

Men moet waakzaam zijn voor de gevolgen van het opgeven van privacy ten gunste van terrorismebestrijding. Veel Europese wetgeving die op dit gebied ontwikkeld wordt is controversieel. Van Ginkel betoogt dat aanpassingen aan terrorismewetgeving noodzakelijk zijn om recht te doen aan de fundamentele rechten van burgers. Op welke punten in de Europese wetgeving gaat het mis? En wat zijn de alternatieven?

door Bibi van Ginkel

Europese anti-terrorisme maatregelen nader belicht

Zoektocht naar de balans tussen veiligheid en vrijheid

Terrorisme en terrorismebestrijding staan reeds enkele decennia op de agenda van de Europese Unie. Met de aanslagen van 11 september in de Verenigde Staten werd het onderwerp dus niet voor het eerst gepresenteerd. Er werd op dat moment wel handig van de *window of opportunity* gebruik gemaakt om in zeer korte tijd na de aanslagen enkele belangrijke maatregelen aan te nemen en tevens een zeer ambitieuze toekomstagenda op te stellen.

Hoewel de snelheid waarmee Europese initiatieven in gang gezet zijn te prijzen is, is de keerzijde dat men heeft ingeboet op de zorgvuldigheid in de besluitvorming, met name waar het de bescherming van fundamentele rechten betreft. Dit geldt in het bijzonder voor de maatregelen die direct effect hebben op Europese burgers. Het feit dat de Europese wetgever het met de bescherming van fundamentele rechten niet zo nauw neemt,

is des te pijnlijker nu de strijd tegen het terrorisme veelal wordt neergezet als een strijd om de democratische rechtsstaat en de daaraan verwante fundamentele beginselen te verdedigen. Los van het feit dat er ongeoorloofde schendingen van de fundamentele beginselen plaatsvinden, boet men ook in op de morele kracht van de anti-terreur boodschap.

In dit artikel zullen enkele Europese anti-terrorisme maatregelen onder de loep worden genomen. Het Europees anti-terrorisme beleid omvat uiteraard nog veel meer maatregelen en beleidsambities, zoals nauwere samenwerking van douanes en opsporingsdiensten, beleid om de weerbaarheid tegen aanslagen te vergroten en anti-radicaliseringsbeleid. Hierbij zij opgemerkt dat het succes van een Europees anti-terreur beleid in grote mate afhangt van de alomvattendheid van het beleid, met dus aandacht voor – in

‘Het feit dat de Europese wetgever het met de bescherming van fundamentele rechten niet zo nauw neemt, is het des te pijnlijker nu de strijd tegen het terrorisme veelal wordt neergezet als een strijd om de democratische rechtsstaat en de daaraan verwachte fundamentele beginselen te verdedigen.

Europese termen – *Prevent, Protect, Pursue en Respond* (3PR). In mijn analyse kies ik een beperktere invalshoek. De maatregelen die aan bod komen zijn: het Kaderbesluit Terrorismebestrijding, het Kaderbesluit Europees Arrestatiebevel, maatregelen tegen de financiering van terrorisme, maatregelen met betrekking tot de detentie van data en maatregelen met betrekking tot grenscontroles en reisdocumentatie. Deze anti-terrorisme maatregelen hebben allemaal min op meer directe invloed op de rechten van Europese burgers. Ik zal daarbij in het bijzonder stil staan bij de rol die wordt toegedicht aan de fundamentele rechten van individuen, zoals het recht op een eerlijk proces of het recht op privacy.

Europese anti-terrorisme maatregelen en de knelpunten

De eerste maatregel die interessant is te bezien in het licht van de fundamentele rechten van het

individu is het Kaderbesluit Terrorismebestrijding. Dit kaderbesluit werd in december 2001 aangenomen. Het Kaderbesluit kan gezien worden als het vlaggenschip van de Europese anti-terreur maatregelen. Het is onder andere door de formulering van een definitie van terrorisme van groot belang voor de interpretatie van menig andere maatregel. Het Kaderbesluit verplicht de Europese lidstaten tevens hun wetgeving ten aanzien van de strafbaarstelling van terrorisme te harmoniseren. Daarnaast maakt het Kaderbesluit verdere samenwerking bij de bestrijding van terrorisme mogelijk.

