und Universitäten, andere Organisationen, wie Kirchen und Schriftstellerverband, sowie Betriebe einbezogen wurden. Dieses Vorgehen entsprach dem realsozialistischen Verständnis einer einheitlich organisierten Macht, die alle politischen, wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen und wissenschaftlichen Teilbereiche des Systems umfaßte und dem Willen einer Führung, der Sozialistischen Einheitspartei, unterwarf. Die Anzahl der hauptamtlichen Mitarbeiter der Stasi nahm im Laufe der siebziger und achtziger Jahre erheblich zu: von 1972 bis 1989 hat sie sich fast verdoppelt: auf insgesamt fast 100.000 (bei einer Bevölkerung von etwa 16 Millionen). Hinzu kam ein dichtes Netz aus nebenamtlichen Zuträgern, „freien“ Mitarbeitern, Informanten und Spitzeln, die in nahezu allen gesellschaftlichen Bereichen konspirativ tätig waren - immer auf der Suche nach dem „inneren Feind“ und den „subversiven Elementen“. Sie hießen „Inoffizielle Mitarbeiter“ (IM), „Gesellschaftliche Mitarbeiter für Sicherheit“ (GMS), „Geheime Informanten“ (GI) oder „Offiziere im besonderen Einsatz“ und zählten nach inoffiziellen Schätzungen Ende der achtziger Jahre mindestens 110.000 Personen. Sie wurden entsprechend interner Richtlinien

en rekrutiert, überprüft und in der Regel dann förmlich (schriftlich) verpflichtet. Sie wurden ständig von den hauptamtlichen Stasi-Mitarbeitern überprüft, in konspirativen Wohnungen vernommen und mußten Berichte über ihre Beobachtungen, Kontakte und Einschätzungen anfertigen. Diese enorm hohe Zahl von inoffiziellen Mitarbeitern in allen gesellschaftlichen Bereichen war charakteristisch für die Stasi und ihre Infiltrations- und Zersetzungsbearbeitung. Deshalb gibt es schließlich auch so viele Opfer der Stasi und ihrer Mitarbeiter - also überwachte und denunzierte Menschen, die selbst in der eigenen Familie vor Ausspähung nicht sicher sein konnten. Diese krakenartige Durchdringung der Gesellschaft förderte eine „Kultur des Mißtrauens“ und schließlich eine Woge der Entrüstung. 5 Millionen der 16 Millionen Menschen waren im zentralen Stasi-Computer erfaßt.

### DDR-„Stasi“ und BRD-„Verfassungsschutz“

Unterschiede und Gemeinsamkeiten - Zwei ungleiche Geschwister?

Die Stasi ist nach ihrer Auflösung 1989/1990 und nach der deutschen Vereinigung im Jahre 1990 zum Inbegriff des Bösen geworden, demgegenüber sich die Geheimdienste westdeutscher Prägung im Kontrast wie nicht-verwandte, rechtsstaatlich organisierte Wohltätigkeitsvereine abheben können. Bevor ich auf das Ende der Stasi und die Aufarbeitung der MfS-Geschichte eingehe, möchte ich deshalb im folgenden versuchen, die Unterschiede und Gemeinsamkeiten der Ost-Stasi und der Westdeutschen Geheimdienste zu skizzieren.

Die ostdeutsche Stasi und die westdeutschen Geheimdienste, insbesondere der Inlandsgeheimdienst „Verfassungsschutz“, sind nicht auf eine Stufe zu stellen. Sie sind bzw. waren vollkommen unterschiedlich strukturiert und ausgestattet. Sie sichern bzw. sicherten unterschiedliche Staatsformen, Machthaber und Gesellschaftssysteme.

Die Stasi war ein Partei-Geheimdienst - sog. „Schild und Schwert“ der Sozialistischen Einheitspartei SED. Die westdeutschen Geheimdienste - „Verfassungsschutz“ (VS), „Bundesnachrichtendienst“ (BND) und „Militärischer Abschirmdienst“ (MAD) - sind genaugenommen *Regierungsgeheimdienste*. Das heißt: im Dienste der jeweiligen Regierungsmehrheit - allerdings mit einem nicht zu unterschätzenden Eigenleben und mit einer Eigendynamik, die bestimmte Regierungskonstellationen überdauern.

Die Stasi war einheitlich strukturiert und zentral organisiert, der „Verfassungsschutz“ (VS) ist föderal gegliedert - entsprechend dem föderalen Aufbau der Bundesrepublik Deutschland. Da jedes Bundesland einen eigenen Verfassungsschutz (Landesämter für VS) hat, gibt es zum Teil erhebliche Unterschiede in Aufbau und Arbeitsweise. Manche Landesämter sind eher liberal, andere eher autoritär - je nach den politischen Konstellationen in dem jeweiligen Bundesland. Eine solche föderale Organisation ist im übrigen besser zu kontrollieren.

Die Stasi vereinigte die Funktion eines Inlandsgeheimdienstes, also die Überwachung der eigenen Bevölkerung und Spionageabwehr, und die Funktion eines Auslandsgeheimdienstes, also die Auslandsaufklärung bzw. Spionage (HVA = „Hauptabteilung Aufklärung“ des MfS). In Westdeutschland existieren insgesamt drei Geheimdienste: der „Verfassungsschutz“ für die Beobachtung des sog. politischen oder inneren Feindes, des Verfassungsfeindes oder von sog. Extremisten sowie zur Spionageabwehr; der Bundesnachrichtendienst (BND) für die Auslandsaufklärung (er darf prinzipiell nicht im Innern Deutschlands tätig werden, woran er sich allerdings nicht immer hält); der Militärische Abschirmdienst (MAD) als Sicherheitsdienst der Bundeswehr.

Die Stasi war Geheimdienst und Geheimpolizei zugleich, das heißt: Sie hatte nachrichtendienstliche und exekutive Befugnisse in einer Hand. In Westdeutschland und nun im vereinten Deutschland gilt das Gebot der (organisatorischen und funktionellen) Trennung von Geheimdiensten und Polizei. Dies ist eine Konsequenz aus den leidvollen Erfahrungen mit der faschistischen Geheimen Staatspolizei „Gestapo“ im Nationalsozialismus, die allumfassend nachrichtendienstlich und vollziehend (exekutiv) tätig war. Polizei und Geheimdienste sollten also - auf Veranlassung der Westalliierten - strikt voneinander getrennt werden, um eine undemokratische Machtkonzentration zu verhindern. Das heißt: Geheimdienste in (West-)Deutschland sollen keine exekutiven Befugnisse haben, die Polizei keine nachrichtendienstlichen Mittel anwenden dürfen. Leider ist dieser Grundsatz längst aufgeweicht. Insbesondere die deutsche Polizei arbeitet mittlerweile auch mit geheimdienstlichen Mitteln und Methoden.

Die Ost-Stasi und der West-Verfassungsschutz sind auch unterschiedlich in der Dimension sowie in ihrer Intention und Fähigkeit, weite Teile der Gesellschaft geheimdienstlich zu durchdringen, zu infiltrieren. Die Stasi arbeitete großflächig, wesentlich personalintensiver und damit auch „persönlicher“ und „allgegenwärtig“; sie war über ihre unterschiedlichen Mitarbeiter in vielen gesellschaftlichen Bereichen präsent - hatte sozusagen das lauschende Ohr an der Basis.

Aber die Stasi hinkte technologisch gesehen - insbesondere was die elektronische Datenverarbeitung angeht - dem Verfassungsschutz und den anderen westdeutschen Geheimdiensten um weit über ein Jahrzehnt hinterher.

Der Verfassungsschutz arbeitet wesentlich differenzierter und zielgerichteter, wesentlich technologieintensiver (Nachrichtendienstliches Informationssystem NADIS) und damit auch „abstrakter“, „unpersönlicher“, als die Stasi mit ihren fast 100.000 hauptamtlichen Mitarbeitern und über 100.000 inoffiziellen Spitzeln.

Die Menschen in Ost- und Westdeutschland entrüsteten sich zurecht über die aufgedeckten, überwiegend menschenrechtswidrigen Aktionen und Methoden der ehemaligen Stasi. Doch manche dieser Arbeitsweisen, Mittel und Methoden gleichen denen der West-Geheimdienste und der politischen Polizei (Polizeilicher

„Staatsschutz“) in weiten Teilen - wenn auch die Dimensionen der Anwendung vollkommen unterschiedlich sind. Dazu gehört die systematische Anwendung nachrichtendienstlicher Mittel - also der Einsatz von Agenten, Verbindungsleuten, Informanten, agents provocateurs, Observationen und Abhör-Aktionen unter Einsatz von technischen Mitteln. Dazu gehört das Mittel der politischen Provokation, der Anstiftung zu Straftaten und das Mittel der Infiltration von sozialen und politisch verdächtigen Szenen und Gruppen.

Die *innenpolitische Kernfunktion* beider Geheimdienste in Ost wie in West waren nahezu identisch: Sicherung des jeweiligen Staates und des jeweils unterschiedlichen sozio-ökonomischen status quo - im Zweifel auch gegen eine Mehrheit der Bevölkerung, zumindest aber gegen aufmüpfige und politisch „verdächtige“ Teile und ihr soziales Umfeld. Im Rahmen politischer und juristischer Vorgaben definieren diese Geheimdienste selbst, wen sie als sog. inneren Feind, als Staats- oder Verfassungsfeind ansehen und verfolgen. In der herrschenden Sicherheitskonzeption gilt der Mensch als potentielles Sicherheitsrisiko, das möglichst frühzeitig überwacht und gegebenenfalls ausgeschaltet werden muß.

Die bundesdeutschen Geheimdienste werden im Unterschied zur Stasi von den kritischen Medien kontrolliert im Sinne einer Art „Einzelfall-Kontrolle“ (vulgo: Skandal-Berichterstattung). Die Medien haben in der Bundesrepublik die meisten Geheimdienst-Skandale aufgedeckt. Darüber hinaus gibt es *institutionelle Kontrollen*: die Binnenkontrolle durch die Ministerien, die parlamentarische und die gerichtliche Kontrolle. Diese Kontrollinstanzen sind jedoch, so hat sich herausgestellt, Geheimdiensten und ihren Machenschaften nicht gewachsen.

Die Stasi hatte eine ausgeprägte Tendenz, *Staat im Staat* zu sein. Sie wurde praktisch kaum kontrolliert - es sei denn von der Sozialistischen Einheitspartei SED, mit der sie - als Partei-Geheimdienst - praktisch verflochten war und deren Direktiven sie zu vollziehen hatte.

#### Die Auflösung der Stasi (1989/90)

Zurück zur Stasi und ihrem Ende: Im Herbst 1989 wurde durch die anhaltenden Massendemonstrationen die politische Wende in der DDR eingeleitet. Die Protestierenden forderten mit immer größerem Nachdruck die Auflösung des MfS/der Stasi. Der jahrelang angestaute Zorn gegenüber dieser molochartigen Behörde führte zu der Forderung, diese Institution aufzulösen, die Stasi-Mitarbeiter einer nützlichen Arbeit zuzuführen (in der „Produktion“), die Schuldigen zu bestrafen und die Opfer zu rehabilitieren. Die neue DDR-Regierung beugte sich dem Druck, indem sie das bisherige MfS in ein sog. „Amt für Nationale Sicherheit“ umwandeln wollte. Das neue Amt sollte weniger Personal haben, das sich allerdings aus alten Stasi-Mitarbeitern rekrutieren sollte; auch die Aufgaben sollten weitgehend dieselben bleiben.

Die Bevölkerung quittierte diese Pläne mit neuen Protesten. Die meisten Kreisdienststellen des MfS wurden von Demonstranten besetzt, Tresore geknackt und die Akten von sog. „Bürgerkomitees zur Auflösung der Stasi“ sichergestellt. Diese Komitees, die häufig aus Demonstrationen hervorgegangen sind, arbeiteten sehr diszipliniert und verhinderten auch, daß von MfS-Mitarbeitern weiter Stasi-Akten vernichtet wurden. Es dürfte wohl in der Geschichte ohne Beispiel sein, daß Bürger einen eigentlich (zu jener Zeit) noch intakten Geheimdienst besetzt halten, um dessen Arbeit zu überwachen und das Schriftgut sicherzustellen. Im weiteren Verlauf kam es zu sog. Sicherheitspartnerschaften zwischen den Bürgerkomitees, der Volkspolizei und den Staatsanwaltschaften, die von nun an die Auflösung der Stasi gemeinsam überwachten. Damit erhielten die Bürgerkomitees praktisch staatlichen Schutz.