Het feit dat er een definitie is geformuleerd valt te prijzen (dit is immers een heikel punt op het internationale toneel). Dit laat onverlet dat er op deze formulering van een definitie van terrorisme wel het nodige valt af te dingen. Met name geweldsuitingen die plaatsvinden in de marge van legitieme

demonstraties lopen door de ruime formulering het risico bestempeld te worden als terrorisme. Het Kaderbesluit Europees Arrestatiebevel van 2004 heeft als doelstelling de uitleveringsprocedures tussen lidstaten van de EU te vereenvoudigen en te versnellen. Voorheen lag het besluit tot wel of niet uitleveren veelal in de laatste plaats bij de minister in plaats van enkel bij de juridische autoriteiten. Sinds de aanname van dit Kaderbesluit heeft op dit vlak harmonisatie van Europese wetgevingen plaatsgevonden. Eén van de belangrijkste wijzigingen ten opzichte van de oude procedures is de afschaffing van het beginsel van dubbele strafbaarheid. Bij dit beginsel is het een vereiste voor uitlevering dat het feit waar de verdachte voor vervolgd wordt in zowel het verzoekende als het leverende land strafbaar is. Met de afschaffing van dit vereiste, wordt er een beroep gedaan op het onderlinge vertrouwensbeginsel tussen lidstaten, waarbij de verdachte alleen in verzoekende lidstaat strafbaar hoeft te zijn. Lidstaten kunnen op grond van het Kaderbesluit Europees Arrestatiebevel ook niet langer een uitzondering voor uitlevering maken voor hun eigen onderdanen. De consequentie van deze wijzigingen ten opzichte van het oude systeem, is dat de beslissing over uitlevering nu overgelaten wordt aan niet nader omschreven juridische autoriteiten. Daarbij staat niet op voorhand vast dat deze autoriteiten de nodige kennis hebben van de mensenrechtengaranties die normaal gesproken in acht dienen te worden genomen, alvorens tot uitlevering kan worden overgegaan. Een interventie van de uitvoerende macht om deze potentiële omissie te corrigeren is ook niet langer mogelijk. Toegegeven: de tijdswinst in de procedures is aanzienlijk. Dit is vanuit het oogpunt van het principe dat een veroordeling binnen een redelijke termijn moet plaatsvinden, een winstpunt. De maatregelen gericht op het tegengaan van de financiering van terrorisme zijn in het bijzonder veel bekritiseerd vanwege de inbreuk die deze regelingen maken op het recht op eigendom en het recht op een eerlijk proces. Het gaat bij deze maatregelen om de opdracht de financiële tegoeden te bevriezen van individuen en entiteiten die genoemd staan op specifieke zwarte lijsten. Zonder het onnodig ingewikkeld te maken, is het van belang te beseffen dat er twee lijsten

rondgaan. Allereerst gaat er een lijst rond die rechtstreeks wordt overgenomen van de lijst die de Veiligheidsraad van de VN opstelt in verband met terroristen die in relatie worden gebracht met Al Qaida. Daarnaast gaat er een lijst rond die de EU zelf opstelt en die bestaat uit alle andere terroristen (denk aan de PKK, Hamas, ETA en de Hofstadgroep). Deze laatste lijst bestaat dus zowel uit Europese terroristen als niet-Europese terroristen. Probleem met deze regelingen is met name de gebrekkige toetsing door de rechter van de juistheid en de rechtvaardiging van plaatsing op de lijst. Tot voorkort was het Europese Hof van Justitie niet eens bereid een zaak die betrekking

had op een plaatsing op de lijst die gekopieerd was van de VN te onderzoeken. Het Gerecht in Eerste Aanleg verschuilde zich in die zaken achter het feit dat het geen rechtsmacht heeft zich te buigen over de rechtmatigheid van VN Veiligheidsraad resoluties, die immers ten grondslag liggen aan het EU besluit. Het Europese Hof van Justitie heeft in een beroepszaak echter gesteld dat ook wanneer de oorsprong van een besluit van buiten de EU komt, de Europese wetgever desondanks bij het EU besluit de fundamentele rechtsbeginselen die binnen de EU gelden in acht moet nemen. Anderszins is de toetsing door de Europese rechter bij de originele EU-lijsten slechts beperkt

tot de vraag of het individu op de hoogte is gesteld van de plaatsing op de lijst en de summiere redenen waarom. Een fundamentele toetsing op basis van bewijsmateriaal dat ten grondslag zou moeten liggen aan plaatsing kan in het geheel niet plaatsvinden.

De regeling voor de detentie van data die vastleggen wie wanneer welke website voor hoelang heeft bezocht, en tevens wie met wie wanneer en van waar naar waar voor hoe lang heeft gebeld, heeft al veel stof doen opwaaien. Uiteraard gaat het niet om de inhoud van de telefoongesprekken, maar al die andere gegevens kunnen desondanks privacy-

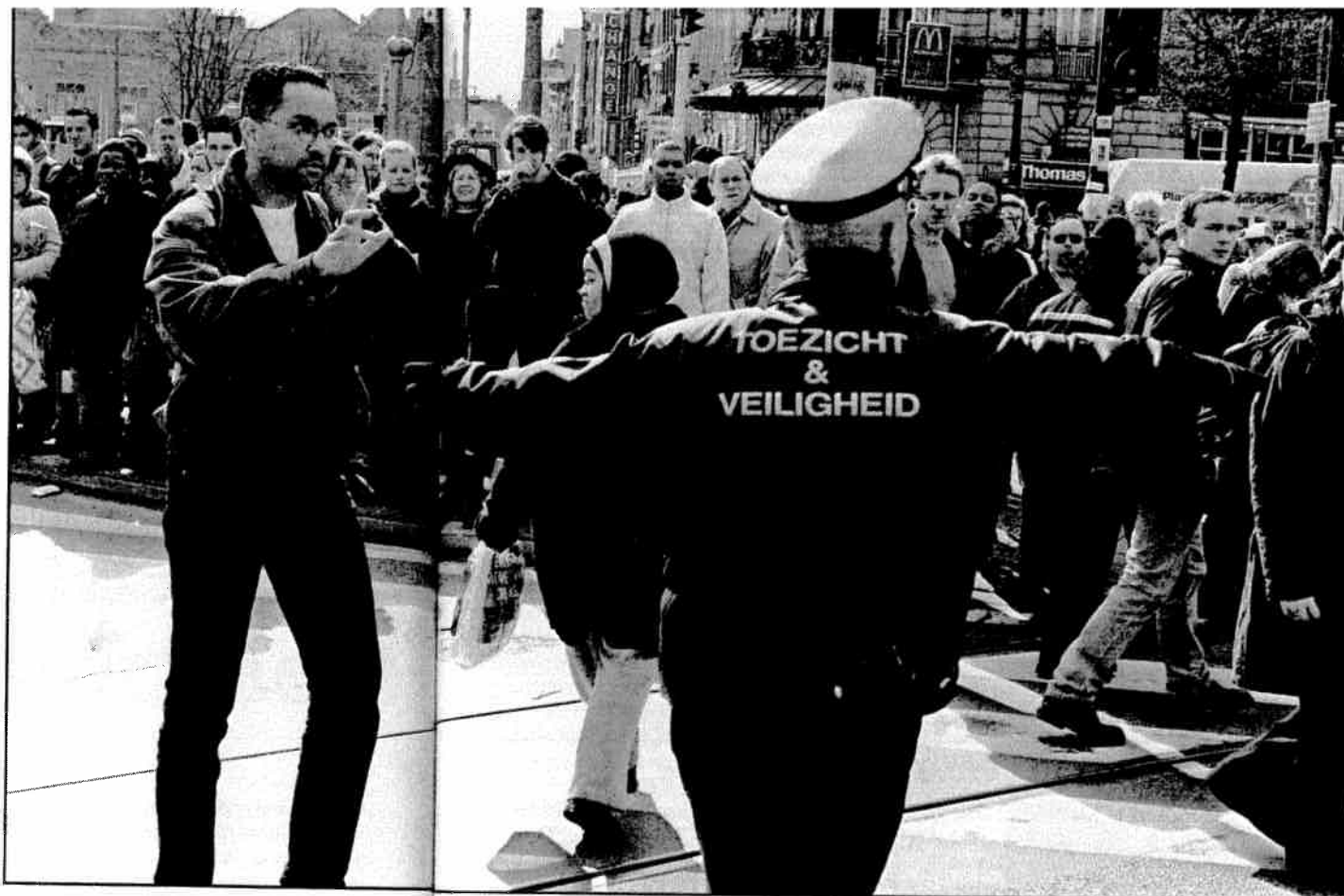


Foto: Herman Wouters

De voortrekkersrol van Europa

het lijkt erop dat de vs onder Obama een compleet nieuwe weg inslaan op het klimaat- en milieubeleid. Geleken met president George W. Bush, die de vs in 2001 terugtrok uit het Kyoto protocol. Meteen na zijn aantreden instrueerde Obama het nationale milieubureau EPA om Californië en andere staten toe te voegen aan strenge normen op te leggen aan nieuwe auto's. Hij heeft de bouw van een 500 megawatt kolencentrale in South Dakota tegengehouden.