Daraufhin trat die Führung des neuen „Amtes für Nationale Sicherheit“ zurück, die Hauptabteilungsleiter wurden entlassen. Im Dezember 1989 wurde das Amt aufgelöst. Der neugebildete sog. *Runde Tisch mit Vertretern des Staates, der Parteien, der Kirchen und der Bürgerbewegung* bildete eine *Arbeitsgruppe Sicherheit*, um die Auflösung zu kontrollieren und zu forcieren. Tausende von Stasi-Mitarbeitern wurden entlassen, die Kreisämter aufgelöst und alle Waffen unter Verschluss genommen. Am 15. Januar 1990 wurde die MfS-Zentrale in Berlin von mehreren Tausend Demonstranten und Mitgliedern des Bürgerkomitees gestürmt. Es kam erstmals zu chaotischen Situationen, in denen Stasi-Akten durch die Luft flogen, Bilder zertrümmert und Türen eingetreten wurden. In diesem Chaos, das möglicherweise bewußt inszeniert worden ist, sind Akten verschwunden und möglicherweise vernichtet oder in die Hände fremder Geheimdienste gelangt.

Von nun an begann auch die Arbeit der Sichtung und Auswertung des gesicherten Stasi-Materials. Die Bürgerkomitees wurden von einem *staatlichen Auflösungskomitee* mit etwa 180 Mitarbeitern abgelöst. Um das Material und die Strukturen entschlüsseln zu können, mußte man sich auch ehemaliger Stasi-Mitarbeiter bedienen. Die restliche Belegschaft des MfS wurde entlassen, Liegenschaften gesichtet und umverteilt, elektronische Datenträger vernichtet und die Schweigepflicht der MfS-Mitarbeiter aufgehoben.

#### Aufarbeitung der Stasi-Geschichte (ab 1990 ff)

Die Opfer der Stasi haben berechtigterweise ein starkes Interesse daran, die Täter zur Rechenschaft zu ziehen, Einblick in die Vorgänge ihrer Unterdrückung zu erhalten und rehabilitiert oder entschädigt zu werden. Dafür haben die Bürgerrechtler der DDR vehement gekämpft. Sie haben nach dem Beitritt der DDR zur Bundesrepublik zwar nicht alles, aber doch einiges erreicht:

Die umfangreichen Stasi-Unterlagen, die aneinandergereiht eine Strecke von über 200 km ergeben, werden von einem Bundesbeauftragten und den Landes-

beauftragten für die Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes archiviert und verwaltet. Die Nutzung und Aufarbeitung regelt das sog. Stasi-Unterlagen-Gesetz (StUG) vom 29.12.1991 (mit Änderungen). Dieses Gesetz ist ein Novum in der Geschichte, denn noch nie wurde der Umgang mit der Hinterlassenschaft eines Geheimdienstes rechtlich mit der Intention geregelt,

1. allen ehemals Betroffenen, also den Stasi-Opfern, ohne Angabe von Gründen, Einsicht in die sie betreffenden Unterlagen zu ermöglichen,
2. ihnen damit den Weg zur persönlichen Aufarbeitung ihrer Lebensgeschichte sowie den Weg zur individuellen Rehabilitierung und Wiedergutmachung für erlittenes Unrecht zu ebnet,
3. festzustellen, wer hauptamtlich oder inoffiziell für die Stasi tätig war und die Aufklärung und Verfolgung von Straftaten der Stasi zu ermöglichen (insbesondere geht es dabei um die Mitverantwortung der Stasi für Todesschüsse an der Mauer, für Waffenhandel und Wirtschaftskriminalität),
4. darüber hinaus die wissenschaftliche, juristische, historische und politische Aufarbeitung der Stasi-Vergangenheit zu gewährleisten und zu fördern.

Als Sachverständiger bei der öffentlichen Anhörung des Bundestages zum Stasi-Unterlagen-Gesetz im Jahre 1991 habe ich dafür plädiert, die Aufarbeitung der Stasi-Geschichte per Strafverfolgung nicht in den Vordergrund zu stellen, weil die forensische „Wahrheit“ nicht die historische Wahrheit ist. Ich habe dafür plädiert, die Stasi-Akten-Inhalte sowie eine etwaige Stasi-Mitarbeit im konkreten Einzelfall differenziert zu beurteilen. Die DDR-Vergangenheit sollte von den betroffenen Bürgern selbst, weitgehend eigenverantwortlich, unabhängig und staatsfern aufgearbeitet werden - was jedoch, wie sich heute zeigt, nicht gelungen ist.

So sind etliche Stasi-Unterlagen widerrechtlich in die Hände der westdeutschen Geheimdienste „Verfassungsschutz“ und „Bundesnachrichtendienst“ gelangt. Sie sind also teilweise die illegitimen Erben der Stasi geworden und haben damit rechtsstaatswidrig zustande gekommenes Material erworben. Alle neuen Bundesländer der ehemaligen DDR haben inzwischen Verfassungsschutz-Ämter erhalten. Damit wurden der stasi-geschädigten Bevölkerung neue Geheimdienste zugemutet, ohne daß hierüber eine gesellschaftliche Diskussion stattgefunden hat.

Die öffentliche Diskussion um die sog. Inoffiziellen Mitarbeiter der Stasi verlief wenig differenziert und nahm zeitweise regelrecht inquisitorische Züge an. Zum einen gab es zahlreiche denunziatorische Anschuldigungen gegen Menschen, denen keine Stasi-Mitarbeit nachzuweisen war. Zum anderen ist eine grobe Einteilung in Opfer und Täter wenig tauglich, da es qualitative Unterschiede in der Art der geleisteten Stasi-Arbeit gibt und da es Fälle gab, in denen Stasi-Opfer in eine Täter-Rolle gepreßt worden sind.

Der deutsch-deutsche Einigungsvertrag sah die Entfernung von Ex-Stasi-Mitarbeitern aus Positionen vor, die besonderes Vertrauen erfordern. Auf Ersuchen von Parlamenten, des Öffentlichen Dienstes, der Kirchen, der Wirtschaft sowie von

Parteien und Verbänden werden einzustellende Personen auf eine mögliche Stasi-Vergangenheit untersucht. Einerseits führte undifferenziertes Vorgehen zur Gefahr von Berufsverboten, zu politischen Säuberungen und Ausgrenzungen. Andererseits sind inzwischen etliche ehemalige Stasi-Mitarbeiter selbst in sensiblen Bereichen des öffentlichen Dienst untergekommen - etwa bei der Polizei.

Die Geschichte der DDR wird in Hunderttausend Strafverfahren wegen Regierungs- und Vereinigungskriminalität „aufgearbeitet“. Manche sprechen längst von „Abrechnung“, von Rache und „Siegerjustiz“ der Westdeutschen über die Ostdeutschen. Die anfängliche Idee einer Amnestie wurde rasch wieder verworfen.

Eine international und interdisziplinär besetzte Forschungsgruppe, internationale Foren und eine Art internationale Jury wären besser geeignet gewesen, die Geschichte, die Errungenschaften und Fehlentwicklungen des DDR-Systems mit unterschiedlichen Mitteln, differenziert und jenseits von individueller Schuld aufzuarbeiten. Denn was auf Dauer wichtiger erscheint, als die Klärung individueller Schuld und Sühne sowie eine gnadenlose politische Säuberung, ist die Aufdeckung der Strukturen und Arbeitsmethoden jenes autoritären Staatssicherheits- und Unterdrückungssystems, die Erforschung der sozioökonomischen Bedingungen und der psychosozialen Mechanismen in der DDR-Gesellschaft - unter besonderer Berücksichtigung der politischen Verantwortung der Sozialistischen Einheitspartei SED für die herrschende Staatsideologie und Sicherheitskonzeption. Eine ernsthafte Aufarbeitung der Geschichte des MfS kann nicht isoliert von einer Analyse des bürokratisch-autoritären Systems staatlicher und gesellschaftlicher Herrschaftsausübung in der DDR betrieben werden. Sie kann nicht isoliert vorgenommen werden vom historischen Umfeld nach der alliierten Befreiung Deutschlands vom Faschismus. Sie muß die speziellen Bedingungen der Zeit des kalten Krieges berücksichtigen sowie die Rolle der Weltmächte in der Ost-West-Auseinandersetzung und die Rolle Westdeutschlands als „Bollwerk gegen den Kommunismus“ im Osten. Sie muß insbesondere auch die Aktivitäten und Machenschaften der westlichen Geheimdienste in jener Zeit berücksichtigen. Das bedeutet: Auch diese Institutionen und ihre Entwicklung müssen aufgearbeitet werden.

Erst durch eine solche Untersuchung unter Einbeziehung der sozioökonomischen und psychosozialen Strukturen und Mechanismen wird sich auch herausfinden lassen, wie sich Menschen zu Spitzeldiensten abrichten lassen konnten bzw. diese „freiwillig“ leisteten, wie dieses System, mit Hunderttausenden von individuellen Zuträgern aufgebaut, so lange Zeit aufrechterhalten werden konnte, und wie es - trotz dieses perfekt wirkenden Apparates - zu einer Umwälzung von unten kommen konnte, einer Umwälzung, die letztlich zur Auflösung des Apparates und eines ganzen Staates führte.

#### Literaturauswahl:

- Der Bundesbeauftragte, Anatomie der Staatssicherheit - MfS-Handbuch, Berlin 1995  
Der Bundesbeauftragte, Zweiter Tätigkeitsbericht 1995  
Der Bundesbeauftragte, Die Inoffiziellen Mitarbeiter, Berlin 1992  
Gauck, Die Stasi-Akten, Reinbek 1991  
Gill/Schröter, Das Ministerium für Staatssicherheit, Berlin 1991  
Gössner, Die geschichtliche Aufarbeitung nicht dem Staat überlassen, in: Gysi u. a. (Hg.), Zweigeteilt, Hamburg 1991, S. 75 ff.  
Gössner, Die vergessenen Justizopfer des Kalten Kriegs - Über den geschichtlichen Umgang mit der deutschen Geschichte in Ost und West, Hamburg 1994  
Jeike/Maurer/Schröder, die Eroberung der Akten- Das Stasi-Unterlagen-Gesetz, Mainz 1992; darin: Gössner, Die illegitimen Erben und der pauschale Umgang mit dem Stasi-Vorwurf (S. 33 ff).  
Krone u. a., Werin wir unsere Akten lesen. Handbuch zum Umgang mit den Stasi-Unterlagen, Berlin 1992  
Schumann, Vernichten oder Offenlegen, Berlin 1995 (Bundesbeauftragter 1/95)  
Stoltenberg, Stasi-Unterlagen-Gesetz, Kommentar, Baden-Baden 1992  
Worst, Das Ende eines Geheimdienstes, Berlin 1991

An:	Mr. Prof. Kwak Nohyun
Von:	
Datum:	22/2/1997
Seiten:	12

#### Zusammenfassung

Rechtsanwalt Dr. Rolf Gössner (Bremen)

#### Staat im Staate

**Das „Stasi“-System der ehemaligen Deutschen Demokratischen Republik, seine Auflösung und Aufarbeitung**  
*Internationalen Konferenz über Geheimdienste in Seoul/Südkorea*