Europese Unie, die de afgelopen jaren een voortrekkersrol vervulde op dit terrein, moet uitkijken die positieve rol niet kwijt te raken. Op papier ziet het klimaatbeleid van de EU er ambitieus uit, maar de uitvoering laat veel te wensen over. De hoeksteen van het Europese klimaatbeleid, het EU-emissiehandelssysteem, heeft nauwelijks geleid tot een afname van CO₂-uitstoot, maar wel tot extra winsten voor elektriciteitsbedrijven die gratis verkregen emissierechten verbruiken in de elektriciteitsprijs. Vanaf 2013 moeten alle energiecentrales voor uitstootrechten gaan betalen, maar in december besloot de EU tot een uitzondering voor de vervuilende Oost-Europese centrales, die nog tot 2020 deels gebruik kunnen maken van gratis emissierechten. Ook op andere terreinen neemt Europa beslissingen die niet stroken met het ambitieuze klimaatbeleid. Een voorstel van de Europese Commissie om strenge milieunormen aan de auto-industrie op te leggen werd eind vorig jaar onder druk van Frankrijk en Duitsland slechts in sterk verzwakten aangenomen.

Verenigde Staten zijn altijd goed geweest in het organiseren van kapitaal en in het bedenken en op de markt zetten van innovatieve producten en diensten. Op het gebied van milieu zullen ze dat, onder aanvoering van Obama, gaan doen. Europa zal de concurrentieslag om schone technologieën verliezen als zij niet meer ambitie zal gaan tonen. Volgens consultancybureau McKinsey kan het klimaatprobleem getemd worden door 200 miljard euro per jaar te investeren in 2030, ofwel minder dan één procent van de globale omzet. Maar zelfs maatregelen die zichzelf snel terugverdienen zullen niet genomen worden indien overheden geen actie ondernemen. De politiek moet dus het touw nemen. D66 kan daarbij een voortrekkersrol spelen in Europa. Ons leiderschapsprogramma moet daarbij een uitgangspunt zijn.

Hard Mulder

daat voor het
Europese Parlement



Europa in de wereld / Europa en de wereld

gevoelige informatie opleveren. De doelstelling van deze gegevensopslag is het gebruik van deze gegevens mogelijk te maken bij opsporingshandelingen van ernstige misdaden, terrorisme en andere daden die de veiligheid van de staat kunnen bedreigen. In de regeling wordt enig respect voor de privacybelangen wel opgeworpen in algemene termen, maar snijdt weinig hout, doordat het niet verder geconcretiseerd wordt. Door onvoldoende zorgvuldige formuleringen zijn er verschillen per lidstaat mogelijk. Het orgaan dat in het bijzonder tot taak heeft de privacyrechten van individuen in de gaten te houden, heeft dan ook onder andere opgeroepen tot een duidelijkere afbakening van de doelstelling van deze regeling en betere controle op het gebruik van de gegevens.

‘Er werd na de aanslagen van 11 september handig van de window of opportunity gebruik gemaakt om in zeer korte tijd na de aanslagen enkele belangrijke maatregelen aan te nemen, en tevens een zeer ambitieuze toekomstagenda op te stellen’

Tot slot, enkele woorden met betrekking tot een regeling die nog niet is vastgesteld, maar waarover de onderhandelende partijen al enig tijd gaande zijn. Het betreft een overeenkomst tussen de vs en de EU over het overhandigen en opslaan van zogenaamde *Passenger Name Records* (PNR) van passagiers die per internationale vlucht reizen tussen de vs en Europa. Het gaat hier niet om paspoortgegevens, maar om gegevens die informatie geven over bijvoorbeeld de burgerlijke