#### Stasi - Geheimdienst und Geheimpolizei

Mit Gesetz vom 8.2.1950 wurde dem Ministerium für Staatssicherheit (MfS, auch als „Stasi“ bezeichnet) die Aufgabe zugeteilt, als einheitliches Aufklärungs- und Abwehrorgan mit geheimdienstlichen Mitteln und Methoden die inneren und äußeren Sicherheitsinteressen der DDR zu gewährleisten. Die sog. „Stasi“ ist nach ihrer Auflösung 1989/1990 und nach der deutschen Vereinigung im Jahre 1990 zum Inbegriff des Bösen geworden, demgegenüber sich die Geheimdienste westdeutscher Prägung im Kontrast wie nicht-verwandte, rechtsstaatlich organisierte Wohltätigkeitsvereine abheben können. Die Stasi war ein Partei-Geheimdienst - sog. „Schild und Schwert“ der Sozialistischen Einheitspartei SED. Sie war einheitlich strukturiert und zentral organisiert. Sie vereinigte die Funktion eines Inlandsgeheimdienstes, also die Überwachung der eigenen Bevölkerung und Spionageabwehr, und die Funktion eines Auslandsgeheimdienstes, also die Auslandsaufklärung bzw. Spionage. Die Stasi war Geheimdienst und Geheimpolizei zugleich, das heißt: Sie hatte nachrichtendienstliche und exekutive Befugnisse in einer Hand. Die Stasi hatte die Fähigkeit, weite Teile der Gesellschaft geheimdienstlich zu durchdringen, zu infiltrieren. Sie arbeitete großflächig und personal-intensiv; sie war über ihre unterschiedlichen Mitarbeiter in vielen gesellschaftlichen Bereichen präsent - hatte sozusagen das lauschende Ohr an der Basis. Die Anzahl der hauptamtlichen Mitarbeiter der Stasi nahm in den sechziger und achtziger Jahre erheblich zu: von 1972 bis 1989 hat sie sich fast verdoppelt - auf insgesamt fast 100.000 (bei einer Bevölkerung von etwa 16 Millionen). Hinzu kam ein dichtes Netz aus nebenamtlichen Zuträgern, „freien“ Mitarbeitern, Informanten und Spitzeln, die in nahezu allen gesellschaftlichen Bereichen konspirativ tätig waren - immer auf der Suche nach dem „inneren Feind“ und den „subversiven Elementen“. Sie zählten nach inoffiziellen Schätzungen Ende der achtziger Jahre mindestens 110.000 Personen. Sie wurden entsprechend interner Richtlinien rekrutiert, überprüft und in der Regel dann förmlich (schriftlich) verpflichtet. Diese enorm hohe Zahl von inoffiziellen Mitarbeitern in allen gesellschaftlichen Bereichen war charakteristisch für die Stasi und ihre Infiltrations- und Zersetzungsarbeit. Deshalb gibt es auch so viele Stasi-Opfer. Die Stasi hatte eine ausgeprägte Tendenz, Staat im Staat zu sein. Sie wurde praktisch kaum kontrolliert - es sei denn von der Sozialistischen Einheitspartei SED, mit der sie - als Partei-Geheimdienst - praktisch verflochten war und deren Direktiven sie zu vollziehen hatte. Das MfS konzentrierte sich immer mehr darauf, oppositionelle Aktivitäten sowie alle Bestrebungen, die DDR verlassen zu wollen, frühzeitig aufzuklären und zu unterbinden. Je schlechter die Situation in der DDR, je größer die Unzufriedenheit in der Bevölkerung, desto größere präventive und repressive Anstrengungen unternahm die Stasi, um die Opposition zu zersetzen, zu spalten, zu provozieren, zu delegitimieren, im Keim zu ersticken - was dann letztlich doch nicht gelungen ist.

### Auflösung der Stasi (1989/90)

Im Zuge der oppositionellen Bewegung gegen Ende der achtziger Jahre, im Verlaufe von Massendemonstrationen und der Bildung von sog. Bürgerkomitees zur Auflösung der Stasi, kam es schließlich 1989/90 zur Besetzung von Stasi-Gebäuden und zur Sicherstellung von Stasi-Akten durch die aufgebrauchten Bürger. Es dürfte wohl in der Geschichte ohne Beispiel sein, daß Bürger einen eigentlich (zu jener Zeit) noch intakten Geheimdienst besetzt halten, um dessen Arbeit zu überwachen und das Schriftgut sicherzustellen. Tausende von Stasi-Mitarbeitern wurden entlassen, die Kreisämter und später auch die Bezirksverwaltungen und die Stasi-Zentrale aufgelöst und alle Waffen unter Verschuß genommen.

### Aufarbeitung der Stasi-Geschichte (ab 1990/91 ff)

Die Opfer der Stasi haben berechtigterweise ein starkes Interesse daran, die Täter zur Rechenschaft zu ziehen, Einblick in die Vorgänge ihrer Unterdrückung zu erhalten und rehabilitiert oder entschädigt zu werden. Dafür haben die Bürgerrechtler der DDR vehement gekämpft. Sie haben nach dem Beitritt der DDR zur Bundesrepublik zwar nicht alles, aber doch einiges erreicht.

Die umfangreichen Stasi-Unterlagen, die aneinandergereiht eine Strecke von über 200 km ergeben, werden von einem Bundesbeauftragten und fünf Landesbeauftragten archiviert und verwaltet. Die Nutzung und Aufarbeitung regelt das sog. Stasi-Unterlagen-Gesetz (StUG) vom 29.12.1991. Dieses Gesetz ist ein Novum in der Geschichte, denn noch nie wurde der Umgang mit der Hinterlassenschaft eines Geheimdienstes rechtlich mit der Intention geregelt,

1. allen Stasi-Opfern Einsicht in die sie betreffenden Unterlagen zu ermöglichen,
2. ihnen damit den Weg zur persönlichen Aufarbeitung ihrer Lebensgeschichte sowie den Weg zur individuellen Rehabilitierung und Wiedergutmachung für erlittenes Unrecht zu ebnen,
3. festzustellen, wer hauptamtlich oder inoffiziell für die Stasi tätig war und die Aufklärung und Verfolgung von Straftaten der Stasi zu ermöglichen,
4. darüber hinaus die wissenschaftliche, juristische, historische und politische Aufarbeitung der Stasi-Vergangenheit zu gewährleisten und zu fördern.

Wie widersprüchlich dieser Aufarbeitungsprozeß in der neuen Bundesrepublik abgelaufen ist, soll ebenfalls Gegenstand des Vortrages sein, um dann beurteilen zu können, ob ein ähnliches Verfahren auch für die Liberalisierung oder gar Auflösung anderer Geheimdienste sinnvoll erscheint.

## **Citizens' Struggles against FBI's abusive political surveillance and CIA's covert foreign operations**

Ms. Kit Gage

Kit Gage  
 Washington Representative  
 National Committee Against Repressive Legislation (NCARL)  
 3321-12th St. NE  
 Washington, DC 20017  
 USA  
 202-529-4225

#### FIRST AMENDMENT, U.S. BILL OF RIGHTS ATTACHED TO THE CONSTITUTION

"CONGRESS SHALL MAKE NO LAW RESPECTING AN ESTABLISHMENT OF RELIGION, OR PROHIBITING THE FREE EXERCISE THEREOF; OR ABRIDGING THE FREEDOM OF SPEECH, OR OF THE PRESS; OR THE RIGHT OF THE PEOPLE PEACEABLY TO ASSEMBLE, AND TO PETITION THE GOVERNMENT FOR A REDRESS OF GRIEVANCES." ratified Dec. 17, 1791

The true democracy of a country might best be measured by its ability to allow dissent to blossom in a safe and productive manner, free from government harassment and intimidation. I would postulate that not the size of the army, the gross national product, the fact of elected government, but the ability of the downtrodden to complain and be heard is critical to the evolution of government to handle the evolving needs of its people. Peaceful protests which can bring about change stabilize governments over the long term.

By this measure the United States gets only mixed reviews. The history of political change in the United States is riddled with violence and suppression. In this century despite the constitution, many structures were established specifically to put down peoples' movements. In the early years the government explicitly took the side of companies against labor unions. Investigating, infiltrating, and suppressing labor was the foundation of the Federal Bureau of Investigation (FBI) in its early years, not fighting crime as was its reputation. Fear that the Bolshevik Revolution in Russia in the form of a workers' revolt would spread to the U.S. fueled the creation of this U.S. federal police force distinct from the military and from local police.

Again from the earliest years of the FBI, African Americans and people of other races and non-dominant ethnicities were targeted as threats, as subversive, dangerous and worse. The entire century's movement for basic civil and constitutional rights was covered by the FBI as a prime threat to the government worthy of extraordinary suppression, both overt and covert.

During and following the Second World War, the U.S. effort to counteract the Soviet Union's influence at home became more organized. All dissent within the U.S. of virtually any stripe was viewed as part of an monolithic plot to overthrow the government and suppressed by government action. Over a period of years laws came into line with this world view, perhaps the most central of which criminalized membership in organizations regardless of a person's actions or any criminal intent. The list of organizations on the attorney general's list of prohibited groups in 1955 filled two

pages, two columns, small type.

#### NCARL

My boss, Frank Wilkinson, first drew the attention of this government as he and others attempted in the 1940s to establish the first racially integrated public or assisted housing project in Los Angeles. This was considered seditious and he was fired and blacklisted. As he joined those few brave souls who actively sought to stop what you all may know as McCarthyism, he came under more active attack by the government. Frank and others set up the National Committee to Abolish HUAC (House Committee on Un-American Activities), travelling around the country urging people to stand up for the right to dissent, the right to join organizations, the right to speak out. This and a few other organizations - the National Lawyers Guild, the Emergency Civil Liberties Committee included, came under extraordinary and secret efforts by the FBI to destroy them precisely because of their support of the right to associate, assemble and speak out, not for any hint of criminal activity.

FBI efforts included use of hundreds of agents around the country, constant surveillance, intimidation at every point, infiltrators who threatened, sabotaged and blocked meetings. In Frank's case, the FBI learned of a planned assassination effort, watched for it to happen, then noted it did not. He was never warned. The FBI used an informant to set Frank up to go to a meeting, supposedly of a Communist group (though he was told it was California Democrats) which it then used to frame him. He was called before HUAC himself and asked about this meeting he supposedly attended. On principle, he stood up for his First Amendment right of speech and association and did not answer their questions. His appeal reached the Supreme Court. By one vote it upheld his conviction, not knowing what the Justice Department did, that the informant used to frame him was considered unreliable and was no longer being used. Based on this "unreliable" evidence, Frank was jailed a year, one of the last to be jailed for claiming his right to the First Amendment.

It was not until decades later, by chance that a member of the ACLU noted that an infiltrator in its own group had provided information on Frank, that we learned the FBI had attempted to neutralize NCARL. We used the Freedom of Information Act in an initial attempt to obtain FBI files on him and on NCARL. Frustrating years later, attorneys were forced to sue to get a more complete and comprehensive set of files, now totalling some 160,000 pages and still heavily blacked out, but documenting a hand in glove relationship between the FBI and Congress to try and destroy those who would thwart them.

After 8 years of litigation, NCARL finally prevailed. The government is enjoined against spying against NCARL and liable for huge damages if they do. We may be almost the only explicitly protected persons in the country at this point. Similar suits by the National Lawyers Guild and other nonviolent political defense organizations have ended similarly with no cash settlements and lots of half-obscured files.

#### ATTACKS AGAINST AFRICAN AMERICANS

Some of the most egregious known FBI actions were against Black Power activists in the 1960s and 1970s, most specifically the Black Panther Party. These groups generally organized more aggressive campaigns of self-defense against white police attacks, self-reliance programs and stronger rhetoric than the more mainstream and older civil rights groups. All across the country the FBI, working with

local police, actively sought to destroy individuals and the organizations in the Black Power movements. In California, different black groups were pitted against each other, with the FBI writing fake notes and cartoons back and forth exacerbating differences to the point that rival members killed each other specifically because of FBI intervention. In Chicago in the famous Fred Hampton case, the FBI found one young Panther organizer particularly dangerous and staged a pre-dawn guns drawn attack on his home, murdering him and Mark Clark in cold blood. The reason Hampton was perceived to be dangerous was his effective nonviolent organizing of many poor black people in the Chicago area, helping set up breakfast programs for young children and encouraging education and life improvement and community organizing. All over the country these and other strategies were used to destroy the organization - it was split, infiltrated, discredited, maimed, jailed and killed, individually and organizationally. A very "successful" FBI operation over all.

Following the Panther organization's demise, survivors began to sue the FBI and in a few of the most egregious instances, proved the case against the FBI. In the Fred Hampton case, after years of legal fightback, the police and FBI were found guilty of murder and significant money damages received. The Panthers were dead, and jailed - many served dozens of years and some are still in jail for what are likely trumped up charges still on appeal. The decimation of and damage done to the larger African American community is inestimable.

The FBI publicly argued that the Panthers were dangerous because in relatively rare instances they advocated the use of guns for self-protection. This hardly explains the personal interest that J. Edgar Hoover, long time head of the FBI, privately took in destroying Martin Luther King who explicitly advocated non-violent action. It explains the reverse was true. All effective organizers of the black community were considered to be the real threats by the FBI. Panthers and Southern Christian Leadership Conference, young kids and older ministers alike were "subversive" because they were seeking societal change, education, equal opportunity, and a voice the political affairs.

All the same things done to Wilkinson were done to King only more so. He was blackmailed, urged to commit suicide, and given the FBI's close supervision of him, his death at least may have been allowed to occur by the FBI.

#### PUERTO RICANS AND NATIVE AMERICANS

Like African Americans, Puerto Ricans and Native Americans were certainly perceived as threats by the FBI and their lives were expendable.

Puerto Rico has been a U.S. colony since 1899, with fewer rights and privileges than states. From 1922 on that status fueled the independence movement in a fight that has often been bloody. U.S. government tools have included a major array of local police, FBI, CIA military and military intelligence. From 1960 the FBI secretly identified its goal as "destroying virtually the entire spectrum of left opposition on the island." Murder of activists and their families is celebrated in government files later obtained. Bombings of independence party officials, beatings and shootings, were not prosecuted by the government. The same methods of slander, fomenting infighting among groups, false arrest, torture of prisoners, as were used against African Americans were standard practice here, even after COINTELPRO, the notorious anti-dissent program officially was long ended, in the 1970s.