staat van een passagier, telefoonnummers (privé en zakelijk), inkomensklasse, reserveringen van hotels en huurauto's, en of er een voorkeur is voor een bepaalde vliegtuigstoel. De aanname is dat het op basis van deze gegevens mogelijk is om risico-profielen op te stellen, die informatie geven in de strijd tegen het terrorisme. Het gevaar schuilt erin dat opeens iedere passagier verdacht wordt. De belangrijkste kritiek op deze regeling is dan ook dat er geen specifieke doelomschrijving voor deze maatregel is, die het gebruik van deze gegevens bijvoorbeeld enkel mogelijk maakt om langs een lijst van reeds bestaande profielen van specifieke verdachten te leggen. Er zijn bovendien geen duidelijke waarborgen opgenomen in de regeling die garanderen dat deze gegevens enkel door de juiste autoriteiten worden gebruikt en niet zondermeer aan derden worden overgedragen.

Samenvattend valt te concluderen dat er verschillende knelpunten zijn met betrekking tot de anti-terrorisemaatregelen die hier onder de loep werden gehouden. Het gaat dan met name om een gebrek aan privacybescherming bij de opslag van gegevens, onvoldoende waarborgen van mensenrechten bij uitleveringsprocedures, een te ruime definitie van terrorisme en onvoldoende doelaafbakening bij maatregelen ter bestrijding van de criminaliteit en terrorisme.

Conclusie en aanbeveling

Er wordt vaak gesproken van een dilemma tussen het garanderen van veiligheid aan de ene kant en het respecteren van vrijheidsrechten aan de andere kant. Het idee is dan dat het één het ander uitsluit. Zo zou het niet erg zijn iets van onze privacy op te geven als dat de strijd tegen het terrorisme ten goede komt. Zeker als we zogenaamd toch niets te verbergen hebben. Dit standpunt bestrijd ik echter ten stelligste en wel om twee redenen. Ten eerste bieden de internationale en nationale regimes van fundamentele rechten voldoende mogelijkheden om rechten gecontroleerd op te schorten wanneer een situatie daar bijvoorbeeld vanwege veiligheidsredenen om vraagt. Het gaat hierbij dus juist niet om het zondermeer aan de kant schuiven van fundamentele vrijheidsrechten. En ten tweede gaat het juist bij de strijd tegen terrorisme om het uitdragen van het morele gezag. Dit morele gezag zou ondergraven worden

als de fundamentele rechten in diezelfde strijd met voeten getreden worden.

De hierboven beschreven maatregelen zouden daarom ook gebaat zijn bij enige aanpassingen die beter recht doen aan het respect voor fundamentele rechten van Europese burgers. Zo zou het goed zijn de definitie van terrorisme aan te scherpen, dan wel zeker te stellen dat de definitie niet onbedoeld de rechtmatige uitoefening van het recht op demonstratie beperkt. Van groot belang is dat bij verschillende maatregelen extra garanties worden ingebouwd om onze privacy te beschermen. Dit kan door duidelijke doelomschrijvingen te formuleren waarmee expliciet en exclusief aangegeven wordt waarvoor de data gebruikt mogen worden. Tevens zullen strikte voorwaarden voor het gebruik van deze data opgesteld moeten worden. Nog belangrijker is dat deze gegevens alleen verzameld en gebruikt worden wanneer er aantoonbaar sprake is van een ernstige bedreiging van onze veiligheid. Dit geldt dus niet voor de data van alle vliegtuigpassagiers. Tot slot, moet met de grootste urgentie een eind gemaakt worden aan de Kafkaïaanse praktijken van de sanctielijsten. Er moet daarom gewerkt worden aan een systeem dat het mogelijk maakt voor individuen en entiteiten om de plaatsing op zwarte sanctielijsten op fundamentele gronden aan te vechten. Hiertoe moet inzage geboden worden in het bewijs en moet een compensatieregeling geboden worden wanneer er sprake blijkt te zijn geweest van foutieve plaatsing. Indien deze aanpassingen doorgevoerd worden, heeft de EU al een slag op de terroristen gewonnen. Het gaat immers om de bescherming van onze rechtsstaat.

Bibi van Ginkel is lijstduwer van D66 voor de komende verkiezingen voor het Europees Parlement. Dit artikel is gebaseerd op een onderzoek dat is uitgevoerd door Clingendael voor het zesde kaderonderzoeksprogramma van de Europese Commissie: *Transnational Terrorism, Security and the Rule of Law*. Voor meer informatie: www.transnationalterrorism.eu