The American Indian Movement (AIM) and other Native American activists were subjected to true counterinsurgency warfare coordinated by the FBI but utilizing a huge military component, and a private squad of Indians fighting AIM. Fortunately AIM also galvanized public attention to their and other Native Americans' needs and rights. The FBI responded by expanding its effort infiltrating and subverting the movement. Perhaps the most well-known standoff came at the 36 month standoff at Wounded Knee in South Dakota, site of a different standoff in the last century. At one point the Indian "GOON" squad armed by the FBI was shooting over the heads of federal marshals at mostly unarmed AIM families. The marshals responded by firing at AIM. Over 60 AIM folks were killed, 342 assaulted, none prosecuted in what was full scale death squad activity. The attack was such an egregious human and civil rights disaster that it resulted in the judge dismissing the charges and expressing his outrage that the FBI he had "revered so long" had "stooped so low." These attacks were not done in secret - activists around the country at the time were desperately trying to help put a stop to the abuse. Further, the National Lawyers Guild joined with AIM to put up a political and legal defense of AIM members later arrested for resisting the government. We later found that even the legal team was infiltrated in a completely illegal manner by the government.

Later at Pine Ridge in a different standoff, dozens of Native Americans were injured, killed and forcibly disappeared and two federal agents were killed. The only prosecution was of the agents' possible killers, and in all probability AIM leader Leonard Peltier was framed for the killing. He remains in jail today, an international cause celebre, but jailed nonetheless.

#### THE CRACK IN THE ARMOR

It was only because some still unknown and uncaught activists broke into FBI offices in Media, Pennsylvania in 1971 and made public hundreds of files, that the dam broke then on the FBI. What were previously perceived as paranoid fantasies of buggings and breakins and infiltration became known as only the tip of the iceberg of reality. It was then on the dawn of the Watergate era that we realized the severity of the problem of a federal police out of control. Congressional hearings of the Church and Pike Committees helped bring out to public view the comprehensive nature of federal spying and neutralization, and its control from the very top of the government. Any thought that this was perhaps a few rogue programs was put to rest. It was then we effectively began to demand the cleanup of the national security apparatus with lawsuits, laws and attorney general guidelines.

There was a significant move at that time for an FBI Charter to comprehensively control the FBI. The ACLU and NCARI pushed the effort; the National Lawyers Guild and other groups thought the likely result would be insufficiently strong to control FBI excesses, and so opposed the move. No comprehensive law controlling the FBI ever passed at a national level. Most of the controls have been Executive Branch decisions, piecemeal laws or requirements brought about as a result of lawsuits.

In cities like Chicago, Seattle, New York, Los Angeles and San Francisco, so called "Red Squad" suits often were brought locally by coalitions of those organizations and individuals who had discovered they were victims of police spying. They demanded the dismantling of city police squads set up with FBI assistance to go after political activity. Further, as part of the resolution of the suits, they often set up legal systems of varying effectiveness to limit and monitor future activity. In the most expansive

cases, local police, state forces and federal FBI future actions were limited. In Chicago there was an injunction on future political spying by city police and FBI. In San Francisco a comprehensive system of oversight was installed which an independent civilian review board regularly evaluated all police investigations to ensure their protection of political activity. These suits in addition to the organizational suits mentioned above generally were resolved in the 1970's before the Reagan administration took over nationally.

Greg Nejeim will discuss in detail the specifics of the law and guideline changes which also took place following the Church and Pike committee reports.

#### REAGAN REINSTATES POLITICAL SPYING

President Reagan was inaugurated in 1981 and swiftly brought about a sea change in attitude at the highest levels. Those he appointed at the top of key agencies were explicit in some cases in their willingness to condemn political activists who disagreed with new government policies. In the case of William Casey of the CIA it was clear he wanted to go after political dissidents around the world who in any way disagreed with the Reagan capitalist world view.

#### EL SALVADOR CASE STUDY

During this time the U.S. became active in propping up the government of El Salvador against the actions of the Farabundo Marti National Liberation Front (FMLN) and many other Salvadoran activists, citizens and people around the world, including the U.S. who saw and were dismayed by the effects of a dictatorial government on the poor. This of course was perceived in the world view of Left against Right. U.S. against the Soviet sphere of influence, even if that latter influence was small. In the U.S. the unaffiliated Committee In Solidarity with the People of El Salvador (CISPES) was a central force helping educate people in the U.S. about the situation. It was just one of hundreds of organizations, however, helping poor people in El Salvador and educating people in the U.S.

By pure chance people found out in the mid 1980s that there was a major FBI investigation of hundreds of groups and thousands of individuals because of their interest and involvement in the Salvadoran cause. An FBI paid informant, Frank Varelli, got mad that he was not being paid enough and went public about his role, eventually testifying before Congress. For about two years, the FBI spent \$1 million investigating groups and individuals nationally, using surveillance, undercover infiltrators, trash, phone and bank information, and we suspect also break-ins to offices. Initially they were looking to confirm that these dissidents were supplying arms or money for arms to the FMLN, which was illegal and would justify an investigation. However, despite the fact that they found no evidence whatsoever that there was any arms connection, and no other illegal activity, the FBI kept open the investigation against its own rules, and kept this national spying network in place until it was exposed.

The public outcry was enormous. Congress held hearings in 1989, saying the FBI collected information on 2,375 individuals and 1,330 groups, files which "contain information about domestic political activities that the FBI should never have gathered." FBI Director Sessions publicly apologized for the FBI having violated its rules and promised to clean house but stipulated that all needed changes were internal. The bottom line, however, was a couple of agents fired, and a couple took early retirement. Congress in effect went along with the FBI, passing no legislation controlling

the FBI.

In Chicago, the Alliance to End Repression coalition that had won an injunction against the FBI spying in the Chicago area immediately sued because of the proof it had from released files that the FBI had violated the injunction. In that case the judge was sharply critical of the FBI, agreeing the action was a "serious violation" of the consent decree and that the FBI should pay court and legal costs. Of course the FBI has appealed and the case lives on today.

#### H.R. 50 THE FBI FIRST AMENDMENT PROTECTION ACT

At the same time, activists coordinating with NCARL were initiating a petition to Congress. More than 500 law professors - many specialists in constitutional law, hundreds of historians, and hundreds of writers and artists, and thousands of activists signed on to a petition calling for Congress explicitly to defend the right of political First Amendment expression from government intrusion, investigation and suppression.

The comprehensive petition was modified to become H.R. 50, The FBI First Amendment Protection Act, a bill introduced in the House of Representatives by Congressman Don Edwards, Chair of the Judiciary Subcommittee on Civil and Constitutional Rights. The bill, while not eliminating all vestiges of the anti-Communist McCarthy J. Edgar Hoover era, did prohibit First Amendment based investigations and had civil (money) damages for violations. Despite its significant though not overwhelming support in the House, and its timing not too long after the CISPES scandal, the bill was not moved by the Congress. Congress has a very short memory for such actions.

Instead, as part of the 1994 Omnibus Crime bill, which significantly expanded the kinds of investigations the FBI could initiate under the rubric of "anti-terrorism investigations", a small piece of H.R. 50 was inserted. It required that these national security investigations should not be investigations of First Amendment political activity. A simple insert. No penalty for violation, no jail time. It was however straightforward.

#### INNOCENT ARAB AMERICANS HARASSED DURING GULF WAR

Just to confirm that the FBI still has much to learn in distinguishing between people with the remotest connection to criminal intent, the U.S. Kuwait Iraq War was instructive. In a supposed effort to see if any Iraqis were planning terrorist attacks in the U.S. the FBI went to the offices and homes of dozens of Arab Americans and Muslims, asking them their opinions of the war and if they knew of any planned attacks. They interviewed random community leaders, by the FBI's own account, not anyone with any connection to groups even opposed to U.S. policy about the war.

#### ANTI-TERRORISM ACT of 1996

But the provision was not to last. In the first drafts of the new and much broader antiterrorism bill, the protection was removed. This act, signed in April 1996 had the support of the President and both major parties of Congress. Activists fighting the bill had an uphill challenge. What this meant is that the coalition fighting the bill was an amalgam of groups on the Left and Right, civil liberties activists, religious organizations, immigrant rights groups and concerned citizens. We worked to unite around principles unaffected by political view - that protecting the right of political expression was crucial to us all; - that protecting due process rights of all people was essential; - that vastly expanding the role

of federal law enforcement and loosening the language that separates crime fighting and going after political activity is a threat to democracy. After a long and remarkable David vs. Goliath fight, we lost and many of the bad parts of the bill passed.

The act criminalizes humanitarian assistance to groups remotely connected with violent activities in areas of conflict around the world. It would authorize investigations of and criminalize activities similar to those of U.S. based CISPES activists who only supported food aid or digging wells or providing clothing to orphans. Further, the kind of major national and international support for the end of apartheid in South Africa led by the African National Congress, would today be a legal target for FBI investigation and possible criminal prosecution. Imagine the ramifications that the U.S. people's support for the pursuit of peaceful political change is prohibited if there is some level of violent conflict in the area. The act also has treats immigrants as not worthy of due process rights, allowing the use of secret evidence to deport them for political activity. This is now the law.

#### SAN FRANCISCO FIGHTBACK

I just came back from a delightful victory in San Francisco. The FBI sought to set up a joint anti-terrorism center in the city, and in the process was seeking to waive or defeat the strong San Francisco ordinance limiting First Amendment investigations. The ACLU and NCARL learned of the plan, and at a public event honoring a long-time NCARL activist, succeeded in obtaining the mayor's public opposition to the plan. All this was in the papers, and it caused sufficient uproar that for the time being, the plan is off the table. We understand the FBI is quite angry.

#### CIA ABUSES

The history of FBI abuses in the U.S. is in many ways a pale version of what abuses the U.S. has perpetrated on other citizens and other countries. The limited controls exerted domestically have not been present abroad. Murders of government leaders, overthrow of countries, fomenting and intensifying of wars, have had incalculable effects. I refer you to my booklet, At War with Peace, U.S. Covert Operations, for a brief summary.

The authorizing law, the National Security Act of 1948, gives no clue to the breadth of the CIA and other intelligence covert action agencies. It also gives no clear limits. Over the years limited laws have passed - outlawing political assassinations, making it rare to use journalists and religious leaders as covert agents of the CIA, seeking (often unsuccessfully - eg Boland amendments) to stop particular covert operations. Following the most comprehensive exposure of abuses - the Church and Pike Committee hearings that also exposed the FBI, at least Congress set up a requirement that the President specifically authorize each covert operation and notify Congress of them in a "timely" manner. This limited check and balance feature has had only some effectiveness. It only permits Congress control in a slow and clumsy way - through cutting the budget of actions, or trying to pass laws prohibiting them.

In recent years the CIA has been embarrassed and humiliated. It missed the impending demise of the Soviet Union. Its ranks are riddled with double agents who sold out for money largely and gave up what we are told are core important secrets. At the same time, covert operations and information collection continue unabated and uncontrolled - increasingly taken over by other military-based

agencies and incorporated into U.S. military action. Further, the international expansion of the FBI increases that ongoing turf war, and further muddles the separation of information collection and spying from crime fighting.

#### SUMMARY

\* We never learn about government abuse directly and voluntarily from the government. This means external mechanisms must be in place to force disclosure. These include records disclosure, access to government information, a deadline on how long information can be classified for general access.

\* Despite general constitutional protection of the right of assembly, of free expression of ideas, laws have been passed which limit those rights. Further, laws which protect those rights are perceived as threatening and limiting by the government, which argues for their need.

\* The most effective laws precluding spying on political activities include mechanisms for independent citizen oversight, detailed prohibitions, and strong public records requirements.

\* Federal law enforcement is increasingly an international activity, involving coordination of local and state police, other federal police and military agencies, and intelligence agencies with a history of covert manipulation of other governments. For activists in all countries to know what is happening, to have some level of control of their own government agencies, not to mention limiting other governments' agencies actions in their own countries will require extraordinary communication, education across borders, tenacity and luck.

\* Fear is a powerful motivator. It is used by governments to impose strong and repressive laws in the name of fighting terrorism, the spread of illegal drugs, weapons. While these goals are laudable, the laws used to fight them often are more effective at suppressing peaceful dissent than catching criminals. We must distinguish as a populace, and get the governments to distinguish, between crime and dissent.

\* Diligent defense of these crucial rights must never stop.

#### SUGGESTED SOURCES

on the FBI

FBI vs. the First Amendment, Criley, First Amendment Foundation, 1990

The Comtelpro Papers, Churchill and Vander Wall, South End Press, 1990

Thought Control and Repression During the Reagan-Bush Era, Curry, First Amendment Foundation, 1992.

It Did Happen Here, Recollections of Political Repression in America, Shultz, Univ. of California Press, 1989.

on the CIA

At War With Peace, U.S. Covert Operations, Gage, First Amendment Foundation, 1991

Killing Hope, U.S. military and CIA intervention since WWII, Blum, Common Courage Press, 1989.